

“UNA NOTA SOBRE LA PROPUESTA PARA EL NUEVO ACUERDO FISCAL Y FINANCIERO FEDERAL Y PROYECTO DE LEY CONVENIO”¹

1. Introducción

Los comentarios y propuestas que se resumen seguidamente encuentran sustento conceptual y empírico en un conjunto de trabajos realizados previamente por el autor, cuyas referencias se indican al final de este documento.

El tema de las relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las Provincias plantea una agenda de discusión permanente que no ha tenido descanso desde los tiempos lejanos de la organización institucional a mediados del siglo XIX. No obstante, la evolución de federalismo fiscal a lo largo de la historia nacional y desarrollos más recientes del proceso del federalismo argentino, lejos de ir perfeccionando el modelo de federalismo diseñado originalmente, han ampliado la complejidad de los problemas que el mismo debe intentar resolver.

2. Sobre el diagnóstico

El resultado del proceso del federalismo fiscal en Argentina ha conducido a un sistema complejo, identificado hoy como “el laberinto de la coparticipación”². Complejidad debido a su desordenado delineado, fruto de cambiantes modificaciones ligadas a conductas estratégicas de los gobiernos de turno, tanto Nacional como provinciales, no por cierto debido a su grado de sofisticación técnica. Este “laberinto” de la coparticipación se ha complicado en los últimos años. La eliminación de las Cuentas Especiales, que en su momento insinuaban aires de mejoras en la administración financiera gubernamental, duró poco. Fueron sustituidas por la proliferación de Fondos con Afectación Específica y Fondos Fiduciarios. Mecanismos que han rigidizado y, en muchos casos - no obstante recientes modificaciones de exposición en el presupuesto nacional -, desligado del control presupuestario tradicional el manejo de importantes recursos públicos, debilitando la transparencia en el control del gasto de los gobiernos. Se han vulnerado viejos principios de integridad y universalidad del presupuesto, se ha oscurecido el destino de los recursos públicos y, por cierto, lo que cada jurisdicción o provincia aporta y recibe finalmente del fondo común, y se ha hecho más rígido el manejo de las finanzas públicas, en razón de dichas afectaciones.

Pero lo que es claro, es que el régimen no ha podido resolver el objetivo básico de su constitución: garantizar el adecuado financiamiento de los bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno. A lo largo de su historia, situaciones cambiantes originadas muchas por las propias decisiones fiscales de los gobiernos nacional y provinciales, ha conducido a violaciones reiteradas de los acuerdos (con salvatajes de envergadura a las provincias y a la propia Nación).

El laberinto y la discrecionalidad implícita en el mismo, afectan a uno de los principios básicos de cualquier democracia representativa: el principio de *accountability*, razón esencial de la transparencia del accionar fiscal y financiero de los gobiernos.

La publicidad y transparencia de la gestión financiera de los gobiernos, ha sido uno de los pilares de la reforma que muchos expertos han reclamado de la dirigencia política. quien suscribe esta nota lo comparte. Sin embargo, debería quedar claro que la transparencia del accionar gubernamental, no se agota solamente en que los

¹ Extraída de nota desarrollada en el ámbito del Departamento de Economía, UNLP, La Plata, 2004.

² Expresión atribuible a Richard Bird en una de sus visitas a la Argentina.

presupuestos gubernamentales aparezcan en Internet. Se trata de que el electorado tenga una percepción clara de las implicancias de sus demandas por bienes públicos a cada nivel de gobierno y ello nos lleva a analizar el principio de correspondencia fiscal. El principio de correspondencia fiscal es uno de los aspectos enfatizados por la mayoría de las propuestas técnicas ensayadas en los últimos años. Al respecto, es oportuno aclarar este concepto, haciendo la distinción entre la noción “marginal” de la noción “media”. El principio en su versión “marginal” alude a que el votante perciba con claridad cual es la magnitud del costo de oportunidad (ingreso real personal al que deberá renunciar) por sus demandas *marginales* de gasto público. Esta noción aparece como la más importante desde el punto de vista de la información que debe contar el ciudadano a la hora de votar a favor o en contra de cualquier propuesta fiscal de sus gobernantes, dado que las mismas habrán de partir de una situación inicial previa correspondiente al momento en que los representantes asumen el gobierno. En un sistema federal, hace a la correcta percepción del costo de oportunidad enfrentado en el margen por demandas marginales de gasto “al respectivo nivel gobierno”. No obstante, desde otro punto de vista la noción “media” del principio - que alude al “promedio” o proporción de los recursos propios con que cuenta un gobierno subnacional respecto del total de sus recursos - es también importante. En particular cuando la proporción de los recursos de coparticipación (en rigor, el total de las transferencias desde el nivel nacional) arroja guarismos que superan ciertos niveles (por ejemplo, del 50%, 60%, o 70% de los recursos totales, y aún más en ciertas provincias). En este caso, la importancia radica en los incentivos que operan sobre los hacedores de política además de la distorsión del costo de oportunidad percibido por el electorado, si advierte o cree (no importa si equivocadamente o no) que una porción importante del costo de los bienes públicos que dispone, son sistemáticamente y “en cierta proporción constante” solventados por ciudadanos de otras jurisdicciones. La responsabilidad política de los representantes ante los ciudadanos votantes se desdibuja cuando del éxito de la tarea de *lobby* tendiente a incrementar el porcentaje de participación en el fondo común, arroja beneficios (rendimiento en recursos) mucho más importantes que los intentos de aumentar la presión tributaria local, por cierto, en el primer caso con menores o casi nulos costos políticos individuales³². Teniendo en cuenta los ciclos políticos (duración limitada de los funcionarios de turno) y una situación generalizada de jurisdicciones sobrepasando los valores indicados, se incentivará la consolidación del “cartel tributario” que habrá de distorsionar todo el funcionamiento del gobierno representativo y, consecuentemente, afectará el funcionamiento de la democracia. Lo que se pretende enfatizar es que la reforma debe necesariamente ampliar la base tributaria provincial (descentralización tributaria), sin requerir no obstante una “correspondencia media perfecta”. Siempre existirán restricciones de orden técnico y asimetrías entre jurisdicciones debido a diferencias regionales en las capacidades tributarias (distribución territorial desigual de las bases tributarias) y necesidades de gasto, que implicarán diferentes brechas a cubrir. Las transferencias de nivelación son las ideadas para complementar el cuadro del cubrimiento de las brechas verticales usuales³.

La cuestión de la correspondencia fiscal deriva al tema de cual debiera ser el sistema tributario federal que mejor se adapte para los gobiernos nacional y provinciales en un

³ Si un gobierno subnacional depende en un alto porcentaje de financiamiento del gobierno federal, como ocurre en Argentina con provincias que solamente financian su gasto con recursos propios en un 10%, no se tendrá margen posible para ejercer el principio de correspondencia fiscal “marginal”. Por ejemplo, si el gobierno subnacional tuviere un presupuesto de gastos de 100 e intentara aumentarlo en 10, debería en tal caso duplicar la presión tributaria propia sobre sus electores, lo que impone un costo político que ningún político subnacional estaría dispuesto a asumir. La búsqueda de rentas a nivel central se plantea como la solución natural y, por tanto, su preocupación esencial como gobernante local será la lucha por la mayor participación en el *common pool* federal.

genuino esquema federal. Aquí comienzan las disparidades de ideas entre los expertos (“en el detalle está el diablo”), pues las normas constitucionales dan margen para distintas opciones.

Sin embargo, se hace notar que según la percepción del autor, la descentralización tributaria no parece ser un tema que esté figurando como prioritario en la agenda de los gobernadores. A nivel político, se estima que ellos persisten en manejar la cuestión de los recursos tributarios básicamente a través del reparto del fondo común. En la lista del art. 7 de la Ley N° 25.570 el tema tributario figura en el punto g) en términos de una deseada “simplificación y armonización del sistema tributario” y en el punto j) donde se menciona la posible “descentralización de la recaudación y la administración de tributos nacionales”. Surgen dudas sobre si esto significa descentralizar potestades tributarias plenas o más bien simple “administración tributaria” (desconcentración). Por el contrario se ha coincidido políticamente en implementar la reforma constitucional de 1994 que asignó la propiedad de los recursos no renovables a las provincias (art.124). Es decir, centralizar los tributos que implican asumir costos políticos con el electorado presente y descentralizar la explotación de un recurso (regalías) que no ofrece costos políticos a los electores presentes, aunque naturalmente habrá de afectar a las generaciones futuras y a la situación fiscal de otras provincias que no gozan de similar recurso⁴.

La prociclicidad del comportamiento fiscal es otro de los aspectos débiles que ha mostrado la performance fiscal y financiera de los gobiernos⁵. Este es un aspecto hasta ahora ausente en los acuerdos de coparticipación. No obstante, el énfasis usual dado a la cuestión de la primaria y secundaria, este es uno de los temas de mayor relevancia. Los detalles sobre la primaria y secundaria son importantes por cierto, pero el resultado consolidado de la actividad fiscal es aún superior. La actual coyuntura indica un esfuerzo por sancionar una ley de responsabilidad fiscal, que en rigor debería formar parte central del nuevo acuerdo fiscal federal.

El tema induce necesariamente a incorporar la cuestión del uso del crédito público. De allí que la propuesta debe ser la de un “acuerdo fiscal y financiero federal”. La concepción de reducir la cuestión de la coparticipación al mero juego del reparto del fondo común, es mezquina, ingenua y tiene patas cortas. En ausencia de coordinación, los desarreglos fiscales y financieros habrán de surgir muy rápidamente en todas las jurisdicciones debido a las fuertes externalidades recíprocas que ese accionar fiscal y financiero no coordinado (tanto vertical como horizontal) habrá de producir.

3. Sobre algunos aspectos centrales de las reformas propuestas

Con relación a la cuestión más usualmente debatida: la primaria y la secundaria, se estima conveniente plantear dos temas. El primero, con respecto a las propuestas sobre la primaria, una cuestión importante es la constitución de la masa a coparticipar. Ha sido una opinión generalizada la unificación de todos los recursos nacionales dentro de la masa a coparticipar, cuya justificación es evitar que el gobierno nacional se interese por recursos que no debe coparticipar en desmedro de los coparticipables. Sin embargo, a

⁴ Las transferencias federales, no obstante, han sido y son objeto de debate en cuanto a sus verdaderos efectos económicos. Existe abundante literatura explicando posibles distorsiones (y consecuentes costos en bienestar) causadas por las mismas, así como cuestionamientos sobre su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. En particular, en las transferencias de nivelación con respecto a su fin esencial de mejorar la equidad distributiva (con referencia a la posibilidad de un resultado perverso, si es que los pobres de regiones ricas terminan financiando a los ricos de las regiones pobres). Ver Piffano, H. (2003d) y las Notas 7 y 8 en este libro.

⁵ Ver Piffano, H. (2003i) y Nota 10 en este libro y Piffano, H. et al, (1998) y Notas 3 y 4 en este libro.

criterio del autor, esto es un error tremendo. La idea debiera ser que solamente exista un único fondo común, evitando la multiplicidad de ventanillas – que precisamente son la expresión del laberinto -. Pero respecto a la constitución de la masa, debería preverse un margen de maniobra autónoma en materia tributaria de parte del Gobierno Nacional. En este sentido, si las provincias deben ser autónomas en el manejo de recursos que le son propios, también lo debiera ser la Nación. En el caso en el que la Nación deba coparticipar cualquier recurso tributario con las provincias, resulta claro que no podrá garantizarse autonomía tributaria nacional. Toda modificación tributaria nacional derivará en ajustes del acuerdo federal, lo que implica un estado deliberativo permanente de acuerdos verticales que habrán de entorpecer o aún paralizar las decisiones fiscales nacionales. La masa debe ser acotada en su magnitud a cierto nivel de los rendimientos tributarios dejando margen a la Nación para que explote autónomamente su espacio tributario, de la misma manera que lo harían las provincias, inclusive con una eventual base ampliada por la descentralización.

Este criterio, por otro lado, debiera evitar el uso indiscriminado de las afectaciones específicas previstas en el inciso 3 del art. 75 de la Constitución Nacional o, más aún, la violación del acuerdo federal o el ejercicio de un federalismo coercitivo por parte de la propia Nación. Precisamente, el inciso 3 del art. 75 es la válvula de escape única (a excepción del uso del crédito, claro) con que contaría el Gobierno Nacional ante un *shock* negativo imprevisto sobre sus finanzas. La alternativa de no afectar recursos implica modificar los impuestos nacionales y toda modificación tributaria nacional conllevará coparticipar sus efectos con las provincias, es decir, alentando el aumento del gasto provincial en el caso del aumento de la presión tributaria nacional y obligando a reducir el gasto provincial de todas maneras - como ocurre en el caso de la afectación específica -, ante la reducción de la misma.

Sobre el tema de los recursos nacionales, los recursos aduaneros no debieran ser tomados como recurso tributario normal o único del gobierno nacional, salvando las situaciones excepcionales de coyunturas como la actual, luego de una fuerte devaluación. En cambio, recursos que hoy (después de la reforma de 1994) son claramente concurrentes, debieran ser objeto de armonización. En esta armonización deben acordarse espacios tributarios propios para ambos niveles de gobierno, de forma que las decisiones tributarias de uno minimicen o anulen sus efectos (externalidades) sobre las finanzas públicas del otro.

¹ La intención de un reciente proyecto oficial (Ministerio de Economía, 2002) apuntaría a reducir el sistema en tres ventanillas básicas: el régimen general, el de la energía eléctrica y el de los combustibles.

Finalmente sobre este aspecto y según el enfoque aludido, dentro de las reglas macrofiscales, cuestiones como límites a la presión tributaria global – o al gasto público – y al endeudamiento, deberían ser consensuadas.

El segundo tema es respecto a los porcentajes de primaria y secundaria. La usual receta de intentar diseñar una fórmula conteniendo un reparto inicial Nación-provincias en cierto porcentaje fijo (primaria) y luego una fórmula conteniendo un cierto número de variables ponderadas por los correspondientes porcentajes de participación (secundaria), ha sido el método usual en las leyes de coparticipación. La primaria calculada en base a los gastos incurridos por cada nivel de gobierno, premia a los gobiernos más gastadores y menos eficientes, en tanto la secundaria de alguna manera también arrastra este problema. Ahora bien, antes de la Ley N° 20.221, los sistemas de reparto eran más bien devolutivos, con el porcentaje de población como componente de la fórmula no obstante redistributivo. El criterio cambia muy marcadamente a partir de la citada ley, pues el sistema de la secundaria se transforma en un esquema de fuerte redistribución territorial del rendimiento tributario. En 1973/74 la viabilidad política fue entonces posible porque el aumento de la primaria permitió ganar más recursos inclusive a las perdedoras en la secundaria (provincias avanzadas). En el escenario presente, sin embargo, con altos rendimientos afluyendo a los fiscos, no parecen haberse disminuido las ansias por mayores participaciones de parte de los gobernadores, tornando ilusoria la idea que en momentos como el actual resultaría políticamente más fácil llegar a un nuevo acuerdo (en particular uno que intente modificar el *status quo*). De esta manera la definición del esquema de “nuevos” porcentajes, conducirá a posibles soluciones no viables políticamente, dependiendo estas soluciones muy sensiblemente del armado de la fórmula. Cada provincia intentando imponer sus variables y ponderaciones preferidas (las que más recursos arrimen a su jurisdicción). De allí que este método no ha de diferir de los porcentajes fijos de la Ley N° 23.548. En realidad, a pesar de la supuesta racionalidad del armado de la fórmula, el resultado será un porcentaje fijo (al menos fijo por 10 años se supone) consensuado políticamente al momento de sancionarse la nueva ley-convenio. Entendemos que este procedimiento preanuncia que el acuerdo va a ser violado en el corto plazo, por su rigidez.

Este es el gran dilema de la primaria y la secundaria: la ausencia de racionalidad y la rigidez del sistema ante situaciones cambiantes por *shocks* internos y externos. Dado su gravitación en las finanzas nacional y provinciales (por estar involucrados la mayor proporción de los recursos que financian a los fiscos, al menos mientras no se modifique el sistema tributario federal), el sistema muy seguramente habrá de conducir a emparches *ad hoc* y tarde o temprano a un nuevo laberinto.

Los documentos elaborados en los últimos años por diversos expertos, han sugerido fórmulas cuyos diseños intentan una suerte de *trade off*, con iguales o diferentes ponderaciones, de indicadores que intentan reflejar los criterios de equidad (devolutivo), solidaridad (redistribución territorial, pensando muchos en realidad en la redistribución personal del ingreso) y eficiencia (en el gasto y en el esfuerzo tributario propios). Todo este esfuerzo suena como muy objetivo o técnico, pero va a ser objeto seguramente de cuestionamientos o sugerencias de cambio en función de lo antes indicado. Adicionalmente, algunos intentos de diseñar indicadores con fines de medir eficiencias de gestión, suelen asimismo estar cargado de enormes dificultades metodológicas, de

obtención de los datos y, muy particularmente, de posibles efectos perversos naturalmente no deseados⁷.

Finalmente, el tema del *diseño institucional* del nuevo acuerdo fiscal federal, es altamente relevante y quizás la razón de ser del otro esfuerzo que los expertos debieran aportar con ideas o sugerencias. Muy por encima de las sugerencias que se puedan formular sobre esquemas de reparto del fondo común. La prioridad de las miras debe ser crear instituciones que garanticen un comportamiento gubernamental agregado compatible con un sendero sustentable fiscal y financiero de los tres niveles de gobierno. Ello hace de las reglas macrofiscales y del diseño institucional los soportes más importantes del nuevo acuerdo. Naturalmente, se trata de las cuestiones más delicadas y con mayor resistencia al cambio respecto a los hábitos políticos a los que están familiarizados nuestros políticos. Pero es claro que si no se aseguran adecuadamente:

- a) un comportamiento agregado compatible con el sendero de crecimiento de los recursos, evitando al mismo tiempo la prociclicidad, y
- b) generando un marco institucional eficiente que garantice los ajustes y adecuaciones a las circunstancias cambiantes, evitando la violación de hecho en el corto plazo del acuerdo por fuerza de dichas circunstancias,

de poco servirán las genialidades para aportar racionalidad al esquema de reparto.

Esto no significa pensar que la reforma institucional se logra con la simple creación de un ente como el OFF (el Organismo Fiscal Federal); dependerá de la asignación de roles y responsabilidades. En este sentido debe recordarse que en última instancia deben ser el Congreso Nacional y los legislativos provinciales quienes decidan sobre el nuevo acuerdo. No obstante, el OFF debe cumplir un rol técnico relevante a la hora de emitir informes técnicos que los legislativos deberían aprobar o desechar, quizás con mayorías agravadas, con el consiguiente mayor costo político que esta forma de decidir implica. El OFF permitiría llenar un vacío hoy evidente en los legislativos: la falta de un debate serio sobre bases elementales de racionalidad y nivel técnico mínimo, como insumo previo a adoptar las decisiones políticas.

4. Lineamientos de la propuesta para el nuevo acuerdo federal

Las relaciones fiscales federales deben básicamente poder encontrar la resolución de los siguientes problemas:

- la adecuada provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno
- el logro de la equidad y solidaridad interjurisdiccional, y
- el garantizar la estabilidad macroeconómica

² Un caso es, por ejemplo, usar los datos sobre rendimientos educativos para premiar o castigar a las provincias que logren o no logren ciertos estándares, cuando quizás resulte necesario auxiliar financieramente a las provincias que no lo logren, cuando razones de contexto socioeconómico o tecnológico diferencial graviten esencialmente en dicho menor rendimiento.

El actual sistema federal adolece de fallas elementales con relación a estos objetivos básicos, como ha sido diagnosticado en la mayoría de los documentos elaborados sobre el tema.

Desde los años ochenta el autor ha estado generando ideas tendientes a la modificación de las reglas de operación del régimen fiscal y financiero federal. En las propuestas más recientes, ha propiciado un nuevo régimen que sería instrumentado a través de una única “Ley Fiscal y Financiera Federal”, tendiente a garantizar una efectiva coordinación fiscal y financiera, que involucre a los tres niveles de gobierno (nación, provincias y municipios).

La reforma propiciada se basa en cuatro pilares esenciales:

Pilar 1: El reordenamiento de la asignación jurisdiccional de potestades fiscales (esencialmente, el “Nuevo Sistema Tributario Federal”)

Pilar 2: Los aspectos macroeconómicos (o las “Reglas Macrofiscales”), ausentes de los acuerdos federales hasta el presente

Pilar 3: El sistema de asignación jurisdiccional de los fondos comunes, es decir, la determinación de la masa a coparticipar y la distribución de esos recursos (la “Coparticipación Federal de Impuestos” propiamente dicha)

Pilar 4: La nueva “Estructura Institucional Fiscal Federal”, con la asignación de roles al Organismo Fiscal Federal y los Acuerdos de Administración Tributaria Federal

Estos pilares son altamente interdependientes entre sí, de manera que la exclusión de alguno de ellos, debilitará sensiblemente la concreción o efectividad de las reformas en los restantes.

Por otro lado, el nuevo diseño debe armonizar razonablemente, o con equilibrio, tres requisitos que parecen contar con consenso político:

- *Eficiencia, equidad y solidaridad* en el diseño del sistema de las asignaciones de fondos o de las transferencias intergubernamentales
- *Flexibilidad* que posibilite su permanencia ante escenarios y condiciones cambiantes
- *Simplicidad* en los criterios y procedimientos de distribución

Armonizar o asegurar un equilibrio en el cumplimiento de estos requisitos, significa encontrar el diseño técnico-institucional que resuelva razonablemente los defectos del actual sistema, mejorando la eficiencia y la equidad interjurisdiccional de las finanzas públicas federales, en sentido dinámico y sin necesidad de complicar exageradamente los procedimientos para este logro. Pero, debe tenerse presente que “simplicidad” no significará esquemas que puedan ser entendidos u operados por niños de un nivel primario de educación. Tampoco habrá de significar el lograr los objetivos “haciendo pocas cuentas”. Nada más “simple” y “objetivo” que un conjunto de porcentajes fijos aplicados a una base a coparticipar compuesta por todos los impuestos recaudados por

el Gobierno Nacional, y este “modelo simple” es precisamente el que ha demostrado una deficiente y perversa performance. Los principios más explícitos para cada uno de los pilares enunciados son los siguientes:

Pilar 1: La asignación de potestades fiscales o el nuevo sistema tributario federal

Diseñado de manera que:

- (i) Genere una mayor descentralización tributaria (apuntalando el principio de correspondencia fiscal) y sustituya impuestos distorsivos – naturalmente en forma gradual para evitar descalabros financieros - como los impuestos sobre ingresos brutos y de sellos en el ámbito provincial y aportes patronales, retenciones e impuesto a las transacciones financieras en el orden nacional.

En el orden provincial, la propuesta es tender a un Impuesto a las Ventas Minoristas (solamente en el más corto plazo al Impuesto Bietápico Mayorista-Minorista). Se descarta al IVA Subnacional, contenido en algunas propuestas, por ser impracticable en una federación como la nuestra (que implica ausencia de controles en frontera por el tránsito de bienes y servicios) sin asumir riesgos enormes de fraudes en los destinos, entre otros problemas adicionales⁸. Sumar al sistema tributario provincial el Impuesto Provincial a las Ganancias (Ingreso Consumido de Personas Físicas) con alícuota plana (*flat tax*) propia sobre la base del rédito sujeto a impuesto del impuesto nacional, Alícuota Adicional en Bienes Personales, Impuesto al Uso de los Combustibles y la posibilidad de descentralizar Impuestos Internos, entre las sugerencias más importantes⁹.

- (ii) Garantizar la necesaria coordinación interjurisdiccional (armonización tributaria y acuerdos de complementación de las administraciones tributarias nacional y subnacionales) y un federalismo responsable (salvaguardias para los contribuyentes).
- (iii) Por lo comentado más arriba, para la “masa a coparticipar” se sugiere un solo fondo común compuesto por los impuestos nacionales distintos a los que gravan el comercio exterior (importaciones y exportaciones) y a los salarios (aportes y contribuciones al sistema de seguridad social), y acotar la base de tributación coparticipable en el caso del IVA al equivalente de una tasa del 12%, y en Ganancias de Sociedades al equivalente de una alícuota del 25%, dejando espacio tributario autónomo al gobierno nacional hasta el límite del 21% y 35%, respectivamente. El resto de los impuestos nacionales actuales o a crearse se coparticiparían sin límites.

Pilar 2: Las reglas macrofiscales

Con el establecimiento de:

- (i) Magnitudes o techos en la distribución de lo recaudado (primaria), ligado al funcionamiento del “fondo de estabilización” o fondo anticrisis

³ Detalles en Piffano, H. (1999e), (1999f) y (2003a) y Notas 17 y 18 en este libro.

⁴ Para detalles ver Piffano, H. (2003c) y Nota 13 en este libro.

- (ii) Límites al nivel relativo del gasto público (en términos del PBI)
- (iii) Límites al endeudamiento (en términos de los recursos propios)
- (iv) Normas referidas a los “salvatajes” de los gobiernos subnacionales ante *shocks* regionales asimétricos

Se aclara que salvo el caso (iv), las reglas son de aplicación a ambos niveles de gobierno (nacional y provinciales)¹⁰.

La crítica de algunos expertos respecto a la inviabilidad de crear instituciones fiscales y financieras como las indicadas (en particular el fondo de estabilización), asumiendo gobiernos débiles que habrán de violar tales reglas, es aceptar de lleno la alternativa de una política fiscal y financiera errónea, es decir, ineficiente y dañina desde todo ángulo. Es aceptar o decretar la prociclicidad, la ineficiencia y la falta de equidad y solidaridad, en lugar de intentar evitar estos problemas. La solución no es hacer más fácil las decisiones discrecionales inadecuadas y dejar expeditas las conductas estratégicas de los gobiernos de turno, nocivas desde el punto de vista del bienestar general, sino generar “costos de transacción” para la toma de decisiones públicas erróneas y establecer en cambio mecanismos de incentivos virtuosos, mediante las necesarias reglas de procedimiento, de transparencia y numéricas, contenidas en este nuevo diseño institucional del acuerdo federal.

Pilar 3: El sistema de asignación de fondos o las transferencias de recursos tributarios coparticipados

Que tenga en cuenta:

- (i) La tipología de los gastos públicos a los que deben incurrir los gobiernos y que requieren el pertinente financiamiento, teniendo en cuenta que su diferente naturaleza habrá de plantear cuestiones metodológicas diferentes o una cierta especificidad de abordaje para su evaluación o estimación.
- (ii) Las capacidades tributarias relativas al alcance de los respectivos gobiernos, en base a las asignaciones de las potestades recomendadas por el Pilar 1.
- (iii) Que las asignaciones o transferencias de fondos finalmente resultantes contemplen ambos aspectos de la política fiscal, es decir, las potenciales capacidades de recaudar impuestos propios y la estimación de las necesidades genuinas de gasto a cargo de los gobiernos, de forma de:
 - a. Darle al sistema la necesaria objetividad, equidad y solidaridad; y,
 - b. Asegurar la igualdad de oportunidades a los ciudadanos para acceder a un conjunto básico de servicios y bienes públicos a proveer por los gobiernos, independientemente de donde ellos residan.

⁵ Sobre los fundamentos al establecimiento de límites al poder fiscal de los gobiernos, ver Piffano, H. (1999d) y Nota 9 en este libro.

Ello implica definir un “*benchmark*” consensuado con relación a ambas variables de la ecuación fiscal de los respectivos gobiernos, valorizadas en base a estimaciones econométricas específicas que se explican enseguida. Estos principios responden muy particularmente a los presupuestos exigidos por el art. 75, inc. 2, de la Constitución Nacional reformada: “*en relación directa a las competencias, servicios y funciones...siguiendo criterios objetivos de reparto...que contemplen los principios de equidad, solidaridad y al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades...*”.

Para cumplimentar tales fines se definen, en primer lugar, los siguientes segmentos del gasto a financiar por los gobiernos:

- (I) los gastos operativos derivados de la prestación de los servicios gubernamentales
- (II) los requeridos por los planes de obras e inversiones destinados a infraestructura económica y social
- (III) las transferencias al sistema público de seguridad social
- (IV) los servicios de la deuda pública consolidada al momento de iniciarse el nuevo acuerdo
- (V) el Fondo para Emergencias Provinciales

(I) y (II) son rubros de gastos que habrán de perdurar en el tiempo. En cambio, (III), (IV) y (V) son gastos que habrán de agotarse (o acotarse notablemente) en un cierto número de años.

- **La primaria y la secundaria se determinan por un esquema simultáneo de determinación de necesidades fiscales y capacidades tributarias de cada nivel de gobierno¹¹.**

(I) Para los gastos operativos de la prestación de los servicios gubernamentales, se propone la determinación de “estándares” o “valores postulados” calculados en base a estimaciones econométricas para cada función o por el método de los determinantes (labor técnica a cargo del OFF). **Las capacidades tributarias** se deben calcular en base a estimaciones econométricas del rendimiento posible de cada impuesto a cargo de las jurisdicciones, asumiendo una tasa efectiva promedio para cada impuesto y para el conjunto de las jurisdicciones, aplicables a la base estimada para cada jurisdicción. El método implica definir promedios ponderados por factores de orden tecnológico (tanto del lado de la demanda como de la oferta de bienes públicos), generando de esta manera incentivos para una labor fiscal eficiente. El desafío técnico es poder fijar estándares no sujetos a modificaciones mediante posibles juegos estratégicos de los gobiernos y aislar los componentes políticos que en el pasado han influido en los recursos recaudados y los gastos incurridos por los gobiernos¹².

Las jurisdicciones que operen con costos por debajo de los estándares y con rendimientos tributarios por encima de los correspondientes estándares, habrán de

⁶ Detalles en Piffano, H. (1998a) y (1999b) y Nota 4 en este libro.

⁷ Ambos aspectos son relevantes pues las estimaciones deberán basarse inevitablemente en datos económicos y fiscales del pasado. Para un ejemplo de aplicación empírica del método ver Piffano, H. (1998d) y Nota 5 en este libro.

beneficiarse con el régimen. Las jurisdicciones, no obstante, se reservan la atribución de fijar gastos y tributos propios, respetando claro los límites que habrán de establecer las reglas macrofiscales. Podrían inclusive disponer el no uso de determinado impuesto que haya sido descentralizado¹³ o realizar gastos por encima de los estándares postulados para determinada función. Pero ello implicará, en el primer caso, sustituir fuentes de financiamiento y, en el segundo, a redistribuir recursos entre funciones o recurrir a mayor presión tributaria local para cumplir con sus objetivos de política. Su decisión individual afectará asimismo los promedios que surjan de las estimaciones, beneficiando al resto de las provincias sin poder mejorar su situación individual en materia de las transferencias. Se evita de esta manera la posibilidad de conductas estratégicas de los gobiernos tendientes a influir individualmente en el resultado del reparto¹⁴.

(II) El segmento de las inversiones para infraestructura económico y social, se determinaría mediante un sistema de programación de inversiones públicas federales, en el que los proyectos de cada jurisdicción habrán de competir sobre la base de un **Sistema Federal de Inversión Pública** que distinga a los siguientes rubros:

- Obras de vialidad
- Plan de viviendas populares
- Obras de infraestructura para servicios sociales básicos (educación, salud)
- Obras de infraestructura de servicios generales (agua potable y cloacas, seguridad, administración general)
- Otras obras sin clasificar (desarrollo de la economía, por lo no incluidos en a), y otros)
- Subsidios a actividades económicas (incluye gasto tributario)

Capítulos específicos de la Ley – Convenio deberán establecer la forma de estimar las necesidades de gasto en cada uno de los subrubros detallados previamente. Se sugiere no obstante como metodología general de procedimiento administrativo, seguir los lineamientos del régimen de la Ley Nacional N° 24.354. La propuesta implica rever y eliminar una cantidad importante de fondos con afectación específica actualmente vigentes. **(III) y (IV) Los segmentos del gasto referentes al sistema de seguridad social y de deuda pública consolidada al momento de entrar en vigencia el nuevo acuerdo** (excluyendo la nueva deuda hacia adelante), se deben estimar en base a proyecciones de las obligaciones hasta su extinción¹⁵. Se sugiere la intervención o auditoría de entes no gubernamentales para avalar dichas proyecciones.

(V) Finalmente, el Fondo para Emergencias Provinciales debería constituirse con una porción significativa de los ATN (se sugiere el 80% del total admitido por la ley-

⁸ Para el caso de provincias que gozan del recurso petrolero (regalías) esto es muy posible que suceda, como, por ejemplo, en Canadá con la provincia de Alberta, que no tiene impuesto a las ventas o las transacciones alguno en su sistema tributario.

⁹ Ver Piffano, H. (2003h) y Nota 6 en este libro.

¹⁰ Esta necesidad de financiamiento, naturalmente estará sujeta al resultado de las negociaciones que el gobierno nacional concrete con los acreedores de la deuda pública en *default consolidada* en el gobierno nacional, es decir, conteniendo los programas de financiamiento ordenado (PFO) concertados con las provincias.

convenio, estimado en el 1% de la masa coparticipable como rige hoy) y un aporte provincial de una cierta proporción (a definir en la ley-convenio) de los recursos recibidos por cada jurisdicción del fondo coparticipable. La aplicación de estos fondos para el financiamiento de situaciones adversas individuales de cada jurisdicción, debe ser evaluada y monitoreada por el OFF. La idea subyacente de este esquema es “federalizar los salvatajes”.

El sistema de reparto así definido garantiza un esquema de transferencias de nivelación, donde se tienen en cuenta las diferencias en capacidades tributarias y también en los costos requeridos para la provisión de los bienes públicos. Además, durante un período largo de transición, operaría por el “incremento de los recursos”, previendo en este sentido una salvaguardia general a favor de los gobiernos para respetar los niveles absolutos de recursos recibidos al momento de iniciarse la aplicación del nuevo acuerdo. Esta garantía será decreciente y se agotaría en 5 años (decreciendo 20% por año).

Se destaca finalmente que el sistema de asignaciones de fondos o las transferencias a cada jurisdicción, tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos provinciales propuesto, se transforma esencialmente en un esquema de sumas absolutas sujetas a revisiones por lapsos predeterminados. Se elimina la prociclicidad que resultaría de la aplicación de porcentajes sobre las sumas efectivamente recaudadas. Los excedentes de lo efectivamente recaudado con respecto a las aludidas sumas absolutas, deben ser derivados al fondo de estabilización. A la inversa ocurriría en momentos de descenso en la masa, en que se podrá recurrir a recursos acumulados en el fondo, permitiéndose así mantener un comportamiento estable de las variables fiscales a lo largo del ciclo. Se sugiere considerar estos recursos acumulados como inembargables y sujetos al aludido mecanismo de origen y aplicación automática (no discrecional) de los recursos, y que su administración sea confiada al Banco Central de la República Argentina.

Pilar 4: La nueva institucionalidad del sistema fiscal federal

La nueva institucionalidad debe contemplar:

- (i) La conformación del nuevo Organismo Fiscal Federal – previsto en la Constitución -, que garantice la permanencia y cumplimiento efectivo del nuevo acuerdo fiscal federal. Las decisiones fiscales quedan no obstante sujetas a la aprobación de los legislativos.
- (ii) Muy esencialmente, se garantice el objetivo de prever un mecanismo institucional que contenga la suficiente flexibilidad para que el acuerdo fiscal federal pueda adecuarse a las situaciones cambiantes de la realidad, evitando su violación en el corto o mediano plazo. En ello radica la labor relevante del OFF quien tendría a su cargo con cierta periodicidad preestablecida (por ejemplo cada cinco años) las posibles modificaciones de los estimadores de necesidades fiscales y capacidades tributarias de las jurisdicciones. Todo sujeto no obstante, a la aprobación de los legislativos, como se indicara previamente.

En este sentido, se resalta:

- a) Ningún sistema puede pretender congelar la realidad por tiempo indefinido.
- b) Las adaptaciones del sistema fiscal federal a las situaciones cambiantes, deben necesariamente estar previstas en el acuerdo federal evitando improvisaciones,

con la consiguiente presencia de conductas oportunistas o estratégicas de ambos niveles de gobierno.

- c) Las cuestiones fiscales y financieras que afectan a una provincia o jurisdicción, afectan al conjunto de las jurisdicciones. Los problemas regionales deben federalizarse y no nacionalizarse.
- (iii) El diseño institucional debe garantizar que no se agregue simple burocracia al sistema actual o que no reproduzcan los defectos del sistema de decisiones políticas del actual sistema. Se sugiere organizar el ente a partir de la actual Comisión Federal de Impuestos, con competencias y atribuciones por cierto ampliadas.
- (iv) Finalmente, los Acuerdos sobre Administración Tributaria Federal, que junto a las reglas macrofiscales habrán de asegurar un federalismo responsable, consistente en:
- a) Garantizar un sistema informático armonizado entre la Nación y las Provincias, sobre la base de una misma plataforma tecnológica (ampliación del programa Osiris Rentas).
 - b) Centralización de registros que permita contar con una base federal compartida de contribuyentes (cuitificación y cuenta única tributaria), tanto de personas físicas como de sociedades, con un registro federal de personas y sociedades, un registro federal compartido de bienes registrables (catastros y parque automotor), titularización de inmuebles y automotores, valuaciones fiscales de inmuebles y automotores.
 - c) Intercambio de información sobre recaudaciones tributarias, en particular de los impuestos con bases tributarias compartidas entre la Nación y las Provincias.
 - d) Un rediseño del esquema institucional de operación de los entes recaudadores nacional y provinciales, que independicen su accionar de los gobiernos de turno y permita el control cruzado federal.

5. Comentario final

Las ideas adelantadas sobre los cuatro pilares para la reforma del acuerdo fiscal y financiero federal, constituyen un conjunto armónico de principios que son fuertemente complementarios o interdependientes entre sí. La ausencia de alguno de ellos habrá de debilitar e inclusive frustrar el logro de metas razonables en los objetivos propuestos por los restantes.

El sistema de reparto y los acuerdos de reforma institucional propuestos, garantizan un esquema de transferencias de nivelación, donde se tienen en cuenta las diferencias en capacidades tributarias y también en los costos requeridos para la provisión de los bienes públicos. Además, durante un período de transición, operaría básicamente por el incremento de los recursos, previendo en este sentido una salvaguardia general a favor de los gobiernos para respetar los niveles absolutos de recursos recibidos al momento de iniciarse la aplicación del nuevo acuerdo. Esta garantía sería no obstante decreciente y se agotaría en 5 años (decreciendo 20% por año).

La propuesta se ciñe muy particularmente a los presupuestos exigidos por el art. 75, inc. 2, de la Constitución Nacional reformada: *“en relación directa a las competencias, servicios y funciones..., siguiendo criterios objetivos de reparto...que contemplen los*

principios de equidad, solidaridad y al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades...”. Es un esquema de sumas absolutas sujetas a revisiones por lapsos predeterminados (por ejemplo, cada 5 años). Se elimina la prociclicidad que resultaría de la aplicación de porcentajes sobre las sumas efectivamente recaudadas y se posibilita el ajuste ante situaciones cambiantes. Los excedentes de lo efectivamente recaudado con respecto a las aludidas sumas absolutas, deben ser derivados al Fondo de Estabilización. Se sugiere considerar a estos recursos acumulados como inembargables y sujetos al aludido mecanismo de origen y aplicación automática (no discrecional) de los recursos, y que su administración sea confiada al BCRA.

La visión del autor es que restringir la discusión del acuerdo federal al tema exclusivo de la primaria y secundaria, es incompleto y asegura un pronto fracaso. Las decisiones sobre redistribución de recursos del fondo común, constituye un juego de suma cero y los resultados del este juego ya han sido analizados en la literatura de elección pública. La “circularidad de Condorcet” en los resultados, augura un constante replanteo y debate de cuestiones que resultan esenciales para el desempeño de cualquier federación. En un escenario de muy débil institucionalidad, el esfuerzo debe ser mejorar las instituciones, acordando reglas de juego estables, con esquemas de incentivos institucionales adecuados y mecanismos de ajuste predeterminados que eviten los cambios estratégicos y discrecionales que han sido la constante durante las últimas décadas en el proceso del federalismo argentino. Los problemas económicos de la Argentina no radican meramente en “malos planes económicos”. Los planes económicos responden a funciones objetivas de los representantes en los gobiernos y pueden resultar inconsistentes o malos desde el punto de vista de la función de bienestar social¹⁶. La raíz de los problemas es entonces la forma en que las decisiones colectivas son adoptadas y tiene origen constitucional. La reforma institucional propuesta pretende garantizar el encuadre normativo que contenga los incentivos adecuados para coadyuvar al diseño de funciones objetivas de los representantes compatibles con el bienestar general.

Se insiste finalmente: la crítica de algunos expertos respecto a la inviabilidad de crear instituciones fiscales y financieras como las indicadas en la propuesta, asumiendo gobiernos débiles que habrán de violar tales reglas, es aceptar de lleno la alternativa de una política fiscal y financiera errónea, es decir, ineficiente y dañina desde todo ángulo. Es aceptar la prociclicidad, la ineficiencia y la falta de equidad y solidaridad, sin intentar evitar estos problemas. La solución no es hacer más fácil las decisiones discrecionales inadecuadas y dejar expeditas las puertas para conductas estratégicas de los gobiernos de turno, nocivas desde el punto de vista del bienestar general, sino generar “costos de transacción” para la toma de decisiones públicas erróneas y establecer en cambio mecanismos de incentivos virtuosos, mediante las necesarias reglas de procedimiento, de transparencia y numéricas contenidas en el nuevo diseño institucional del acuerdo federal.

Seguidamente se transcribe un proyecto de Ley Convenio que contiene los lineamientos adelantados en esta nota, en base a los contenidos de las notas previas.

¹⁶ En estas funciones objetivo de los representantes pesan las preferencias del votante mediano, pero también la de los grupos de influencia. Los equilibrios de Nash resultantes - implícitos en dichas funciones objetivo - pueden diferir muy marcadamente de los equilibrios paretianos (aquellos que maximizan el bienestar general).

PROYECTO DE LEY FISCAL Y FINANCIERA FEDERAL
SISTEMA FEDERAL DE CONCERTACION PARA LA COORDINACION Y
ARMONIZACION FISCAL Y FINANCIERA INTERJURISDICCIONAL¹⁷

Por Dr. Horacio L. P. Piffano

TITULO PRIMERO

DEL SISTEMA FEDERAL DE CONCERTACION PARA LA COORDINACION Y
ARMONIZACION FISCAL Y FINANCIERA INTERJURISDICCIONAL

Artículo 1°. La presente Ley Convenio instituye el nuevo orden fiscal y financiero federal que habrá de regir en forma permanente las relaciones fiscales y financieras de los niveles de gobierno Nacional, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 2°. El presente acuerdo federal identifica como pilares esenciales del nuevo orden federal a:

- a) El nuevo Sistema Tributario Federal.
- b) Las Reglas Macrofiscales.
- c) El Sistema de Asignación de Fondos o la Coparticipación Federal de Impuestos.
- d) El nuevo Esquema Institucional del Sistema Fiscal Federal.

Artículo 3°. El nuevo Sistema Tributario Federal legislado en el Título Segundo, que produce una mayor descentralización de bases tributarias a los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales (en adelante gobiernos subnacionales) a fin de reforzar el principio de correspondencia fiscal a nivel subnacional, será complementado por un Sistema de Transferencias de Igualación o Nivelación de Oportunidades, tal cual es legislado en el Título Cuarto.

¹⁷ Proyecto de Ley-Convenio para cumplir con la directiva del Art. 75, Inciso 2°, y Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional reformada en 1994.

Artículo 4°. El nuevo sistema de coordinación fiscal y financiera interjurisdiccional, instituido por la presente Ley Convenio, a través de las disposiciones del Título Tercero y del Título Cuarto, sustituye al régimen de coparticipación federal de impuestos de la Ley N° 23.548 y modificatorias y demás Acuerdos y/o Pactos Fiscales celebrados entre la Nación y los gobiernos provinciales. La organización institucional del acuerdo fiscal federal detallado en el Título Quinto, reglamenta la directiva constitucional del artículo 75 inciso 2°, sexto párrafo, de constitución de un Órgano Fiscal Federal encargado del control del nuevo acuerdo, con la creación del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera y la Comisión Fiscal Federal.

TITULO SEGUNDO

EL NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL

Artículo 5°. En armonía con el régimen rentístico o tributario federal previsto por la Constitución Nacional, establécese la siguiente distribución de potestades tributarias a los diferentes niveles de gobierno:

- a) Serán de legislación exclusiva del nivel federal o nacional de gobierno:
- Los Impuestos que gravan el Comercio Exterior (ICE).
 - El Impuesto al Valor Agregado (IVA).
 - El Impuesto a las Ganancias de Sociedades (IGS).
 - El Impuesto Nacional a las Ganancias de Personas Físicas (IGPF).
 - El Impuesto Nacional a los Bienes Personales (IBP).
 - Impuesto Nacional a los Combustibles Líquidos (INCL)
 - Las regalías, canon e impuestos que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables, ubicados en territorios de dominio nacional (RN).
 - Las Contribuciones al Sistema Nacional de la Seguridad Social y cualquier impuesto que grave los salarios de los trabajadores (CSNSS).
 - Otros tributos nacionales no contemplados explícitamente en el presente artículo (OI).
- b) Serán de legislación exclusiva de los gobiernos de Provincias:
- El Impuesto a las Ventas Minoristas para Medianos y Grandes Contribuyentes (IPVM) y de Patentes o Módulos para Pequeños Contribuyentes (IP).
 - El Impuesto Provincial al Ingreso de las Personas Físicas (IPGPF).

- Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales (ABP).
- El Impuesto a los Consumos Específicos (ICE).
- El Impuesto Provincial al Uso de Combustibles (IPUC).
- El Impuesto Inmobiliario (II).
- El Impuesto Automotor (IA).
- Las Contribuciones de Mejoras (CM).
- Tasas por Servicios no Municipalizados (TP).
- Las regalías, canon e impuestos que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables, ubicados en territorios de dominio de cada jurisdicción (RP).
- Contribuciones al Sistema Provincial de Seguridad Social (CSPSS)

Serán de legislación exclusiva de los gobiernos Municipales:

- Tasas retributivas de servicios de alumbrado, barrido y limpieza, con tasas que guarden razonable relación con el costo de su provisión (TSM).
- Tasas por Mantenimiento de Caminos y Guías, con tasas que guarden razonable relación con el costo de la obra o servicio (TMMCyG).
- Otras tasas por servicios descentralizados en los municipios, con tasas que guarden razonable relación con el costo del servicio (OTSM).

Las provincias introducirán las reformas tributarias propias requeridas en un todo de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y lo dispuesto en los restantes artículos de esta Ley Convenio, con vigencia a partir del inicio del presente acuerdo federal. Los contribuyentes considerados “pequeños” a los fines del Impuesto de Patentes o Módulos corresponderán a los asimilados al régimen de Monotributo del actual régimen tributario nacional que mantiene su vigencia. Las provincias pueden decidir la descentralización hacia los municipios de sus impuestos Inmobiliario y Automotores o prever la posibilidad del establecimiento de alícuotas adicionales municipales en los mismos o descentralizar o transferir el cobro o la recaudación total o parcial de estos dos impuestos.

Artículo 6°. A los fines de lograr una adecuada armonización tributaria, que posibilite un desempeño eficiente y equitativo de los sistemas tributarios nacional y subnacionales, se establece:

- (A) Para los impuestos cuyas fuentes o bases son asignadas en forma concurrente a la Nación y a las provincias, según el detalle del artículo 5°, a saber: IVA/IPVM; Monotributo/IP; IGPF/IPGPF; IBP/ABP; INCL/IPUC; RN/RP; y, CSNSS/ CSPSS:

- 1) Las definiciones de las bases tributarias, las exenciones, los diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial entre actividades, serán uniformes sobre la base de la legislación correspondiente al impuesto nacional.
 - 2) Las alícuotas generales sumadas de la Nación y las provincias, no deben superar ciertos límites de presión tributaria nominal. Estos límites deben ser fijados por el Órgano Fiscal Federal, que se crea en el Título Quinto, y ser sometidos para aprobación del Congreso Nacional a través de una Ley Convenio Impositiva Federal, a ser ratificada por las legislaturas provinciales adherentes a la presente Ley Convenio.
 - 3) En correspondencia con el apartado anterior, las alícuotas generales que establezcan los gobiernos provinciales, por sobre las correspondientes alícuotas nacionales, no deben superar los límites que a tal efecto establezca el Órgano Fiscal Federal, y deben ser incorporadas en la Ley Convenio Impositiva Federal.
 - 4) La Ley Convenio Impositiva Federal, establecerá asimismo que las regalías, canon o los gravámenes sobre explotación de recursos naturales y sobre las actividades de turismo que establezcan los gobiernos provinciales, no podrán generar un rendimiento superior a la participación proporcional que en concepto del correspondiente tributo, regalía y/o canon haya recibido la respectiva provincia, en el último ejercicio fiscal cerrado el 31 de diciembre de
 - 5) La Ley Convenio Impositiva Federal, establecerá el mínimo no imponible del Impuesto Provincial al Ingreso de las Personas Físicas. Este monto debe quedar sujeto a la revisión periódica por parte del Órgano Fiscal Federal. El impuesto será de alícuota única y su monto será deducible del Impuesto Nacional a las Ganancias de Personas Físicas.
- (B) Para los impuestos asignados con carácter exclusivo a las Provincias, según el detalle del artículo 5°:
- 1) Deberá consensuarse, dentro del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera con la intervención de la Comisión Fiscal Federal según se prevé en el Título Quinto, una legislación uniforme con respecto a bases tributarias, exenciones, diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial entre actividades.
 - 2) Las alícuotas generales serán fijadas por cada provincia, con las limitaciones específicas y generales de armonización tributaria contempladas en la presente Ley Convenio.

Artículo 7°. Las provincias que adhieran a la presente Ley Convenio, se comprometen a la eliminación total de los Impuestos a los Ingresos Brutos y de Sellos, en tanto ellos son

sustituidos por los nuevos tributos descentralizados, así como todo otro tributo que resulte en pugna con el nuevo orden federal instituido por esta Ley Convenio, y a promover la derogación de los tributos municipales que asimismo contravengan el nuevo sistema tributario federal. Asimismo, toda futura creación de impuestos o tributos sobre bases concurrentes entre la Nación y las provincias, deberán ser sometidas a consideración del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, previa intervención de la Comisión Fiscal Federal, según se legisla en el Título Quinto, de manera de consensuar por esa vía la modificación del sistema tributario federal y sus consecuencias sobre el resto del acuerdo fiscal federal. Esta previsión no deberá aplicarse para los tributos de legislación exclusiva de los respectivos niveles de gobierno. Las leyes tributarias que se dicten en contravención a lo dispuesto en el presente Título Segundo, serán nulas de nulidad absoluta por aplicación de la presente Ley Convenio y las disposiciones constitucionales sobre las que la misma se basa. Los contribuyentes tendrán la posibilidad de recurrir por la vía administrativa y judicial que corresponda, para solicitar la nulidad del gravamen cuestionable, según lo previsto en el Título Quinto.

Artículo 8°. Defínase como la “masa a coparticipar” entre el gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al producido de los siguientes tributos nacionales:

- El Impuesto al Valor Agregado hasta el límite de aplicación de la alícuota del 12%.
- El Impuesto a las Ganancias de Sociedades hasta el límite de la tasa del 25%.
- Resto de los impuestos nacionales coparticipados, que excluyen a los Gravámenes sobre el Comercio Exterior, sin límite.
- Otros impuestos de legislación nacional existentes o a crearse no contemplados explícitamente en el artículo 5°, sin límites.

Artículo 9°. Los recursos contemplados en la “masa a coparticipar” serán distribuidos según los criterios legislados en el Título Cuarto, previa deducción de los que fueren afectados a fines específicos, según la previsión constitucional del artículo 75 inciso 3° y habiéndose agotado la instancia prevista en el artículo 10° de la presente Ley Convenio.

Artículo 10°. Derógase las leyes (Coparticipación Vial, Fondo del Tabaco, FONAVI, Fondo del Conurbano Bonaerense, etc.), así como todas las afectaciones de recursos cualquiera fuere la norma legal por la que hubieren sido creadas. Las futuras afectaciones de recursos que pudiere disponer el Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 inciso 3°, deberán justificarse solamente en la medida que no fuere posible su financiamiento mediante el producido de las alícuotas excedentes de que dispone el

Gobierno Nacional en virtud de los límites establecidos a la masa a coparticipar en el artículo 7°. Esta justificación deberá consensuarse en el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, previa intervención de la Comisión Fiscal Federal, según se legisla en el Título Quinto.

Artículo 11°. Las exenciones o promociones de actividades, cualquiera fuere su naturaleza, que impliquen gasto tributario, no serán deducibles a los fines del cálculo de la masa coparticipable. El gasto tributario pertinente deberá incorporarse dentro del rubro “Infraestructura Económica y Social”, en concepto de “Subsidio a las actividades económicas”, como se detalla en el artículo 34.

TITULO TERCERO

LAS REGLAS MACROFISCALES DEL NUEVO ORDEN FEDERAL

Artículo 12°. Créase el “Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas”, el que será alimentado de las siguientes fuentes:

- a) El producido de la venta o liquidación de activos físicos y financieros del gobierno nacional producto de privatizaciones.
- b) Los excedentes de recursos por resultados con superávits de las finanzas públicas consolidadas, de acuerdo a lo normado en el artículo 13.
- c) El producido de las colocaciones financieras de lo acumulado en el mismo Fondo.
- d) Los subsidios, donaciones o legados efectuados al Gobierno Nacional, siempre que no estuviere identificado por el donante el destino específico de los fondos.
- e) El 80% del monto previsto en los presupuestos anuales del Gobierno Nacional como Aportes del Tesoro Nacional (ATN) con destino a Provincias y Municipios. El monto total de los ATN no podrá superar el 1% de la masa coparticipada en el ejercicio inmediato anterior.

Artículo 13. Los recursos tributarios que se distribuyan a los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo a los criterios establecidos en el Título Cuarto, no podrán exceder los montos del gasto consolidado a financiar allí determinados. Cuando la recaudación efectiva supere tales montos, los excedentes deben ser derivados al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas.

Artículo 14. Cuando las necesidades de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno, determinadas de acuerdo a los criterios establecidos en el Título Cuarto, superen al promedio móvil simple de la recaudación efectiva del mes pertinente, correspondiente a los últimos cinco ejercicios, de disponerse de recursos acumulados en el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, los mismos serán prorrateados a los distintos niveles de gobierno en forma automática, siguiendo los mismos procedimientos administrativos empleados en la distribución de los montos determinados en el Título Cuarto.

Artículo 15. A los fines del cumplimiento de los artículos 13 y 14, las necesidades de financiamiento de los distintos niveles de gobierno, establecidos según los criterios del Título Cuarto, deben ser divididas en doceavos, para su comparación con lo efectivamente recaudado a fin de cada mes y con el promedio calculado según el artículo 14. Las diferencias entre necesidades mensuales y recaudación efectiva mensual, cuando esta última resulte mayor a tales necesidades, o el promedio móvil de la recaudación efectiva correspondiente al mes, cuando esta resulte menor a las mismas, deberán ser compensadas – derivando recursos excedentes al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas o detrayendo fondos del mismo, respectivamente - en forma proporcional, en el mes inmediato posterior.

Artículo 16. Las transferencias de fondos del sistema que se legisla en el Título Cuarto y en el presente Título Segundo, serán diarias e instrumentadas a través del Banco de la Nación Argentina.

Artículo 17. La administración del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas estará a cargo del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Los fondos administrados por este concepto no formarán parte del patrimonio del BCRA; no podrán ser tenidos en cuenta como reserva monetaria del BCRA a los fines del cumplimiento de las normas monetarias que en su momento rijan; deberán ser objeto de administración separada y con identificación en cuentas individuales de cada una de las jurisdicciones – Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires - que participan del acuerdo federal instituido en la presente Ley Convenio, previa deducción de los montos que se indican en el artículo siguiente; y, seguirán los mismos criterios expuestos en el Título Cuarto para los fondos distribuidos. Las colocaciones financieras transitorias de los fondos acumulados, deberán garantizar la condición de liquidez suficiente y necesaria a todo fondo de contingencia.

Artículo 18. Los montos del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas asignables a cada jurisdicción en su respectiva cuenta, según lo indicado en el artículo 17, sufrirán una deducción proporcional equivalente al porcentaje que establezca el Órgano Fiscal Federal, los que junto con los montos provenientes de los Aportes del Tesoro Nacional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12, serán imputados a una cuenta separada, bajo la denominación de “Fondo para Emergencias Provinciales”, destinada a financiar salvatajes financieros especiales de los gobiernos subnacionales.

Artículo 19. El BCRA y el Banco de la Nación Argentina adecuarán los procedimientos administrativos a fin de garantizar la necesaria agilidad de los mismos de manera de dar cumplimiento de la disposición de distribución diaria de los fondos a las jurisdicciones, según corresponda por lo normado en la presente Ley Convenio. El costo de administración del servicio de administración del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas de parte del BCRA será remunerado a ésta institución mediante una comisión del ...% sobre los rendimientos de la aplicación transitoria de los recursos y será debitada al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas mensualmente al cierre de las operaciones del último día hábil de cada mes.

Artículo 20. Los costos del sistema de distribución automática y diarias de los fondos que requiere el funcionamiento de la presente Ley Convenio para el Banco de la Nación Argentina, serán recompensados al mismo y estimados sobre la base del promedio histórico de los costos incurridos en la administración de los fondos de la Ley N° 23.548, y descontados mensualmente a favor de este Banco al cierre de operaciones del último día hábil de cada mes, debiendo ser distribuido este débito entre las jurisdicciones en proporción a los fondos girados a cada una.

Artículo 21. Todos los niveles de gobierno o jurisdicciones que participan del presente acuerdo federal, no podrán hacer uso del crédito por encima de los límites establecidos en este artículo. El límite de la deuda total por todo concepto no podrá superar el 30% del valor capitalizado del promedio móvil de los recursos corrientes de los últimos cinco ejercicios fiscales – incluyendo como tales a los recursos tributarios y no tributarios propios y los provenientes del sistema de coparticipación establecidos en el Título Cuarto. La capitalización se calculará sobre la base de la tasa de interés pasiva promedio del sistema bancario nacional correspondiente al año respectivo, según determine el BCRA.

Artículo 22. A los fines de la estimación de la deuda por todo concepto establecida en el artículo anterior, se deberán tener en cuenta:

- a) La deuda consolidada en títulos públicos de largo plazo;
- b) Las letras de tesorería;
- c) Los préstamos bancarios o de instituciones financieras nacionales, internacionales o de organismos multilaterales de crédito;

- d) Toda deuda instrumentada mediante papeles cotizables o no cotizables en Bolsas de Valores;
- e) La deuda flotante compuesta por la deuda con proveedores y contratistas, la deuda en sueldos y jornales de los agentes públicos y todo otro concepto de deuda flotante que supere una antigüedad de seis meses;
- f) La deuda contingente derivada de los avales y/o garantías otorgadas a entes públicos y privados por el total de lo avalado o garantizado;
- g) Los pasivos contingentes derivados de otras acciones de Gobierno, como los eventuales compromisos derivados de juicios al Estado pendientes de resolución judicial, los derivados de regulaciones gubernamentales y de la modificación de contratos con entes públicos y privados. El monto de estas contingencias deberán estimarse sobre la base de evaluaciones de entes independientes del gobierno.

Artículo 23. Los representantes, funcionarios y/o agentes públicos que autorizaren excesos de endeudamiento por sobre los límites establecidos en el artículo anterior, incurrirán en el delito de malversación de fondos públicos e incumplimiento de los deberes de funcionario público. La jurisdicción que hubiere convalidado por mayoría de votos de su poder legislativo los excesos de endeudamiento, podrá ser objeto de intervención federal de acuerdo con los procedimientos que se legislan en el Título Quinto.

Artículo 24. Cuando la evolución de las finanzas públicas de una jurisdicción fuere negativa, cualquiera fueren sus razones, incidiendo en aumentar el coeficiente de endeudamiento por encima del límite establecido en el artículo 21, el respectivo gobierno deberá generar el superávit primario necesario en el ejercicio fiscal inmediato posterior a fin de retornar al límite permitido. Si la modificación de las finanzas públicas planteara una situación de emergencia fiscal, el gobierno respectivo puede solicitar tratamiento especial de salvataje en los términos y procedimientos legislados en el Título Quinto, sin que esto exima de las responsabilidades imputables a los funcionarios que hubieren violado las disposiciones de las leyes de la propia jurisdicción, las leyes federales con aplicación en la jurisdicción y el presente acuerdo federal, según lo tipificado en el artículo anterior.

Artículo 25. En el espíritu de asegurar un comportamiento prudente y responsable de las finanzas públicas consolidadas, el Congreso Nacional podrá dictar Leyes de Responsabilidad Fiscal que introduzcan restricciones adicionales al uso de instrumentos tributarios, de gasto o uso del crédito establecidos en la presente Ley Convenio. En tal caso, se deberá requerir la intervención del Órgano Fiscal Federal para que considere la extensión de la aplicación de la pertinente normativa a las jurisdicciones subnacionales, a fin de generar un clima de confianza sobre la solvencia y sustentabilidad fiscal consolidada, que beneficie a la federación en su conjunto.

TITULO CUARTO**SOBRE LAS NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LOS NIVELES DE GOBIERNO Y EL REPARTO DE LA MASA A COPARTICIPAR**

ARTICULO 26. A los fines de posibilitar el adecuado tratamiento de las finanzas públicas federales y el diseño de la metodología que cumplimente las disposiciones del artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional, defínese a los siguientes segmentos del gasto público consolidado a financiar:

- a) Los gastos derivados de la prestación de los servicios gubernamentales.
- b) Los requeridos por los planes de obras e inversiones destinados a infraestructura económica y social.
- c) Las transferencias al sistema público de seguridad social.
- d) Los servicios de la deuda pública consolidada al 31 de diciembre de
- e) El Fondo para Emergencias Provinciales.

Las previsiones de gastos y su financiamiento deberán efectuarse para un período mínimo de tres ejercicios.

Artículo 27. Establécese la siguiente metodología para calcular las necesidades de gasto en la prestación de los servicios gubernamentales de los gobiernos subnacionales:

- a) Se calcularán los gastos de operación y transferencias corrientes por habitante de las siguientes finalidades o funciones: Educación Preprimaria y Primaria, Educación Secundaria o EGB y Polimodal, Salud, Justicia, Seguridad, Administración General, Cuidado del Medio Ambiente, Ciencia y Técnica, Asistencia Social y Otros Sin Clasificar.
- b) El cálculo estará a cargo de la Comisión Fiscal Federal que se crea en el Título Quinto, y se efectuará mediante la estimación de una función estadística representativa del promedio de gasto pertinente para cada función a cargo de las jurisdicciones y teniendo en cuenta las variables o los determinantes básicos, como: población, urbanización (proporción de la población urbana respecto al total de la población), dispersión geográfica (habitantes por Km² de áreas habitadas o habitables de cada jurisdicción), producto bruto geográfico por habitante, condición de pobreza (población con necesidades básicas insatisfechas), clima (temperatura), condición geográfica (nivel respecto al mar), costo salarial promedio de la región (según datos del Sistema Unico de Seguridad Social) y grado de representación política (número de legisladores totales por habitante de la pertinente jurisdicción en el Congreso Nacional). El ajuste debe adoptar la forma funcional que mejor se adapte estadísticamente, a juicio de la Comisión Fiscal

Federal.

- c) Para estimar la necesidad de financiamiento de cada jurisdicción se sustituirá en la función ajustada el valor de la variable explicativa correspondiente a la jurisdicción y se asignará el valor promedio del conjunto nacional a la variable representación política.

Para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las necesidades de gasto estimadas de acuerdo al método indicado, se deberán deducir los gastos a cargo del Gobierno Nacional por los servicios de Justicia y Seguridad, en la magnitud correspondiente a los gastos ejecutados por el Gobierno Nacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta deducción será practicada todos los años, mientras no que se acuerde el traspaso pleno de estos servicios a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El cálculo de este gasto estará a cargo del Órgano Fiscal Federal.

En los casos de jurisdicciones en las que se demuestre que las instituciones prestadoras de los servicios de salud y educación atienden a habitantes provenientes de otras jurisdicciones en una proporción superior al 10% del total de los usuarios, deberán ser compensadas por las jurisdicciones de origen del usuario, en proporción al excedente de los usuarios atendidos por sobre el porcentaje indicado precedentemente. A tal fin, se estimarán las per capita como promedio del gasto corriente total de la institución afectada dividido el número total de usuarios atendidos por la misma.

Artículo 28. Establécese la siguiente metodología para establecer la capacidad tributaria de cada jurisdicción subnacional:

- a) Sobre la base de la asignación de las potestades tributarias establecidas en el Título Segundo, se identificará para cada impuesto la variable directa o más próxima a la base imponible.
- b) Sobre la base de la recaudación efectiva o imputable a cada jurisdicción, se determinará la tasa efectiva del impuesto por jurisdicción.
- c) Se procederá al cálculo de una función de recaudación, mediante el ajuste estadístico de datos de panel, de las series correspondientes a los últimos cinco años de recaudación propia o imputable a cada jurisdicción, utilizando como variable explicativa la variable correspondiente a la base gravada y la alícuota efectiva correspondiente. La forma funcional del ajuste corresponderá a aquella que mejor se adapte estadísticamente.
- d) La estimación de la capacidad tributaria de cada jurisdicción se efectúa sustituyendo en la función estimada los datos de la correspondiente base tributaria de cada jurisdicción y aplicando la alícuota efectiva promedio del conjunto nacional.

Artículo 29. Defínese como Transferencia de Nivelación o Igualación de Oportunidades de las finanzas públicas subnacionales, a la diferencia entre la necesidad de gasto estimada según el artículo 27 y la capacidad tributaria estimada según el artículo 28, 26

deducidas las Transferencias Condicionadas previstas en el artículo 31.

Artículo 30. Para calcular las necesidades de gasto de operación y transferencias corrientes de los servicios gubernamentales a cargo del gobierno nacional, a saber: Defensa, Seguridad, Justicia, Relaciones Exteriores y Culto, Cuidado del Medio Ambiente, Educación Universitaria, Ciencia y Técnica, Asistencia Social, Administración General y Otros sin, se promediarán los ejecutados a valor constante en los últimos cinco ejercicios fiscales. En el presupuesto nacional se incluirá adicionalmente como Aportes del Tesoro Nacional con destino a provincias y municipios, un importe no mayor al 1% de la masa coparticipada en el ejercicio inmediato anterior, debiéndose contemplar lo Clasificar dispuesto por el artículo 12, inciso e), de la presente Ley Convenio. gastos

Artículo 31. Los programas sectoriales a cargo del Gobierno Nacional que impliquen transferencias de fondos a las provincias, serán descentralizados a los gobiernos provinciales en calidad de “Transferencias Condicionadas”. Estas transferencias deben ser diferenciadas en sus componentes “para erogaciones corrientes” y “para erogaciones de capital“. Las destinadas a financiar erogaciones corrientes, deben ser deducidas de las transferencias de nivelación contempladas en el artículo 29. Las destinadas a erogaciones de capital, deben ser contempladas en el rubro “Infraestructura económica y social” y en el correspondiente subrubro, según se contempla en el artículo 34.

Artículo 32. Para el cálculo de la capacidad tributaria a cargo del gobierno nacional se promediarán los resultados de las recaudaciones de los impuestos asignados según el Título Segundo, de los últimos veinte ejercicios, sobre la base del ajuste estadístico pertinente, empleando como variables explicativas la variable correspondiente a la base, la de la alícuota efectiva y una “dummy” o variable de ajuste para cada evento especial detectado en el correspondiente ejercicio (por ejemplo, catástrofes naturales, planes especiales de moratoria, cambios en las alícuotas, etc.).

Artículo 33. Las necesidades de gasto de operación y transferencias corrientes y de capacidades tributarias propias de los gobiernos, calculados según las disposiciones de los artículos anteriores, son valores de referencia, estándares o valores postulados, y su estimación se efectúa exclusivamente con el objeto de determinar las asignaciones de recursos de la masa a coparticipar. Las asignaciones o transferencias a los gobiernos nacional y provinciales correspondientes a los servicios gubernamentales, o las sumas fijas que se determinen en función de las salvaguardias a los gobiernos sobre los mínimos a recibir según las transferencias presentes que dispone el artículo 39, son de libre disponibilidad (no condicionadas). Cada jurisdicción podrá fijar el nivel y composición de su presupuesto de gastos y establecer las alícuotas impositivas para los tributos asignados

según lo previsto en el Título Segundo, con total autonomía fiscal, respetando no obstante las normas de armonización tributaria establecidas en el Título Segundo, y el cumplimiento de los límites al endeudamiento previstos en el Título Tercero.

Artículo 34. Las necesidades de gasto de infraestructura económica y social, se determinarán sobre la base del Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones. El Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones debe contemplar los siguientes componentes:

- a) Obras de vialidad
- b) Plan de viviendas populares
- c) Obras de infraestructura para servicios sociales básicos (educación, salud)
- d) Obras de infraestructura de servicios generales (agua potable y cloacas, seguridad, administración general)
- e) Otras obras sin clasificar (desarrollo de la economía, por lo no incluidos en a), y otros)
- f) Subsidios a actividades económicas

Los proyectos deben estar incorporados en el Sistema Federal de Inversión Pública, que seguirá los lineamientos de la Ley Nacional N° 24.354 que creara el Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Una Ley Convenio Complementaria, con proyecto a elaborar por el Órgano Fiscal Federal que se crea en el Título Quinto, deberá establecer la forma de estimar las necesidades de gasto en cada uno de los subrubros detallados en este artículo. Para el caso de Obras de Vialidad, se deberá consensuar la afectación del producido del Impuesto al Uso de los Combustibles, que queda descentralizado según lo dispuesto en el artículo 5°, a los efectos de estimar las necesidades netas de financiamiento para este subrubro.

Artículo 35. Las necesidades de financiamiento del sistema de seguridad social, se basarán en proyecciones de las necesidades de gasto del sistema previsional público de reparto y cierta cobertura del fondo de desempleo. Ambas proyecciones deberán ser sometidas a evaluaciones independientes de los gobiernos, sobre la base de la legislación presente y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 46 de la presente Ley Convenio.

Artículo 36. Las proyecciones de las necesidades de financiamiento por la deuda pública consolidada (nacional y provincial) acumulada al 31 de diciembre de, se efectuarán sobre la base del perfil actual y evolución probable (reprogramaciones) de la misma hasta su eliminación total. Las proyecciones deberán ser sometidas a evaluaciones independientes de los gobiernos. Los gastos de este segmento corresponden a los servicios de la deuda actual (stock de deuda al 31-12-.....). Los servicios del futuro endeudamiento adicional o incremental que decidan los gobiernos (tanto Nacional como Provinciales), dentro de los límites establecidos por las reglas macrofiscales, deberán ser atendidos con recursos propios.

Artículo 37. El Fondo para Emergencias Provinciales se conformará con los Aportes de Tesoro Nacional, según lo previsto en los artículos 5° y 30, más las sumas que aportarán las provincias en proporción a los créditos imputables en el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, según se acuerde en el Órgano Fiscal Federal que se crea en el Título Quinto.

Artículo 38. Las asignaciones o transferencias a los gobiernos correspondientes a Infraestructura Económico y Social, Sistema de Seguridad Social y Deuda Publica, así como las asignaciones que se acuerden por el uso del Fondo para Emergencias Provinciales, son condicionadas para el gasto o programa específico que las generan.

Artículo 39. La suma de las necesidades de financiamiento de cada segmento y nivel de gobierno, comparadas con los fondos provenientes de la recaudación nacional habrá de determinar el déficit o superávit consolidado. Los superávits implicarán destinar los excedentes al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas. Los déficits implicarán usos de recursos provenientes de dicho fondo.

Artículo 40. Para la transición o en ausencia de recursos del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, los déficits consolidados deberán financiarse con deuda pública nacional, respetando los límites alcanzados con relación a meta prevista por la regla macrofiscal establecida en el artículo 21 y/o mediante cambios en la presión tributaria o nivel del gasto consolidados, según se indica en el artículo siguiente.

Artículo 41. Establécese una salvaguardia general tendiente a garantizar a los distintos niveles de gobierno mantener como mínimo el nivel de recursos registrados para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de A tal fin, en primer lugar se deben estimar las capacidades tributarias incrementadas por los nuevos tributos provinciales, derivados de la descentralización tributaria operada de acuerdo con el detalle del Título Segundo, y éstas ser deducidas de los recursos recibidos por coparticipación federal en el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de En segundo término, si luego de aplicar la metodología detallada en la presente Ley Convenio, resultare un nivel de recursos menor al saldo así calculado, el correspondiente nivel de gobierno afectado deberá ser compensado por la diferencia. De no disponerse de recursos en el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, se podrán convenir modificaciones transitorias y proporcionales en la presión tributaria o en el nivel de endeudamiento nacional, o bien, efectuar reducciones proporcionales en las estimaciones sobre gastos por los servicios gubernamentales y en el Plan Analítico Quinquenal Federal de Obras Públicas.

La salvaguardia estipulada en este artículo tendrá vigencia por cinco ejercicios fiscales y operará en forma decreciente y proporcional, a partir del segundo ejercicio, del 20% por año. Artículo 42. A fines de calcular los recursos recibidos cada jurisdicción

subnacional al 31 de diciembre de, indicados en el artículo anterior, deberán computarse:

- a) Los provenientes de la aplicación de: Ley 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos), Cláusula de Garantía (Pacto Fiscal), Ley N° 14.040 y Decreto N° 964/92, Ley N° 24.073 (Impuesto a las Ganancias), Ley N° 23.906, artículos 3 y 4 (Fondo Educativo), Ley N° 23.966, artículos 5, Punto 2 (IVA), y 30 (Bienes Personales), Ley N° 23.966 (Vialidad Provincial, Obras de Infraestructura, F.E.D.E.I. y FO.NA.VI.), artículo 18 y Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales; y,
- b) Los provenientes de asignaciones nacionales a través de: Ministerio del Interior (A.T.N.), Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Otros Aportes del Tesoro Nacional y Ministerio de Salud y Acción Social.

Artículo 43. Las decisiones que adopte el Congreso Nacional o las Legislaturas provinciales o subnacionales en materia de endeudamiento público por aplicación de los artículos 40 y 41, y que pudieran implicar excesos transitorios de deuda sobre los límites establecidos en el artículo 21 de la presente Ley Convenio, no serán consideradas violadoras del acuerdo federal y, consecuentemente, los legisladores y el gobierno a quien representan, estarán eximidos de las sanciones previstas en el artículo 21 de la presente Ley Convenio.

Artículo 44. El tratamiento, análisis y determinación de las necesidades de gasto y capacidades de financiamiento del sector público consolidado, en un todo de acuerdo con lo estipulado en el presente Título, por las instituciones previstas en el Título Quinto de esta Ley Convenio, deberá actualizarse periódicamente, en los plazos que se decidan en el seno del Órgano Fiscal Federal creado en el Título Quinto, por períodos no inferiores a tres ejercicios fiscales.

Artículo 45. Sobre la base de los criterios, lineamientos, metodología y compromisos asumidos, expuestos en esta Ley Convenio, las provincias se comprometen a pactar con sus Municipios, en un plazo no superior a dos ejercicios fiscales, sistemas equivalentes de coordinación fiscal y financiera, requiriéndose la voluntad del gobierno local de proceder a la correspondiente adhesión, respetando su autonomía de decisión según prevé el artículo 123 de la Constitución Nacional.

Artículo 46. Las provincias adherentes a la presente Ley Convenio que aún no hubieren traspasado su Caja de Previsión Social al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241), podrán hacerlo en el futuro. Los beneficios a reconocer por las prestaciones traspasadas deben ser valuadas de acuerdo al régimen general de la Ley N° 24.241 o eventual futura ley sustituta. La diferencia del costo prestacional actual y el futuro

costo diferencial, en el caso de provincias que decidan mantener sistemas de beneficios de sus agentes estatales superiores a los que legisla el régimen general indicado, deberá ser financieramente atendido a través de una Caja Complementaria Provincial financiada con recursos propios. En este caso, la necesidad de financiamiento pertinente no formará parte del cálculo de las necesidades de gasto específico a atender con los fondos coparticipables. En los casos de restricciones constitucionales provinciales para el citado traspaso, las estimaciones de gasto de la caja provincial se efectuarán sobre la base de la valorización de las prestaciones medias equivalentes a las del sistema único nacional.

TITULO QUINTO**EL NUEVO ESQUEMA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FISCAL FEDERAL:
EL ÓRGANO FISCAL FEDERAL Y LOS ACUERDOS DE ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA**

Artículo 47. Créase el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, como autoridad superior del Órgano Fiscal Federal previsto en el artículo 75, inciso 2°, sexto párrafo, de la Constitución Nacional, con la estructura básica, misión y funciones detalladas en este Título.

Artículo 48. El Consejo estará integrado por el funcionario que presida el Gabinete de Asuntos Provinciales del Gobierno Nacional, integrado por el Jefe de Gabinete de Ministros, el Ministro del Interior y el Ministro de Economía y Producción, quien será su presidente nato, y por el Ministro que designe cada Gobierno Subnacional, es decir, uno por cada Provincia y uno por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto adhieran a la presente Ley Convenio. El Consejo elegirá dentro de los Ministros de las jurisdicciones subnacionales un Vicepresidente, con mandato por dos años.

Artículo 49. El Consejo tendrá su asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el lugar que fije el respectivo reglamento, sin perjuicio que pueda reunirse, cuando así se decida, en cualquier lugar de la República.

Artículo 50. Una vez constituido el Consejo, adoptará su Reglamento Interno mediante voto por mayoría de los dos tercios de las jurisdicciones integradas al sistema.

Artículo 51. El Consejo deberá reunirse por lo menos cuatro veces en el año a fin de analizar la evolución trimestral de las finanzas públicas de los gobiernos que adhieran al convenio. Asimismo deberá tomar conocimiento y emitir opinión respecto del Proyecto de Presupuesto Nacional elevado cada año por el Poder Ejecutivo Nacional a consideración del Congreso de la Nación. Esta opinión debe ingresar al Congreso al momento de su elevación por el Poder Ejecutivo Nacional. Las convocatorias deben ser efectuadas por el Presidente del Consejo y/o por no menos del 25% de las jurisdicciones adheridas a la presente Ley Convenio.

Artículo 52. La voluntad y opinión del Consejo se expresará mediante Resoluciones, que tienen fuerza vinculante, con las limitaciones que impone los artículos 6° y 61 de la presente ley convenio, y mediante Recomendaciones, que no tienen fuerza vinculante. El Consejo podrá adoptar Resoluciones, con el voto afirmativo de la unanimidad de sus integrantes con la excepción que impone lo dispuesto por el artículo 59 de esta Ley Convenio y sin perjuicio de las respectivas competencias legislativas de los gobiernos representados en el mismo. El Consejo podrá dictar Recomendaciones para elevar a consideración del Congreso Nacional y de las Legislaturas subnacionales. Las Recomendaciones del Consejo deberán ser iniciadas en su tratamiento por el Congreso Nacional y por las Legislaturas subnacionales en el mismo período legislativo en el que fueran elevadas a consideración de estos organismos.

La falta de inicio del tratamiento y de su aprobación o rechazo en tiempo razonable no superior a un año, será considerado acción de incumplimiento del respectivo gobierno a la presente Ley Convenio.

Artículo 53. Son funciones del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera el analizar, armonizar y coordinar:

- a) El ejercicio de las competencias, servicios y funciones de los distintos niveles de gobierno.
- b) La estimación de los niveles de gasto público en relación con las competencias, servicios y funciones de las jurisdicciones, según los criterios y metodología establecidos en la presente Ley Convenio.
- c) Las capacidades tributarias de los gobiernos subnacionales y su adecuación a las necesidades de financiamiento según surge de su comparación con lo establecido en el apartado anterior.
- d) Los instrumentos tributarios asignados a cada nivel de gobierno, el comportamiento en cuanto a eficacia recaudadora, su eficiencia económica y su equidad distributiva, y todas las cuestiones técnicas relativas a su adecuada complementación, armonización, administración y fiscalización tributaria.
- e) La acción de los organismos recaudadores nacionales y subnacionales.
- f) El control de la situación presupuestaria de los gobiernos y el cumplimiento de normas de auditoría presupuestaria y control de las administraciones financieras de los gobiernos, acorde con los objetivos y lineamientos de la Ley N° 24.156.
- g) El funcionamiento de los sistemas de inversión pública en los gobiernos integrantes del acuerdo, verificando la adhesión y el cumplimiento de las pautas establecidas en la Ley N° 24.354 (Sistema Nacional de Inversiones Públicas).
- h) El cumplimiento de las normas de comportamiento macrofiscal legisladas en la presente Ley Convenio, con especial atención a prevenir situaciones de crisis en las finanzas públicas de los gobiernos, su nivel de endeudamiento y uso del crédito público, la programación financiera ligada a su amortización y al servicio de los intereses.
- i) La determinación de las capacidades de endeudamiento de los gobiernos.
- j) El Plan Analítico Federal Quinquenal de Obras Públicas.
- k) La revisión de las proyecciones del Sistema Nacional de Seguridad Social.
- l) El control del uso del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas.
- m) La necesidad de salvatajes financieros de los gobiernos, mediante el uso de los recursos del Fondo para Emergencias Provinciales y los acuerdos pertinentes de ajuste de las finanzas públicas con la provincia asistida, así como el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos específicos.
- n) El impacto de medidas de política económica sobre las economías regionales y las finanzas públicas de los gobiernos nacional y subnacionales.

- o) Las demás funciones que sean razonablemente indispensables para la concreción de las atribuciones mencionadas, en orden a la finalidad principal de fortalecer el federalismo.

Artículo 54. Créase la Comisión Fiscal Federal que estará integrada por un representante titular y un suplente de la Nación y un representante titular y un suplente por cada jurisdicción subnacional que hubiere adherido a la presente Ley Convenio, los que deberán ser personas especializadas en materia fiscal y financiera.

Artículo 55. La designación de los representantes estará a cargo del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, mediante decisión de voto de los dos tercios de sus integrantes, a partir de ternas propuestas por cada jurisdicción adherida a la presente Ley Convenio para sus representantes. El Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera no podrá suscribir la designación de los representantes de no verificarse el atributo esencial previsto en el artículo anterior en cuanto a la especialización e idoneidad de los postulados en materia fiscal y financiera. La Comisión Fiscal Federal no podrá operar hasta tanto se hubiere completado la designación total de sus miembros. Los representantes miembros de la Comisión Fiscal Federal mantendrán su estabilidad en el cargo por un período de siete años, pudiendo ser reelegidos, siguiendo igual procedimiento que el estipulado en el artículo anterior.

Artículo 56. La Comisión Fiscal Federal tendrá como función el asesorar al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera sobre todos los asuntos que incumben a este Consejo, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 53, debiendo expresar su opinión mediante Dictámenes Técnicos.

En particular corresponde a la Comisión Fiscal Federal:

- a) Ejercer el control y fiscalización que dispone el art. 75 inc. 2º, sexto párrafo, de la Constitución Nacional.
- b) Ejercer el control y fiscalización del estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley - Convenio.
- c) Confeccionar Dictámenes Técnicos sobre la estimación de las necesidades de gasto, capacidades tributarias y necesidades de financiamiento de las jurisdicciones, en función de las competencias, servicios y funciones que tienen asignadas, disponiendo las modificaciones en los parámetros y/o coeficientes de distribución de fondos sobre la base de cambios en las circunstancias económicas, fiscales y financieras del país y de las economías regionales.
- d) Dictaminar sobre el cálculo de las transferencias de recursos que le corresponden a cada jurisdicción en función de los parámetros vigentes al momento de su aplicación.
- e) Preparar estudios técnicos y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades tributarias, de uso del crédito, de gasto y de la coordinación fiscal y financiera federal, establecidas en la presente Ley Convenio, por iniciativa propia o por

- f) pedidos del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, del Gobierno Nacional o de cualquier gobierno de las jurisdicciones adheridas a la presente Ley Convenio.
- g) Ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de distribución efectiva de los fondos a las jurisdicciones, según se legisla en la presente Ley Convenio.
- h) Vigilar las legislaciones y el funcionamiento de los sistemas tributarios, los niveles de endeudamiento, los sistemas de coparticipación de las provincias con sus municipios, así como los sistemas de administración financiera y control interno del sector público, el sistema de inversión pública y demás aspectos ligados al desempeño fiscal y financiero de los gobiernos.
- i) Intervenir en todo proyecto de legislación tributaria nacional, provincial o municipal que implique adecuaciones y/o modificaciones al sistema tributario federal legislado por la presente Ley Convenio.
- j) Formular opinión sobre los pedidos de salvatajes financieros especiales a los gobiernos que enfrenten urgencias fiscales especiales, determinando las medidas y las condicionalidades a las que deberá sujetarse el gobierno solicitante para el saneamiento de sus finanzas públicas.
- k) Dictar normas generales o específicas interpretativas de la presente Ley Convenio.
- l) Ejercer todas las demás competencias que resulten necesarias a los fines del mejor cumplimiento de las atribuciones que se le confieren, y especialmente aquellas que le encomiende el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera.

Artículo 57. Los organismos fiscales y financieros involucrados en cualquier aspecto relativo al manejo de los fondos propios y los coparticipados, a saber: los Ministerios de Economía y Producción o Ministerios de Hacienda y las Contadurías Generales de los Gobiernos, las Direcciones de Rentas Provinciales y Municipales, la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Banco Central de la República Argentina, el Banco de la Nación Argentina, los bancos recaudadores o centralizadores del sistema, Administración Nacional de la Seguridad Social y cualquier organismo público nacional, provincial, municipal o interjurisdiccional, con incumbencias en materia fiscal y/o financiera, están obligados a facilitar la información requerida por la Comisión Fiscal Federal, en los plazos razonables dependiendo del tipo de información, no siendo de aplicación para este fin las normas de secreto fiscal o tributario legisladas en los gobiernos adherentes a la presente Ley Convenio. Las administraciones provinciales se deben comprometer a adecuar sus sistemas de registro y control de la gestión pública, de acuerdo a los lineamientos generales de la Ley Nacional N° 24.156 y publicar su información presupuestaria o fiscal y financiera en una página de la red de Internet, de acceso libre, equivalente a la publicada por el Gobierno Nacional.

El incumplimiento de esta disposición, así como de otros compromisos asumidos en la presente Ley Convenio, será considerado violatorio del acuerdo fiscal federal por parte de la

jurisdicción involucrada, con las implicancias que surgen de las previsiones del artículo 62.

Artículo 58. La Comisión Fiscal Federal, además de las funciones antes estipuladas y cualquier otra que pudiere interpretarse estar razonablemente comprendida en la letra y el espíritu de la Constitución Nacional y la presente Ley Convenio, será continuadora de la Comisión Federal de Impuestos, debiendo proseguir las tramitaciones pendientes en dicha instancia.

Artículo 59. Los Dictámenes Técnicos de la Comisión Fiscal Federal deben ser subscriptos por la totalidad de sus integrantes. De existir disidencias entre sus miembros, ellas deberán quedar aclaradas en el mismo Dictamen Técnico. Los Dictámenes Técnicos deben ser considerados por el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera dentro del ejercicio fiscal de su elevación y ser aprobados o desaprobados u observados con fundamentos dentro de ese mismo período o el inmediato posterior. La ausencia de suscripción o falta de firma del Dictamen Técnico de parte de cualquier representante, habiendo sido éste debidamente notificado del mismo, implicará la falta de objeción de lo dictaminado.

Los Dictámenes Técnicos aprobados por el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera serán objeto de Resolución del Consejo y, consecuentemente, de aplicación obligatoria por parte de los gobiernos adherentes a la presente Ley Convenio. Los Dictámenes Técnicos desaprobados u observados por el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera deberán ser analizados nuevamente por la Comisión Fiscal Federal. Si en la revisión el nuevo Dictamen Técnico contara con los dos tercios de votos de los miembros de la Comisión Fiscal Federal, la elevación al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera tendrá carácter de imperativa y ésta deberá aprobarlo por Resolución, no admitiéndose recurso adicional alguno, sin perjuicio del recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con arreglo al artículo 14 de la Ley 48, el que no tendrá efecto suspensivo de la citada Resolución.

Artículo 60. Los Dictámenes Técnicos de la Comisión Fiscal Federal serán aprobados por la mayoría simple de sus miembros, aún previéndose el dejar constancia de posibles disidencias, a excepción de los Dictámenes Técnicos redactados por insistencia ante la desaprobación u observación del dictamen original de parte del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, donde opera la regla de mayoría de los dos tercios de la totalidad de sus miembros. Las partes que se consideren afectadas por los resultados del dictamen, podrán ejercer el derecho de pedido de revisión. Ante el mismo, la Comisión Fiscal Federal deberá emitir opinión, dentro de los treinta días (30) días corridos, mediante dictamen adicional sobre la solicitud elevada, la que seguirá el tratamiento posterior descripto para cualquier Dictamen Técnico.

Artículo 61. Las Resoluciones del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera pueden ser anulados, modificados o sustituidos por decisiones del Congreso Nacional mediante una ley-convenio complementaria y, ante ausencia de un pronunciamiento legislativo explícito, ser recusables ante el fuero de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal y, por dicha vía, recusables en tercera instancia ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Artículo 62. El incumplimiento de las Resoluciones del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera dentro de los sesenta (60) días corridos desde su comunicación formal a la jurisdicción, por parte de cualquier gobierno adherente a la presente Ley Convenio, y no habiendo éste interpuesto recurso judicial en los términos indicados en el artículo 61, se asumirá como denuncia del pacto fiscal federal y abandono del presente acuerdo de parte del mismo. Esto significa la interrupción inmediata, vencido dicho plazo, de las transferencias de recursos a la respectiva jurisdicción por la aplicación de esta Ley Convenio. Los fondos no transferidos deberán ser acreditados en la cuenta especial para salvatajes financieros, del Fondo para Emergencias Provinciales.

La provincia que denuncia el pacto reasume poderes tributarios plenos sin limitaciones, a excepción de lo legislado por la Constitución Nacional en su artículo 9°, manteniendo asimismo el Gobierno Nacional las potestades que le asigna la misma Constitución Nacional para establecer concurrentemente impuestos directos e indirectos en todo el territorio nacional, incluyendo naturalmente sobre los bienes y personas residentes en el territorio de la provincia que abandona el pacto federal.

Artículo 63. Los gobiernos que hubieren convalidado decisiones fiscales y financieras que vulneren los límites al endeudamiento convenidos en este convenio, o hubieren incurrido en acciones irresponsables en el orden fiscal o financiero, debidamente corroborado por la Comisión Fiscal Federal, dictaminado por la misma y aprobado el pertinente dictamen por

Resolución del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera y no obstante lo previsto en el artículo anterior, pueden ser objeto de Intervención Federal en los casos de extrema gravedad, ante convulsiones y desorden económico y social internos, que puedan implicar asumir riesgos serios para la estabilidad democrática y poner bajo amenaza la forma republicana de gobierno, como prevé el artículo 6° de la Constitución Nacional. En tal caso, la Resolución del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera comunicada al Congreso de la Nación o al Poder Ejecutivo Nacional en períodos de receso del cuerpo legislativo, en los términos indicados en el artículo 52 de la presente Ley Convenio, habrá de ponderar esta situación y decidir sobre la aludida Intervención Federal. El proceso de saneamiento fiscal y financiero consecuente con la Intervención Federal, estará sujeto a su posterior seguimiento y control por la Comisión Fiscal Federal. Los planes de salvatajes y saneamiento fiscal y financiero, propuesta por la Intervención Federal, deben necesariamente ser convenidos dentro del ámbito del Consejo Federal de Coordinación

Fiscal y Financiera, con la debida participación técnica de la Comisión Fiscal Federal.

Artículo 64. La Comisión Fiscal Federal contará con un Comité Técnico Permanente compuesto por cinco miembros, de duración similar a los representantes de la Comisión, extraídos del mismo cuerpo de Representantes de la Comisión Fiscal Federal, uno perteneciente al Gobierno Nacional, dos por las dos jurisdicciones de mayor participación en la distribución de los recursos coparticipados y dos por las restantes jurisdicciones. Estos dos últimos cargos serán rotativos por períodos anuales.

Artículo 65. La sede administrativa y de sesión normal de la Comisión Fiscal Federal y su Comité Técnico, será la Ciudad de Buenos Aires, sin perjuicio de poder sesionar en cualquier lugar de la República Argentina.

Artículo 66. La Comisión Fiscal Federal dictará su Reglamento Interno manteniendo los lineamientos de operación acordes con los criterios, funciones y responsabilidades dispuestas por la presente Ley Convenio. El Reglamento Interno deberá ser aprobado con el voto de por lo menos los dos tercios de sus integrantes. Hasta tanto no se apruebe el Reglamento Interno, continuarán vigentes las actuales normas dictadas por la Comisión Federal de Impuestos.

Artículo 67. La Comisión Federal Fiscal formulará y aprobará su propio presupuesto y sus gastos serán sufragados por los fiscos adherentes en proporción al monto de los recursos nacionales coparticipados según la presente Ley Convenio. El monto presupuestado no podrá superar el 0,1% del monto total de la masa coparticipable.

Artículo 68. A partir del ejercicio que se inicia en 1° de enero del año, todas las jurisdicciones adherentes a la presente Ley Convenio deberán instrumentar sistemas de designación de las autoridades de los organismos recaudadores siguiendo los lineamientos que se establecen en el presente artículo.

- a) El presidente, administrador general, director general o cargo superior del organismo recaudador (Administración Federal de Ingresos Públicos y/o Direcciones de Rentas Provinciales) será designado mediante el procedimiento de concurso público de antecedentes instrumentado por los Poderes Ejecutivos de cada jurisdicción y aprobados por los Legislativos respectivos. Se garantizará la estabilidad en el cargo mientras dure su buena conducta por un período no inferior a siete años, pudiendo ser reelegidos a propuesta de los Poderes Ejecutivos con aprobación de los Poderes Legislativos pertinentes, por períodos adicionales equivalentes.
- b) Los cargos técnicos que según las estructuras orgánicas de los organismos recaudadores prevean, deben ser cubiertos asimismo mediante concursos públicos de antecedentes y mantener un régimen de estabilidad similar al indicado en el apartado anterior.

- c) En las evaluaciones de antecedentes deben predominar como condición necesaria, que los postulantes posean conocimientos técnicos en materia tributaria, financiera o fiscal.
- d) Los concursos de antecedentes deben tener carácter público y los jurados que se constituyan para cumplimentar los concursos indicados en el apartado a), deberán contar con al menos un veedor miembro de la Comisión Fiscal Federal y un representante seleccionado por sorteo de una jurisdicción ajena a la del concurso.
- e) La Comisión Fiscal Federal deberá vigilar los procedimientos de selección para el cargo superior indicado en a), emitiendo Dictamen Técnico individual referido al procedimiento de selección llevado a cabo.

Artículo 69. La Administración Federal de Ingresos Públicos y las Direcciones de Renta provinciales acordarán un Sistema de Intercambio de Información Tributaria (SIIT) sobre la base de una misma plataforma tecnológica informática y el uso de la misma Clave Unica de Identificación Tributaria (CUIT) nacional, asegurando la confidencialidad de los datos individuales de los contribuyentes, tendiente a permitir instrumentar una eficaz y eficiente labor de administración y fiscalización tributaria.

La armonización informática aludida en el párrafo anterior, y un padrón nacional único de contribuyentes (tanto nacionales como provinciales), debe incluir los registros de personas físicas, personas jurídicas, automotores, inmuebles o cualquier otro bien real o financiero individualizable y/o registrable. Las provincias deben consensuar con el Gobierno Nacional la confección de catastros con criterios uniformes de valuación y titularización de dominios.

El CUIT deberá permitir a los sistemas tributarios nacional y subnacionales interactuar con el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTIS), para lo cual se instruye a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación a colaborar con la AFIP a fin de perfeccionar la interconexión informática de los respectivos sistemas.

Artículo 70. Ratifícase en un todo las disposiciones del Decreto N° 1399//01 que dispuso la autarquía financiera de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS (AFIP). Las Provincias adherentes a la presente Ley Convenio designarán un Representante Titular y un Representante Suplente para ser representadas en las Asambleas Fiscales Anuales previstas en el artículo 12 de este decreto. El Consejo Federal de Inversiones debe proponer asimismo el representante provincial ante el Consejo Asesor de la AFIP según dispone el artículo 13 del mismo decreto.

Artículo 71. A los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 22, 35 y 36 de la presente Ley Convenio, la Comisión Fiscal Federal abrirá un registro de Evaluadoras Fiscales, que constituirán las instituciones habilitadas para llevar a cabo las tareas allí previstas en cualquier jurisdicción. La selección estará a cargo de la Comisión Fiscal

Federal, la que designará a tal fin un jurado especial de cinco de sus miembros presidido por el presidente de la Comisión. Como disposiciones complementarias para dar cumplimiento al presente artículo, se tendrán en cuenta los lineamientos dispuestos por la normativa nacional sobre reconocimiento de firmas Evaluadoras de Riesgo. Los gastos que se deriven de las evaluaciones a cargo de la Evaluadoras Fiscales, correrán por cuenta del gobierno contratante o solicitante.

Artículo 72. Los particulares y contribuyentes o responsables afectados por decisiones emergentes del presente acuerdo fiscal y financiero federal, podrán reclamar por sus derechos ante sede judicial o administrativa de los respectivos fiscos, según legislación específicas vigentes en cada jurisdicción, o peticionar ante la Comisión Fiscal Federal y, posteriormente, luego del pronunciamiento de la Comisión y de considerarlo necesario, ante la Justicia Federal. En este caso corresponderá recurrir ante la Cámara Federal en los Contencioso Administrativo de la Capital Federal y en tercera instancia ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Artículo 73. La presente ley rige a partir del día 1° de enero del año y será permanente hasta tanto ella no fuere denunciada por al menos la mitad de las jurisdicciones adherentes.

Artículo 74. El derecho a participar en la distribución de la masa coparticipada establecida en la presente Ley Convenio, queda supeditada a la adhesión de la respectiva jurisdicción, mediante ley dictada por la legislatura correspondiente. Hasta tanto esta ley no se dicte, con vigencia a partir de su comunicación al Gobierno Nacional mediante comunicación simultánea al Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior y al Congreso de la Nación por intermedio del señor presidente de la H. Cámara de Senadores, y transcurrido sesenta días (60) corridos desde dicha comunicación, la jurisdicción aludida no podrá acrecer o devengar fondo alguno a su favor por aplicación de las disposiciones de la presente Ley Convenio, rigiendo en tal caso la situación similar a la contemplada en el artículo 62.

Artículo 75. Las denuncias al presente convenio deberán efectuarse antes del 1° de setiembre de cada año y serán efectivas a partir del 1° de enero del año fiscal siguiente. No serán admitidas renunciaciones parciales al presente acuerdo.

Artículo 76. Todos los activos, derechos y obligaciones de la Comisión Federal de Impuestos quedan transferidos por imperio de la presente ley a la Comisión Fiscal Federal.

Artículo 77. (Disposición Transitoria). Hasta tanto se integren los cuerpos del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera y de la Comisión Fiscal Federal, el Congreso Nacional designará una Comisión de Expertos, especialistas en temas fiscales y financieros, compuesta por no más de diez miembros seleccionados mediante el procedimiento de Concurso Público de Antecedentes, quienes tendrán a su cargo la implementación de la metodología dispuesta en la presente Ley Convenio. A tal efecto, la H. Cámara de Senadores designará una Comisión de tres miembros para entender en el Concurso Público

indicado.

La H. Cámara de Senadores de la Nación, previo dictamen de la Comisión sobre Coparticipación Federal de Impuestos, será la encargada de aprobar el informe de la Comisión de Expertos o recomendar lineamientos metodológicos adicionales, dentro del espíritu de la presente Ley Convenio, para su modificación por la misma Comisión de Expertos.

La H. Cámara de Diputados deberá asimismo convalidar con su voto el Informe de la Comisión de Expertos, una vez que fuere aprobado por la H. Cámara de Senadores, y las Legislaturas Provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictar una ley de adhesión complementaria prestando su conformidad al mismo.

Artículo 78. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

SELECCIÓN DE REFERENCIAS SOBRE TRABAJOS DEL AUTOR

Piffano, H. (1983): "La incidencia de la imposición indirecta en un enfoque de equilibrio parcial", *Revista Económica*, Nos 2 y 3, mayo-diciembre, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Piffano, H. (1994): "El impuesto provincial a las ganancias", *Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1995a): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", *Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1995b): "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "*Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana*", Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1996): "Ahorrar antes para gastar después (En recesión no hay que aumentar el gasto; en épocas de auge, menos)", *El Cronista*, día 20 de marzo, pág. 10, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P., (1998a): "Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 2, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P., (1998b): "La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 4, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P., (1998c): "La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 5, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (1998d): "Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal", *Económica*, Año XLIV, N° 3, La Plata.

Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A., (1998): "Las finanzas provinciales y el ciclo económico", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 3, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (Director) (1999a): "Federalismo Fiscal en Argentina: pasado, presente y futuro", Universidad Nacional de La Plata, Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores. *Mimeo*. La Plata.

Piffano, H. L. P. (1999b): "La Propuesta de Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 26, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P. (1999c): "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 27, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P. (1999d): “Reforma Fiscal, Salvaguardias y Limites al Poder Fiscal de los Gobiernos”, Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 25, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (1999e): “Comments to Ricardo Varsano’s Paper on Sub-national Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”, Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, held in Valdivia, Chile, 1999. The World Bank, Washington, DC., 2000. (Versión en Castellano) (<http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/StateVAT/ValueAddedTax.htm>)

Piffano, H. (1999f): “El IVA Subnacional”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario. (www.aiep.org).

Piffano, H. (2000): “Lineamientos para la nueva ley de coparticipación federal de impuestos”, *Anales de la 33as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. (2001): “¿Es el IVA Subnacional la alternativa preferible?”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXXVI Reunión Anual, UCEMA, Buenos Aires. (www.aiep.org).

Piffano, H. (2002): “Alternativas tributarias para los gobiernos subnacionales”, *Anales de la 35as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. (2003a): “Reconsidering the question: Is Sub-national Value Added Tax the Best Alternative?”, en proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/). Versión en español disponible en esta página.

Piffano, H. (2003b): “Sistemas Tributarios Federales y la Evolución del Federalismo Fiscal en Argentina”, *Departamento de Economía, UNLP*, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata.

Piffano, H. (2003c): “Descentralización Fiscal: La Propuesta sobre el Nuevo Sistema Tributario Provincial”, en proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, *Departamento de Economía, UNLP*, patrocinado por la Tinker Foundation. Departamento de Economía, UNLP, La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).

Piffano, H. (2003d): “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación”, *Departamento de Economía, UNLP*, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata.

Piffano, H. L. P. (2003e): “La racionalidad de las transferencias interjurisdiccionales: externalidades migratorias y deseconomías de aglomeración”, *Departamento de Economía, UNLP*, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata.

Piffano, H. (2003h): “Transferencias de nivelación: las conductas estratégicas de los gobiernos y el diseño de fórmulas basadas en el concepto de capacidad y necesidades fiscales”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP, La Plata. Presentado en la XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (www.aiep.org).

Piffano, H. (2003i): “Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation.

(www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/)

Di Gresia, L., Garriga, M. y Piffano, H. (2003): “Proyecciones de Situación Fiscal para el Período 2003-2015”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation.

(www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/)