



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
TRIBUNAL DE CUENTAS

USHUAIA, 3 DIC 1997

VISTO: Los Exptes. N°s 33 y 83/97, caratulados: "Investigación s/ Coparticipación Provincial a la Municipalidad de Río Grande - Año 1996 y Enero y Febrero 1997" y "Consulta s/ Coparticipación efectuada por el Concejo Deliberante de Río Grande", y

CONSIDERANDO:

Que mediante Nota Interna N° 217/97, la Vocalía Legal se expide sobre el punto 9 "Omisión de la Coparticipación de fondos resultantes del acuerdo de fecha 12-08-92" del Acuerdo Plenario 117/97, voto que a continuación se transcribe:

Análisis sobre el Punto 9 "Omisión de la coparticipación de fondos resultantes del acuerdo de fecha 12-8-92" del Acuerdo Plenario 117/97.

El reclamo del Municipio de Río Grande:

El Municipio sostiene que los montos provenientes del "Fondo para atender desequilibrios financieros" que surge del Pacto Fiscal suscripto entre la Nación y la Provincia con fecha 12/8/92, deben ser coparticipados a los municipios.

Al momento de efectuar el reclamo, el municipio no aportó los fundamentos que acompañaban su posición. Dada la complejidad del tema bajo examen, el Tribunal de Cuentas, en Acuerdo Plenario de sus Miembros Nro. 117/97 (de fecha 9-5-97), resolvió recabar antecedentes en diferentes organismos, cursando consultas a la Comisión Federal de Impuestos, Fiscalía de Estado, Tribunales de Cuentas Provinciales, IETEI.

Antecedentes normativos a considerar:

1.- Leyes Provinciales

- 1.1.-Ley Territorial 191 (7/1/83)
- 1.2.-Ley Territorial 343 (7/7/88)

2.-Acuerdos Provincia-Municipios

3.-Leyes Nacionales

- 3.1.-Ley 23.548
- 3.2.-Ley 24.130

4.-Acuerdos Nación- Provincia

5.-Posturas tomadas en diferentes Estados Provinciales, Dictámenes de la Comisión Federal de Impuestos.

El análisis de la norma provincial

- 1.1.-Ley 191

"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, son y serán Argentinas"



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur*
República Argentina
TRIBUNAL DE CUENTAS

Sanción y Promulgación: 07 de Enero de 1983.
Publicación: B.O.T. 17/01/83.

Artículo 1º.- A partir del 1º de enero de 1983 la recaudación de los impuestos territoriales y los fondos que correspondan al territorio provenientes de la coparticipación de impuestos nacionales y de regalías por combustibles, se distribuirán entre el Territorio y sus Municipalidades, conforme a lo prescripto en el artículo 2º de la presente Ley.

De la normativa citada, se infiere una suerte de “clasificación” de los fondos a distribuir a saber:

- a.-recaudación de impuestos territoriales
- b.-fondos que corresponden al territorio provenientes de la coparticipación de impuestos nacionales.
- c.-fondos que corresponden al territorio provenientes de regalías por combustibles.

Excluyendo del análisis los ítems. a.- y c.- , sólo restaría referirme a lo que la norma denomina “fondos que corresponden al territorio provenientes de la coparticipación de impuestos nacionales”.

Al respecto, la norma no impone ningún tipo de restricción, determinando como coparticipable a todo recurso que corresponda al territorio que provenga de la coparticipación de impuestos nacionales.

Convalida tal posición, el hecho por el cual, la misma ley territorial, en su artículo 5to., al precisar las exclusiones del régimen de la ley, solo excluye a los importes territoriales (esto es fondos de recaudación local) ...”cuyo producido se halle afectado a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades declaradas de interés territorial”..., en razón de lo cual, cabe concluir que, si los fondos en litigio tienen origen en la masa de impuestos nacionales que son coparticipados a las provincias, deben entenderse como coparticipables a los municipios.

El origen de los fondos:

Dado que el origen es, a mi criterio, el que determina la obligatoriedad jurídica o no de la coparticipación a los municipios, convendrá adentrarnos en el tema.

Un importante componente del financiamiento del Sector Público Provincial, está constituido por los montos de **Coparticipación Impositiva Federal**, que contribuye con el **30% del Total de los Recursos** con que cuenta la Provincia, y el 47% de los Recursos provenientes de la Jurisdicción Nacional.

Los fondos de la coparticipación federal son a su vez coparticipados, en la magnitud del 25% a los Tesoros Municipales.(antes de la firma del Pacto Federal, se coparticipaba el 30%).

Este régimen, que consiste en la absorción por parte del Gobierno Nacional de los impuestos de mayor importancia y recaudación, representa, como hemos visto, un importante aporte al Tesoro de la Provincia.

El Régimen de coparticipación Federal

Ley 23.548 (Sancionada el 7-01-88, Promulgada el 22-1-88 y publicada en B. O. 26-01-88).

“Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, son y serán Argentinas”



Entre las previsiones de éste régimen, se determina que la **masa de fondos a distribuir** está integrada por el producto de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, incluso el producido de los impuestos (existentes o a crearse) que graven la transferencia o el consumo de combustibles, con las siguientes excepciones:

- 1.-Derechos de Importación y exportación previstos en el art. 4to. de la Constitución Nacional.
- 2.-Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las Provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación.
- 3.-Los Impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de la ley, con su actual estructura, plazo vigencia y destino. Cumplido el objeto de la creación de éstos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporan al sistema de distribución.
- 4.-Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producto se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las Provincias.

El monto total recaudado se distribuye, en forma automática, de la siguiente forma:

- a.-El 42,34% a la Nación.
- b.-El 54,66% al conjunto de provincias adheridas de acuerdo a porcentajes que la misma ley determina.
- c.-El 2% se destina al recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquen y Santa Cruz.
- d.-El 1% es destinado a un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, con la finalidad de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, siendo el Ministerio del Interior el encargado de la asignación.

Como a la fecha en que fue sancionada la Ley 23.548, la Tierra del Fuego aún no había sido provincializada, la Ley 23.548 determina que la Nación, del 42,34% que le corresponde en la distribución, debe entregar a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987.

En síntesis, la Ley 23.548, establece el régimen de coparticipación nacional. Dicha norma, de carácter Nacional, establece un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y los Estados Provinciales, y, en su artículo 2do., **establece la composición impositiva de la masa de fondos a distribuir**, masa de la cual, en función del Acuerdo Nación Provincia suscripto el 12 de Agosto de 1992 (cláusula primera, apartado b), se detraen recursos para atender el "fondo para atender desequilibrios fiscales", veamos:

Clausula primera: "...a partir del 1ro. de Septiembre de 1992, el Estado Nacional queda autorizado a retener un 15%, con más una suma fija de \$43.800.000 mensual, de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2do. de la Ley 23.548 y sus modificatorias vigentes a la fecha de la firma de la presente ... para los siguientes destinos..."

Las disposiciones de la Cláusula Primera, producen detracciones de la masa de impuestos coparticipables (un 15% y una parte en suma fija) que originariamente estaban destinadas a llegar a las arcas municipales.

Por lo que, sustentar la no coparticipabilidad de los fondos originados y redistribuidos en dicha Cláusula implicaría suponer el absurdo por el que los Municipios contribuyen a financiar los desequilibrios fiscales de los Estados Provinciales.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
TRIBUNAL DE CUENTAS

Quedando claro entonces, a criterio de este Vocal, el origen y con él, el carácter coparticipable de los fondos en cuestión.

Posturas tomadas en diferentes Estados Provinciales,

Oportunamente se han efectuado consultas a otras Provincias, con la finalidad de conocer las actitudes que cada una de ellas tomaron al respecto y bajo que fundamento y ordenamiento jurídico.

Solo han respondido a nuestra consulta cuatro provincias, no obstante ello, considero que las posturas de los Estados Provinciales que han respondido poco aportan a la resolución del tema en cuestión, por cuanto que ninguna de las respuestas esgrime argumentos jurídicos sólidos, lo cual deja apreciar que la definición que cada provincia diera fue orientada por contenidos mas políticos que técnicos.

Véase que el tema en Chubut originó tres normas legales, la primera de ellas el 28/12/92, Ley 3784 que determinó la coparticipación de dichos fondos a los municipios, la segunda, con fecha 21/12/93 deroga a la anterior, y la tercera, con fecha 14/7/94, determinando la coparticipación de parte de dichos fondos (sólo coparticipa a los municipios \$1.800.000).

Por su parte, la provincia de Jujuy excluye el tema de análisis en atención a que, desde Agosto de 1989 coparticipa a los municipios sumas semifijas vinculadas a los gastos necesarios para hacer frente a la nómina salarial.

En nuestra Provincia, a diferencia de otros estados provinciales, el Legislador no manifestó su intención de modificar la norma que regula la distribución de fondos entre la Provincia y los Municipios.

Dictámen de la Comisión Federal de Impuestos.

La Comisión Federal de Impuestos, constituida por un representante de la Nación y uno por cada Provincia adherida; en cuyo seno se aprueban los porcentajes de distribución, se controlan las liquidaciones que a los distintos fiscos corresponde y, entre otras cosas, **controlar el estricto cumplimiento, por parte de los entes provinciales de las obligaciones que contraen** al aceptar el Régimen Transitorio de Distribución, se ha expedido al respecto por medio de Dictámen 17 de su Asesoría Jurídica, cuya interpretación fuera aprobada en reunión del Comité Ejecutivo de fecha 16 de Octubre de 1992, concluyendo en el carácter no coparticipable de los fondos en litigio, asimilándolos al sistema de Aportes del tesoro Nacional.

Mi opinión no es coincidente con la vertida por la Comisión en el Dictámen citado de su Asesoría Jurídica, la discrepancia radica, además de lo expuesto en el punto primero del presente, en un hecho hasta ahora no puesto en evidencia por ningún opinante y es el que resulta del siguiente razonamiento:

Entre las contraprestaciones recíprocas acordadas entre la Nación y los Estados Provinciales, en virtud del Pacto, debe mencionarse el compromiso de éstos últimos de derogar las leyes por las cuales se diera existencia a impuestos locales y a igualar las alícuotas del Impuesto a los Ingresos Brutos.

Dichas **detracciones** obviamente provocarían mermas en las recaudaciones y por ende, **los montos coparticipados a los municipios se verían reducidos, originado desequilibrios financieros también en las arcas municipales.**

“Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, son y serán Argentinas”



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
TRIBUNAL DE CUENTAS

Recuérdese que, como consecuencia de la firma del Pacto, el porcentaje de los fondos de la coparticipación federal a los Tesoros Municipales varió su magnitud al 25% (antes de la firma del Pacto Federal, se coparticipaba el 30%).

De forma tal que, como la Cláusula Primera del Pacto, en su inciso b), indicaba la distribución de una suma de dinero con el “objeto de cubrir desequilibrios fiscales” **sin indicar su propiedad**, cabe suponer, en atención a lo expresado precedentemente, que se refiere a los desequilibrios fiscales de todos los estamentos (provinciales, municipales y comunales).

Por otro lado, entre los compromisos asumidos por el Estado Provincial, ante la firma del Pacto no la Nación, figura el de “...Instrumentar políticas de descentralización de servicios públicos, asignando un rol sustantivo a los Municipios, las Comunas...”, razón que indica el espíritu de los firmantes en el sentido de nutrir a los municipios para que estos asuman el “rol sustantivo” propuesto.

Finalmente, cabe determinar cual ha sido la intención de quienes confeccionaron y suscribieron las normas, a fin de poder determinar con claridad cual es la regla y cual la excepción.

El 12 de Agosto de 1993, el Gobierno Nacional invita a las Provincias argentinas a la adhesión del **Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento**.

Bajo éste marco, y en atención a que no se creó un nuevo régimen legal de coparticipación, el Gobierno Nacional convoca a las Provincias para acordar la adopción de políticas uniformes para armonizar y posibilitar el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales. A los efectos de concretar la adhesión de la Provincia de Tierra del Fuego, y con la finalidad de resolver diversos reclamos de interés provincial, el 17 de Diciembre de 1993, el Gobierno Provincial y los Municipios suscriben un acuerdo de veinte cláusulas y siete anexos, que pretende consensuar las bases para avanzar en el pacto a suscribir con el Estado Nacional.

Finalmente, el 20 de Diciembre de 1993, las autoridades suscriben el Acta acuerdo entre el Estado Nacional y la Provincia de Tierra del Fuego, (convenio registrado bajo el número 1122) mediante la cual el **Estado Nacional adquiere compromisos**; entre otros ...”Se obliga a prestar Apoyo Financiero Transitorio para la Instalación y puesta en funcionamiento de las Instituciones y autoridades previstas en la Constitución Provincial, desde el primero de Enero de 1994 hasta la entrada en vigencia de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Este aporte será mensual y equivalente al 0,312% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2do. de la Ley 23.548...” y agrega ...”Los montos recibidos serán coparticipados a los Municipios ...”

Por otro lado, en las asignaciones a determinadas Provincias quienes redactaron la norma expresaron su intención de dar un destino o afectación específica a los fondos. (v.g. ...”Córdoba y Santa Fe \$500.00 a cada una para afrontar costos de servicios ferroviarios”).

Queda claro, a mi criterio, que quienes redactaron y suscribieron el Pacto han enunciado su intención considerando que la regla era coparticipar a los estados comunales, razón por la cual cualquier excepción debería encontrarse expresamente establecida en la norma. Finalmente, debo excluir la posibilidad de darle a la suma en litigio el tratamiento de “Aportes del Tesoro Nacional a la Provincia”, en atención a la existencia de una norma legal emanada del Congreso -esto es la Ley 23.548- (de entidad superior al Pacto), que determina la fuente de esta modalidad de apoyo a los erarios provinciales al decir ...”el 1% del monto total recaudado es destinado a un fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, con la finalidad de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los **gobiernos**”

“Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, son y serán Argentinas”



provinciales, siendo el Ministerio del Interior en encargado de la asignación...” (lo resaltado en negrita y subrayado es propio).

Análisis del decreto 2041/97

En el Análisis del Punto 5 “Descuentos realizados en forma arbitraria” que el Plenario de Miembros efectuara en Acuerdo 117/97 (foja 141 Expte SC 33) se resuelve con opinión favorable para el reclamante en atención a que la normativa vigente en materia de distribución de fondos a los municipios no alude a la posibilidad de retraer sumas en concepto de “gastos de recaudación”.

No obstante, por Decreto 2041/97, el Poder Ejecutivo intenta aclarar el espíritu del Decreto 2844/96, omitiendo la sustancia de la Ley 191.

Por tal razón, a mi criterio debería solicitarse la derogación del citado decreto y el pertinente ajuste en las partidas coparticipadas a los estados municipales.

Que la Vocalía de Auditoría, por Nota Interna N° 313/97, sienta su postura en
diciencia de acuerdo a lo transcrito seguidamente:

Antecedentes: Normas Legales

Ley Territorial N° 191

Ley Nacional N° 23.548

Ley Territorial N° 343

Decreto Nacional N° 2456/90 que fija para Tierra del Fuego el coeficiente 0,388

Acuerdo Nación Provincia del 12-08-92 que establece el fondo corrector de \$ 3.000.000,-

Ley Nacional N° 24.130, que ratifica Acuerdo Nación-Provincia del 12-08-92.

Ratificación por el Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Impuestos del Dictámen N° 17 de la Asesoría Jurídica conforme Acta N° 209 del 16-10-92.

Dictámen F.E. N° 44/92

Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento entre Nación-Provincias del 12-08-93.

Ley de Presupuesto N° 58, ejercicio 1992

Ley de Presupuesto N° 59, ejercicio 1993

Ley de Presupuesto N° 125, ejercicio 1994

Ley de Presupuesto N° 200, ejercicio 1995

Ley de Presupuesto N° 315, ejercicio 1996

Acuerdo Provincia-Municipios vinculado al pacto del 12-08-93

Acuerdo Nación-Provincia de fecha 17-12-93 - Ratificado por Ley Provincial N° 118

Análisis de las distintas normas:

LEY 23.548

- Corresponde distinguir entre la “masa de fondos a distribuir” (Art.2°) con lo que es la distribución de esa masa (Art.3°) que determina lo que efectivamente debe considerarse como fondos coparticipados a las Provincias.

Si se adoptara la clasificación realizada con las conclusiones a las que se arriba en consecuencia, también se tendría que sostener la coparticipación a los municipios de los ATN (lo que supuestamente no ha sido cuestionado a la fecha salvo la presentación ante la Fiscalía de Estado que diera origen al Dictámen F.E. N° 44/92), el error está en suponer que los fondos coparticipados son los incluidos en el Art. 2° de la Ley 23.548 y no lo determinado por el Art.4° de acuerdo al inciso pertinente, pues aquel solo fija la masa que después se distribuirá -



dentro de la cual obviamente se incluye lo que se destinará a fondo corrector - y no los fondos que se coparticipan a la provincia - entre los cuales no está el fondo corrector pues es producto de una detracción previa a la determinación de lo que corresponde coparticipar -, que son los que resultan del Art. 4° de la Ley 23.548. Diferente sería si la detracción establecida para el fondo corrector fuera realizada sobre los fondos coparticipados que corresponden a las provincias, en virtud del artículo 4° de la Ley 23.548.

La confusión entre masa a distribuir (art.2°) y fondos coparticipables a las provincias (art.4°) quizás provenga de que la cláusula 1° del Acuerdo del 12-08-92, habla de detracción de la masa de impuestos coparticipables (podría haberse utilizado de la masa de fondos a distribuir - tal la expresión del Art. 2° de la ley 23.548), pero dicha confusión debería ser rápidamente superada pues en la cláusula citada del acuerdo dice "prevista en el art. 2° de la ley 23.548".

Otro argumento que emplea la Municipalidad de Río Grande, es que como consecuencia del pacto 12-08-92, en la cual se derogan impuestos locales y se igualan alicuotas de ingresos brutos, se vería perjudicada en su coparticipación, como asimismo que como consecuencia de ese pacto se vió reducido el porcentaje de coparticipación del 30 al 25%.

Sobre este punto cabe aclarar que el acuerdo del 12-08-92 no es el que acordó supresión de impuestos locales e igualación en I. Brutos, sino el pacto del 93.

La reducción del 30% al 25% no fue producto del pacto del 92 sino de un acuerdo suscripto el 16-12-93 por la Provincia y los municipios de Ushuaia y Río Grande a cambio de que el Gobierno Provincial aceptara la inclusión del aporte adicional de Nación para fines que allí se indican del 0.312 de naturaleza no coparticipable para los Municipios.

No se puede sostener que el fondo corrector es coparticipable si la coparticipación del 0.312 surge de un acuerdo que parte de considerarlo no coparticipable.

Independientemente de la interpretación que la Municipalidad de Río Grande le da a la Ley 23548, cabe concluir que la misma no tiene entidad superior al pacto, pues este fue ratificado por la Ley 24130, debiéndose tener presente los Art. 1° y 2° inc. a), b) y c).

También es un antecedente importante que en las leyes de presupuesto de la Provincia desde el año 1992 a la fecha nunca fue incluido el fondo corrector, como coparticipable.

Para tener un panorama mas claro de la naturaleza no coparticipable del fondo corrector corresponde hacer el siguiente análisis matemático:

Si tenemos en cuenta que la suma asignada global para las provincias para desequilibrios financieros fue la suma de \$ 43.800.000, y a la Provincia de Tierra del Fuego se le asignó \$ 3.000.000 podemos ver que si aplicáramos el índice de coparticipación, que le corresponde a Tierra del Fuego, a la suma global ($43.800.000 \times 0,70\%$) el monto que le correspondería a Tierra del Fuego sería \$ 306.600 y no el asignado de \$ 3.000.000

Por último es muy importante tener en cuenta lo dispuesto por el Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Impuestos en el Acta N° 209 del 16-10-92, donde ratifica el Dictámen N° 17 de la Asesoría Jurídica del Organismo, que considera no coparticipable al Fondo Corrector.

Que corresponde a la Presidencia fundamentar su voto en base a lo dispuesto por los artículos 1°, 2°, 3° y 4° de la Ley N° 23.548, la cual establece un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las distintas provincias;

Que la Presidencia comparte los fundamentos vertidos en Nota Interna N° 313/97 en relación al artículo 4° de la citada Ley;

POR ELLO:



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
TRIBUNAL DE CUENTAS

EL TRIBUNAL DE CUENTAS
RESUELVE

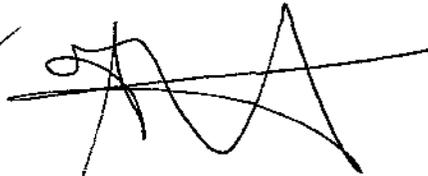
ARTICULO 1º: ESTABLECER, por mayoría, que no resultan coparticipables los fondos denominados **correctores**, de acuerdo a lo expuesto en los Considerandos de la presente.

ARTICULO 2º: REGISTRAR, comunicar, cumplido, ARCHIVAR.

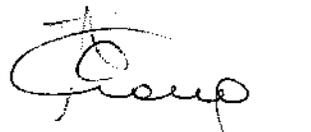
RESOLUCION PLENARIA N° 41 / 97



C.P.N. CLAUDIO A. RICCIUTI
Vocal
Tribunal de Cuentas de la Provincia



C.P.N. VICTOR HUGO MARTINEZ
VOCAL
TRIBUNAL DE CUENTA DE LA PROVINCIA



C.P.N. ESTERA MARIS VANDONI
Presidente
Tribunal de Cuentas de la Provincia