

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION MESA DE ENTRADA	
14 DIC 2005	
SEC: D	1º 6805 HORA 1345

Proyecto de ley



I. Ley de Bases en materia Tributaria

Artículo 1. Concepto

La presente ley de bases tributarias está dirigida a establecer el marco normativo dentro del cual se debe desenvolver la legislación federal en materia impositiva.

Artículo 2. Objeto

El objeto de la presente ley de bases es evitar que el legislador rebase o desconozca los principios fundamentales del sistema impositivo previsto en la Constitución Nacional, e impedir que otro órgano de gobierno así lo haga.

Artículo 3. Congruencia de las demás leyes

Las leyes que se dicten en el futuro sobre temas tributarios deberán ser compatibles con la presente.

Artículo 4. Garantías a los contribuyentes

El régimen jurídico de la tributación federal se adecuará en el futuro a la presente ley.

Artículo 5. No delegación

Los temas relacionados con cualquier clase de tributación no podrán ser objeto de delegación en particular en las comisiones de ambas Cámaras, en los términos del art. 79 de la Constitución Nacional, ni en el Poder Ejecutivo, de conformidad con el art. 76 de la misma.

Artículo 6. Límites

Ninguna cuestión tributaria podrá ser regulada por el Poder Ejecutivo por medio de Decretos Autónomos, ni Decretos Delegados, ni Decretos de Necesidad y Urgencia.

Artículo 7. Sesión especial

Cualquier nuevo tributo, o modificación a los existentes, sólo podrá tratarse en una sesión de cada Cámara especialmente convocada al efecto, y con previa y amplia publicidad.

Artículo 8. Tratamiento en Comisiones

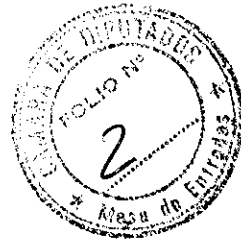
En igual sentido, en el caso del artículo anterior, cada vez que una Comisión Permanente o Especial de ambas Cámaras deba tratar un tema de los previstos en la presente ley, será convocada a una reunión especial, con previa y amplia publicidad.

Artículo 9. Publicidad de reuniones

A fin de dar cumplimiento a lo normado en los artículos anteriores, se hará conocer por medio de la prensa la fecha y hora de reunión de las respectivas comisiones, como así también de la sesión especial de cada Cámara, con una antelación no inferior a treinta (30) días corridos.

Artículo 10. Participación de entidades

Las entidades públicas o privadas, civiles, políticas, sindicales, cámaras empresarias u organizaciones no gubernamentales, que tengan interés en el tema a tratar, podrán formular



Proyecto de ley

sus opiniones por escrito hasta quince (15) días antes de la reunión de la respectiva comisión. Todas las reuniones de comisión serán públicas, y las entidades antedichas podrán enviar un representante que explique lo expuesto por escrito en no más de cinco (5) minutos, salvo que la mayoría de los legisladores presentes admitan un tiempo mayor. Además, podrá contestar las preguntas que se le formulen por los legisladores presentes.

II. Principios Tributarios que deberán aplicarse

Artículo 11. Competencia exclusiva.

Sólo el Congreso podrá establecer en forma exclusiva derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

Artículo 12. Poderes concurrentes.

También podrá imponer contribuciones indirectas internas como facultad concurrente con las provincias, e imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, y sólo en casos en que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan. En estos casos, deberá respetarse la coparticipación establecida en el art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional.

Artículo 13. Coparticipación.

Los impuestos que establezca este Congreso que, de conformidad con lo normado en la Constitución y en la presente ley, deban ser coparticipables, serán distribuidos entre la Nación y las provincias en la forma que se determine en la ley correspondiente, cuando la misma se haya dictado y según el procedimiento establecido en el art. 75 inc. 2, párrafos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley Fundamental.

Artículo 14. Legalidad.

Cualquier tipo de tributo nacional deberá ser establecido sólo por ley de este Congreso, quedando expresamente prohibida cualquier otra norma o procedimiento, de conformidad con lo establecido en los arts. 19, 4, 17, 39, 52, 75 y 99 inc. 3 de la Constitución Nacional.

Artículo 15. No retroactividad.

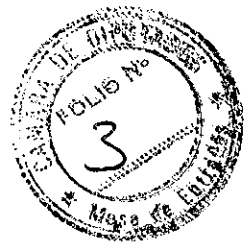
Todos los tributos nuevos, como los incrementos que se establezcan a los ya existentes, sólo podrán tener vigencia con posterioridad a la vigencia de la ley respectiva. Si se tratara del aumento a un tributo vigente, no podrá aplicarse a quienes ya los hubieran pagado en su totalidad, ni a las cuotas ya abonadas.

Artículo 16. Igualdad.

La igualdad es la base del impuesto y de todo tipo de cargas o gravámenes, debiendo ser igual, para todos los que tengan igual capacidad contributiva y que se encuentren en iguales circunstancias.

Artículo 17. Categorías impositivas.

El principio de igualdad impositiva no impedirá que se reconozcan categorías de contribuyentes, siempre que cumplan con los principios de la razonabilidad y equidad.



Proyecto de ley

Artículo 18. Eficiencia.

La eficiencia debe imperar en el sistema tributario. Ningún impuesto debe producir distorsiones en la economía, ni afectar el crecimiento de la misma o el bienestar de los individuos. Se debe ampliar la base impositiva y reducir la dispersión de tributos.

Artículo 19. No confiscatoriedad.

Ningún impuesto podrá ser tan elevado que implique un cuestionamiento al derecho de propiedad garantizado en la Constitución, o que altere los principios de razonabilidad y equidad.

Artículo 20. Razonabilidad y equidad.

Los tributos nuevos, como los incrementos que se establezcan a los ya existentes, no podrán alterar los principios, las garantías, ni la sustancia de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y en la presente ley, ni el espíritu de estas normas. En particular, deberá tenerse presente lo establecido por el artículo 28 de la Constitución en cuanto a que “los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

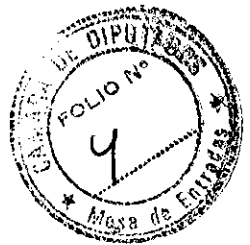
La equidad fiscal será base prioritaria de todo el sistema impositivo.

Artículo 21. Libre circulación.

En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso. En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores. Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, o dentro de la misma provincia, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques, aeronaves o automotores, particulares o de transporte público, en que se trasladen. Ningún otro derecho podrá imponérseles por el hecho de transitar el territorio, sea cual fuere su denominación: impuestos, tasas, guías de ganado, controles sanitarios o bromatológicos, contribuciones especiales, o cualquier otra que signifique una traba a la circulación territorial. Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar o pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro por medio de leyes o reglamentos de comercio.

Artículo 22. Peajes.

Los peajes existentes, o los que se establezcan en el futuro, en rutas nacionales o provinciales, en ríos navegables interiores de las provincias o interprovinciales o limítrofes con países extranjeros, no se considerarán contrarios al principio de libre circulación establecido en el artículo anterior, en la medida que no signifiquen un impuesto encubierto, y que estén fundados en los costos de construcción, mejoramiento o mantenimiento de tales vías de circulación, debiendo existir un paso alternativo idóneo, y que tengan tarifas razonables que no impliquen obstáculo al libre tránsito.



Proyecto de ley

Artículo 23. Finalidad.

Los tributos nuevos, como los incrementos que se establezcan a los ya existentes, deberán especificar el destino de lo recaudado, en cuanto a si serán remitidos a Rentas Generales o si tendrán asignación específica, procurándose siempre que tengan este último carácter.

Artículo 24. Simplicidad y no superposición.

El Congreso procurará avanzar en la simplificación del sistema tributario vigente y en la no superposición de tributos. En particular, se tratará siempre de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones, evitando todo lo que signifique trámites o complejidades innecesarias, facilitando los soportes informáticos correspondientes. Gradualmente, deberá desaparecer todo tipo de superposición, duplicación o triplicación tributaria, tanto en los impuestos que sean exclusivos del Estado Federal como respecto de los coparticipables, ya sean nacionales, provinciales o municipales.

De no cumplirse dicha simplificación del sistema tributario en el plazo de dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, automáticamente quedarán eliminados de pleno derecho los distintos tipos de tributos, nacionales, provinciales y/o municipales, que impliquen superposición tributaria. En caso de no derogarse por la jurisdicción correspondiente, prevalecerá la norma que tenga jerarquía superior o, si fueran de igual nivel constitucional, la que sea posterior.

Artículo 25. Invitación al Poder Ejecutivo Nacional y a los Gobiernos Provinciales.

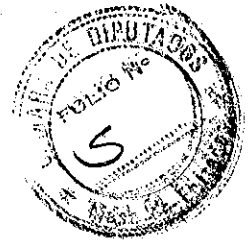
El Congreso se dirigirá al Poder Ejecutivo Nacional a fin de invitarlo a remitir proyectos de ley de conformidad con los principios antes señalados, y adaptar todas sus disposiciones reglamentarias a los mismos.

Otro tanto se hará con respecto a los Gobiernos de las Provincias, a los que estimulará también a avanzar en tales principios, y en leyes convenio con el Gobierno Nacional y con otras Provincias.

Artículo 26. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



JORGE REINALDO VANOSI
DIPUTADO DE LA NACION



Fundamentos

Señor Presidente:

I. El Estado de Derecho y la Seguridad Jurídica

El Estado de Derecho, cuyo afianzamiento no dudo que es intención de todos los señores legisladores, tiene como requisito básico a la Seguridad Jurídica. Y la Seguridad Jurídica exige la previsibilidad de la vida en sociedad.

Por seguridad jurídica entendemos algo muy elemental: la predictibilidad, la previsión, lo que algún tribunal ha llamado "la regla de la calculabilidad". Es decir, que antes de producir un acto o un hecho sepamos cuáles son las consecuencias legales que vamos a tener que afrontar; conocer anticipadamente los efectos de nuestra responsabilidad por ese hecho o por ese acto jurídico.

La seguridad jurídica tiene entre nosotros porcentajes muy bajos, muy por debajo de lo deseable y de lo necesario para que se pueda operar un crecimiento adecuado, por lo que se requiere "contemplar necesariamente la estabilidad de las relaciones jurídicas de modo de no soslayar la imprescindible revisión de riesgos que se tienen en mira al contratar y realizar inversiones" (Corte Suprema Argentina: caso Luna, en "Fallos" 316: 1609, pág. 1615).

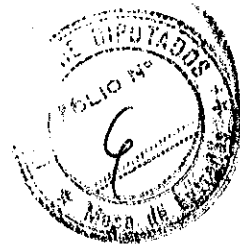
Ya en el año 1960 nuestra Corte Suprema señalaba que "sólo la respetuosa observancia del Estado de Derecho, en cuanto supone un Estado cuyas potestades son limitadas y se hallan sujetas al deslinde de competencias fijadas por la Constitución, garantiza una estabilidad calculable de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Por el contrario, de un gobierno que entroniza la arbitrariedad y se coloca fuera de la Constitución, sólo cabe esperar la anarquía o la tiranía, con sus ominosos, multiformes y esencialmente imprevisibles excesos represivos". (Ver: Corte Suprema: Abal, Edelmiro, y otros c/ Diario La Prensa, en Fallos, T. 248, P. 291)

También decía en esa oportunidad nuestro Máximo Tribunal: "La dictadura, por definición, se sale del marco de lo jurídico, su rasgo típico es la arbitrariedad estatal, o sea, la quiebra de la previsibilidad en lo concerniente al ejercicio del poder público". (Corte Suprema: 1960: Abal, Edelmiro, y otros c/ Diario La Prensa; en Fallos, T. 248, P. 291).

"La previsibilidad a que se refiere la doctrina relativa a la exigente de fuerza mayor no puede ser sino la previsibilidad dentro de una comunidad en que las normas jurídicas imperan y son acatadas por la autoridad pública. No cabe, entonces, siquiera pensar en un sistema de previsibilidades que parta de la arbitrariedad tiránica, en sí misma imprevisible dentro del ordenamiento constitucional vigente en el país que, al preceptuar la subordinación de los gobernantes a la ley, excluye la hipótesis del poder autocrático". (Corte Suprema, 1960: Abal, Edelmiro, y otros c/ Diario La Prensa. Rodríguez, Francisco, y otros c/ Diario La Prensa. En: Fallos, T. 248, P. 291).

Y agrego otro factor que mencioné en un trabajo reciente: confiabilidad. Creo que esta es la palabra clave. Algo más que la confianza es la confiabilidad. (Ver: Jorge Reinaldo Vanossi: *Caminos para Vigorizar la Confianza en el Sistema Legal*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Diciembre de 2004).

La confiabilidad es una atmósfera porosa y decisiva. Hay o no hay una atmósfera de confiabilidad en un Estado donde se pueda llegar al crecimiento, al desarrollo, a una posibilidad de mayor igualdad de oportunidades.



H. Cámara de Diputados de la Nación

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

No hay Estado de derecho sin seguridad jurídica y no puede haber seguridad jurídica si no hay Estado de derecho.

Es un largo camino por recorrer, serán muchos los sacrificios y esfuerzos a realizar. Solo la continuidad, apoyada por la perseverancia, e iluminada a través de una fina convicción, nos acercará al objetivo de reunir la libertad con la seguridad. Y entre ambas, la libertad y la seguridad, dan sustento real y no meramente virtual al bienestar general.

Ese afianzamiento del Estado de Derecho a través de normas previsibles, esa "previsibilidad" de la que hablaba la Corte Suprema Argentina, esa "confiabilidad" a que aludíamos ahora, son los objetivos centrales del proyecto que presentamos a consideración de esta H. Cámara. Mediante el mismo, procuramos delimitar el objeto y alcance de los principios y criterios que han de seguirse, a nuestro entender, en toda la legislación impositiva nacional. Y ello debe darse en el ámbito federal provincial y municipal, no sólo a nivel individual, sino también en las asociaciones y empresas. Estas últimas deben saber por anticipado las reglas tributarias a las que tendrán que someterse.

Los institutos tratados en el presente proyecto tienen diversos objetivos a los que considero que resulta urgente refirmar en el sistema tributario argentino. Entre los más importantes se encuentra el de garantizar a los contribuyentes un sistema claro y previsible, en el que cada uno sepa cuáles son sus obligaciones y derechos, que podrá hacer oír sus opiniones cuando se traten estos temas en las Cámaras del Congreso y, previamente, en las comisiones permanentes o especiales que estudien estos temas, las que no sólo cumplirán con el principio republicano de publicidad, sino que todos sabrán, con suficiente antelación, cuando se discutirán estas cuestiones, pudiendo concurrir a las mismas e, incluso, hacer conocer sus observaciones, dentro de límites razonables.

Si creemos que es necesario que en el país se radiquen y desarrollen empresas que contribuyan al crecimiento de la economía, debemos asegurarles a las mismas que sepan cuáles serán las bases del sistema tributario que deberán cumplir. Caso contrario, solamente vendrán capitales de alto riesgo, destinados a lograr ganancias rápidas que los pongan a cubierto de posibles cambios, pero que no serán útiles para nuestro desarrollo.

Se requiere entonces que haya estabilidad de las reglas, no sólo constitucionales y legales, sino económicas e impositivas.

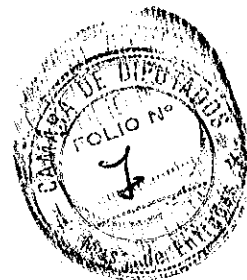
II. Las leyes de bases

Se denominan leyes de bases o programas legislativos, a aquellas dirigidas a establecer el marco normativo dentro del cual se debe desenvolver la legislación reglamentaria sobre un tema en particular.

Las leyes de bases delimitan el objeto y alcance de los principios y criterios que han de seguirse en los institutos tratados en ellas. Tienen por objeto evitar que el legislador rebase o desconozca los principios fundamentales de un instituto regulado por la Constitución, estableciendo límites a la propia actividad del Congreso.

Este último no puede sobrepasar esas fronteras, sino que tiene que respetarlas en su contenido esencial.

El legislador no puede alterar los parámetros de la ley de bases mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica. Por lo contrario, debe respetar el contenido esencial de los respectivos principios.



H. Cámara de Diputados de la Nación

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

De esta forma, las leyes que se dicten en el futuro sobre materia impositiva deberán ser compatibles con la misma.

En definitiva, la Ley de Bases será el límite que el legislador no podrá traspasar.

III. Derecho Comparado

Algunas constituciones extranjeras y provinciales prevén este mecanismo.

Un caso es el de la Constitución Española, que establece ese procedimiento para que el legislador no rebase o desconozca los principios fundamentales sobre un tema determinado.

Admite que "Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas" (artículo 82 inc. 1), pero esa delegación legislativa "deberá otorgarse mediante una ley de bases" (artículo 82 inc. 2). Además, en esos casos, "las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio" (artículo 82 inc. 4).

El artículo 75 de la citada Constitución prevé que las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, pero expresamente exceptúa de esa posibilidad de delegación a "las leyes orgánicas y de bases".

La mencionada Constitución establece límites precisos para este tipo de legislación. Dice que no podrán en ningún caso autorizar la modificación de la propia ley de bases ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo (artículo 83).

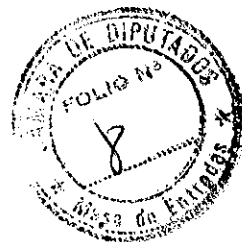
Así, entre las normas del texto del año 1978 que prevén este procedimiento, podemos mencionar el artículo 8 sobre la ley orgánica que regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la Constitución. También las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica están previstas en el artículo 149.

Y el artículo 150 faculta a legislar sobre las "Bases de régimen minero y energético", diciendo que "Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas".

Por su parte, el Tribunal Constitucional Español ha considerado algunos temas, tales como el de la autonomía universitaria, como derechos fundamentales en el marco de este tipo de normas, y que el legislador no puede rebasar o desconocer, sino que tiene que respetar en su contenido esencial.

Así, el citado Tribunal dijo que lo importante es que mediante esa amplia remisión, "el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que se respete el contenido esencial...".

Otro ejemplo es la reciente Constitución Europea que, entre los Actos jurídicos de la Unión que son fuente de derecho, incluye las "leyes marco europeas", (Título V. "Del ejercicio de las competencias de la unión". Capítulo I. Disposiciones Comunes: Artículo I-33), que son definidas con estos términos: "... La ley marco europea es un acto legislativo que obliga al



H. Cámara de Diputados de la Nación

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

Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios”.

IV. Derecho Público Provincial Argentino

Nuestro Derecho Público Provincial también tiene reconocida la posibilidad de dictar leyes de bases. Así, la Constitución de la Provincia de San Juan, en su artículo 156 establece que las leyes pueden ser ... “2) De base o programas legislativos” ... que “son aquellas dirigidas a establecer el marco normativo dentro del cual se debe desenvolver la legislación técnica reglamentaria. Las leyes de bases están sujetas al trámite ordinario de formación legislativa establecido en esta Constitución”.

Dicha Constitución, en el artículo 163, establece como característica de este tipo de normas el principio de congruencia, y dice que “Las leyes de bases o programas legislativos tiene que ser compatibles con las leyes decisorias; la restante legislación con las referidas leyes y con las de base o con los programas legislativos, siendo aplicable a dichos efectos el procedimiento de control de constitucionalidad previsto por esta Constitución”.

V. La Constitución Nacional

Si bien las leyes de bases no están expresamente previstas en la Constitución Nacional como una categoría especial, el proyecto que aquí presentamos las mantiene sujetas al procedimiento ordinario de formación legislativa establecido en la misma, por lo que no están en contradicción con nuestra Ley Fundamental. Sólo se introducen trámites especiales para su tratamiento, que están entre las facultades que corresponden a ambas Cámaras del Congreso.

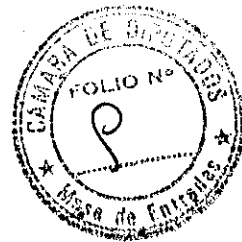
Además, la Constitución prevé indirectamente cuestiones relacionadas con las leyes de bases como la propuesta en este proyecto.

Así, el artículo 16 de nuestra Carta Magna establece que “La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. Es decir que el sistema impositivo debe apoyarse en la premisa de la igualdad.

También en materia impositiva, el artículo 75 inc. 2, 2º párrafo, dice que corresponde al Congreso dictar ... “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”. También aquí prevé un instituto relacionado con las leyes de bases.

El mismo artículo 75, más adelante, en su inc. 8, faculta al Congreso para “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”. Es decir que también el presupuesto de gastos y recursos debe dictarse sobre una “base” determinada.

Pero con mayor claridad aún, el mismo artículo 75, en el inc. 19, la llamada Nueva Cláusula de Progreso, en su tercer párrafo, alude a las leyes de base. Dice esta norma, introducida en la Reforma de 1994, que el Congreso está facultado para “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y



H. Cámara de Diputados de la Nación

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

que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Y el artículo 41, al ocuparse del medio ambiente, en su tercer párrafo, cuando dice que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ...” también se está refiriendo a las que se denominan “leyes de bases”.

Finalmente, el artículo 76 determina que “se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Es decir que, al igual que la Constitución Española, en su cláusula antes citada, también la nuestra prevé el dictado de una ley de bases para la delegación legislativa.

El suscripto presentó hace poco tiempo ante esta H. Cámara un proyecto de ley a fin de reglamentar la delegación legislativa, además de los decretos de necesidad y urgencia, y de la promulgación parcial por el Poder Ejecutivo. En esa oportunidad no lo denominamos “ley de bases”, pero se trata de este tipo de norma.

La doctrina constitucional argentina ha admitido que se pueda dictar este tipo de leyes en el marco de la Constitución vigente. Ver, entre otros: Loñ, Félix Roberto. *Constitución y Democracia*. Lerner Editores Asociados, Buenos Aires, 1987, págs. 454 y sigs.. Sagués, Néstor Pedro: *Elementos de Derecho Constitucional*. ASTREA, Buenos Aires, 1993. Tomo I pág 119. Bidart Campos, Germán J.: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Ediar, 1986. Volumen VI, pág. 390. Quiroga Lavié, Humberto; Benedetti, Miguel Angel; Cenicacelaya, María de las Nieves. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Rubinzal - Culzoni Editores. 2001. Tomo II págs. 1048 á 1050; etc.

VI. Jurisprudencia

La Corte Suprema Argentina en algunos casos ha mencionado las leyes de bases. Así, en el caso “Monges, Analía M. c. Universidad de Luján” del 26 de Diciembre de 1996, el voto en disidencia parcial del doctor Belluscio expresa que “El pronunciamiento judicial que ordena la reforma del art. 17 del Estatuto de la Universidad Nacional de Luján, incurre en una inadmisibles intromisión en el ámbito de las facultades de esa alta casa de estudios pues no se advierte que ese cuerpo normativo --aprobado con posterioridad a la ley 24.521-- se aparte de las directivas de la ley de bases ni del espíritu de la Constitución Nacional”.

En la misma causa la Corte insiste en las leyes de bases en materia universitaria: “Las leyes de base que rigieron la vida universitaria durante los períodos de vigencia de las instituciones constitucionales de la República, procuraron plasmar la autonomía universitaria como un ideal de independencia, con el propósito de satisfacer la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el delicado cumplimiento de las tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional, al que deben, por cierto, pleno acatamiento (Fallos: 314:570, consid. 10º del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

VII. Límites

En definitiva, de acuerdo a la forma como el proyecto que presentamos instrumenta la ley de bases, ésta significará una autolimitación para el Congreso, recordando los principios establecidos en la Constitución sobre el tema. Además, mediante la misma, el Poder Legislativo controlará al Poder Ejecutivo a fin de evitar que de alguna forma pueda apartarse de la Norma Suprema.



H. Cámara de Diputados de la Nación

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

Otra característica de las leyes de bases es que no pueden ser materia de la legislación de necesidad y urgencia. Así la Constitución de San Juan, en su artículo 157, dice "... No pueden ser materia de la legislación de necesidad y urgencia las decisiones legislativas, ni las leyes de base o programas legislativos, ni las atribuciones otorgadas por esta Constitución al Poder Legislativo en el artículo 150, salvo en sus incisos 1, 3, 9, 12, 14 y 16 primera parte". Otro tanto en la Constitución Española, como vimos anteriormente.

VIII. Caracteres del Proyecto

Los temas tratados en el proyecto de ley que aquí presentamos no podrán ser objeto de delegación en particular en las comisiones de ambas Cámaras, según lo faculta el art. 79 de la Constitución Nacional, ni en el Poder Ejecutivo, de conformidad con el art. 76 de la misma.

El proyecto ratifica el principio constitucional de legalidad en materia impositiva, en cuanto a que todo lo relacionado con los impuestos sólo puede ser regulado por ley del Congreso, prohibiéndose en forma expresa que el Poder Ejecutivo dicte sobre este tema Decretos Autónomos, o Decretos Delegados, o Decretos de Necesidad y Urgencia.

Cualquier modificación a los temas tratados en la ley de bases sólo podrá efectuarse en una sesión de cada Cámara especialmente convocada al efecto, y con previa y amplia publicidad.

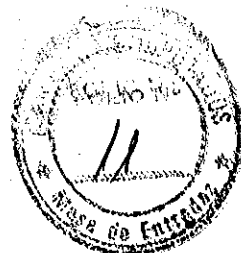
Así se establece también en la Constitución de San Juan. Su artículo 163, "in fine", dice: "Las leyes decisorias, las de base y los programas legislativos, sólo pueden ser modificadas en una sesión de la legislatura especialmente convocada al efecto".

Se asegura, de esta forma, una mayor difusión para un tema relacionado con uno de los derechos más protegidos por la Constitución, como es el Derecho de Propiedad. Esa publicidad aparece garantizada para todos los habitantes al determinar que las comisiones de ambas Cámaras, ya sean las permanentes o especiales, deberán ser convocadas a una reunión especial, con previa y amplia publicidad cuando se deba tratar una cuestión de carácter impositivo. Se hará conocer por medio de la prensa la fecha y hora de reunión de las respectivas comisiones, como de la sesión especial de cada Cámara, con una antelación no inferior a treinta días. De esa manera, los contribuyentes tendrán la posibilidad de controlar cualquier innovación tributaria desde el inicio del proceso legislativo.

Podrán participar en el correspondiente trámite legislativo las entidades públicas o privadas, civiles, políticas, sindicales, cámaras empresarias u organizaciones no gubernamentales que tengan interés en el tema; todas ellas podrán formular sus opiniones por escrito hasta quince días antes de la reunión de la respectiva comisión. Además, esas entidades están facultadas para enviar un representante que explique, brevemente, la opinión de sus mandantes, posibilitándose que los legisladores presentes formulen preguntas a quienes hayan concurrido a la reunión.

Adherimos a la propuesta del "Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina" en un Documento de Trabajo titulado "Lineamientos de Política Tributaria" del 31 de mayo de 2005, en cuanto a la necesidad de instrumentar un sistema de defensa de los contribuyentes.

A ese objetivo tiende la publicidad que propiciamos y el reconocimiento institucional de asociaciones de contribuyentes.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

IX. Principios Tributarios de la Constitución

Este proyecto se ocupa de fijar pautas generales a todos los tributos sobre los que debe legislar el Congreso tanto en los casos que son de competencia exclusiva del Estado Federal, como los que están incluidos como poderes concurrentes con las provincias.

En particular, el proyecto reitera los principios básicos de la Constitución sobre esta materia, tal como los ha planteado la doctrina clásica del Derecho Constitucional Argentino (Ver, entre otros: Linares Quintana, Segundo V.. *El Poder Impositivo y la Libertad Individual: La Causa Constitucional del Impuesto*. Buenos Aires, 1951). O el "Programa Constitucional" del que habla Bulit Goñi (Bulit Goñi, Enrique G.. *El Programa Constitucional como directiva para el legislador y como límite para el ejercicio del Poder Tributario*. En: García Belsunce, Horacio A. (Compilador) *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994. págs. 41 á 75) Los principios constitucionales del tributo, en los que prácticamente toda la doctrina coincide, son el de legalidad (arts. 19, 4, 17, 39, 52, 75 y 99); de no retroactividad (arts. 17 y 19); de igualdad (art. 16) y su derivación sobre las categorías impositivas; de no confiscatoriedad (art. 17); de razonabilidad y equidad (art. 28); de libre circulación (arts. 9, 10, 11, 12), regulando asimismo los principios sobre los que debe asentarse el siempre polémico peaje; de finalidad (tal como lo incluía el recordado Bidart Campos); y agregamos ahora los de eficiencia, simplicidad y de no superposición.

Además, consideramos que para que pueda mejorarse en forma efectiva el sistema tributario argentino, es necesario que participen el Poder Ejecutivo Nacional y los Gobiernos de Provincia, por lo que se incluye la invitación a los mismos a realizar sus aportes.

En síntesis: El régimen fiscal o impositivo es realmente importante para la seguridad de las personas. Ralf Dahrendorf, un discípulo dilecto de Popper, el gran pensador contemporáneo ya fallecido, señala que el régimen tiene que ser sencillo, claro, razonable, perdurable, estable, y al alcance de todos. Y cuando dice esto Dahrendorf, está observando que si ese requisito no se cumple, así como la persona puede estar sometida a cualquier restricción arbitraria en materia de su libertad física, deambulatoria, es igualmente peligroso para la seguridad jurídica que también pueda ocurrir que esté sometida a la discrecionalidad por el cobro de impuestos irrazonables o que impongan gravámenes arbitrarios o, que sin llegar a serlo, sean tan complejos, tan confusos y tan difíciles de entender, que el más común de los ciudadanos no pueda hacerlo por sí mismo, y tenga que valerse de un especialista para saber si está cumpliendo con lo que debe cumplir o está incumpliendo y va a ser pasible de una sanción.

Algunos de los principios impositivos expuestos por la doctrina clásica merecen que, en nuestra época, sean subrayados y reiterados. Así, el de igualdad, porque, el sistema tributario debe ser lo más neutral posible, y evitar o reducir al mínimo la discriminación a favor o en contra de opciones particulares.

También incluimos entre los principios tributarios la simplicidad y la no superposición. Ello está relacionado con la eficacia, para lograr la capacidad de hacer cumplir las reglas fiscales al menor costo

La superposición tributaria es otro grave problema en nuestro sistema. Está relacionado con el principio de no confiscatoriedad, pues suele ocurrir que un impuesto no sea confiscatorio en sí mismo, pero sí resulte serlo como consecuencia de la superposición con otros de la misma o distinta jurisdicción. Como dice García Belsunce "la doble o múltiple imposición (superposición en ambos casos) no es inconstitucional por sí misma, en tanto y en cuanto cada uno de los gravámenes que configuran esa doble o múltiple tributación hayan sido



creados por poderes fiscales con competencia tributario válida en la materia, y ninguno de ellos en particular pueda ser tachado de inconstitucional por violar alguna de las garantías constitucionales” (Citado en Villegas, Héctor B. *El Principio Constitucional de no confiscatoriedad en materia tributaria*. En: García Belsunce, Horacio A. (Compilador) *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994. Pág. 258) Pero, aclara el mismo autor, “la habilidad o ingenio de los administradores y legisladores fiscales puede llegar a configurar una presión tributaria tal que resulte lesiva para el proceso productivo sobre el cual inciden finalmente los tributos de distinta naturaleza. El ejemplo con que se ilustra esta aseveración es por demás convincente: un mismo ingreso económico, producto de una transacción, es base imponible para aplicar el impuesto al valor agregado; luego de ciertas deducciones, el impuesto a las ganancias; con muy pocas deducciones, el impuesto provincial o municipal (según las jurisdicciones) a los ingresos brutos; también, según se trate de artículos determinados, los impuestos internos al consumo, y si el contribuyente está radicado en una comuna provincial, la tasa por habilitación, inspección, seguridad e higiene”. (id. id.).

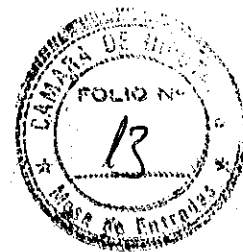
Y agrega más adelante: “Así como cuando se trata de un tributo individual se ha visto que hay un límite crítico después del cual la tribulación se torna inválida, lo mismo sucede ante una presión originada en tributos concurrentes” (Op. cit. pág. 259).

Es que “la violación, quebrantamiento o supresión del derecho de propiedad, igual se alcanza, ya por el camino de la aplicación de un solo tributo exorbitante, ya por la vía de acumular en el contribuyente la obligación de afrontar un sinnúmero de tributos, quizá individualmente moderados, pero que en su conjunto acarrearán del mismo modo el despojo sustancial del beneficio, afectando incluso, en algún caso, el propio capital que lo produce”. (id. id.).

El autor citado transcribe a Casás en el siguiente pasaje: “Cuando por vía de la tribulación se concluye absorbiendo sustancial o totalmente las rentas obtenidas, cuando también se expropian los beneficios alcanzados por el trabajo personal, mediante la utilización de la herramienta impositiva; ya poco queda del derecho de dominio, y el propietario de los bienes aplicados al proceso productivo pasa a ser en cierta forma un arrendatario obligado del Estado; mientras que el trabajador, el artesano o el profesional pierden en parte su libertad civil, para convertirse en siervos tributarios de un fisco impersonal e insensible que no encarna la sociedad que representa, dando lugar de tal modo a una verdadera transformación totalitaria, a menudo impensada por el legislador, que sin la estridencia de la revolución social, implanta sórdidamente un nuevo orden, en frontal colisión, sin duda, con los principios fundamentales que estructuran e inspiran el sistema y proyecto de la Constitución de la República Argentina”. (Op. cit. págs. 259/60).

La jurisprudencia de nuestra Corte Suprema tiene dicho, en “S.A. General Electric v. Municipalidad de Rosario - Santa Fe”, sentencia del 8 de marzo de 1963”, que la superposición impositiva entre la Municipalidad de Rosario y la Provincia de Santa Fe no se oponía a norma alguna, a menos que se comprobara que ambas en conjunto resultaban confiscatorias, lo que no se tuvo por verificado en los autos. Por su parte, en el caso “S.A. Bodegas y Viñedos Saint Remy”, sentencia del 6 de agosto de 1965, el alto tribunal dejó sentado: “Por lo demás, la superposición tributario tampoco es, de suyo, fundamento valedero para la inconstitucionalidad del impuesto, aunque pueda llegar a serlo en caso de traducirse en confiscatoriedad, circunstancia no alegada en el presente caso”. (Op. cit. pág. 261).

La razonabilidad y equidad están relacionados con el principio de capacidad contributiva, que “constituye un principio constitucional implícito que sirve a un doble propósito: de un lado, como presupuesto legitimador de la distribución del gasto público; de otro, como límite material al ejercicio de la potestad tributaria”. (Tarsitano, Alberto. *El Principio Constitucional de Capacidad Contributiva*. En: García Belsunce, Horacio A. (Compilador) *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994. Pág. 303).



H. Cámara de Diputados de la Nación

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

También el "Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina" en el Documento de Trabajo antes citado, señala que "el problema de la doble o múltiple imposición adquiere singular gravedad en los Estados de organización federal como el nuestro, por los conflictos que origina el ejercicio del poder tributario entre la Nación, las provincias y los organismos locales o municipales, si bien no asume en todos análoga intensidad". Y resume el sistema tributario argentino en cuatro rasgos negativos, cuya acción a su vez se suma y se potencia: complejo; inestable; burocrático y con un alto grado de evasión.

No olvidemos que numerosos temas impositivos vienen debatiéndose en la Argentina desde hace mucho tiempo. En algunos casos, desde el nacimiento mismo de nuestra Nación. Por ejemplo, en 1821, cuando Bernardino Rivadavia era ministro de la Provincia de Buenos Aires. Más tarde, las propuestas de Esteban Echeverría y de Alberdi. Hace casi cien años, se debatió el tema de la superposición de impuestos. Y desde 1932, con el entonces llamado impuesto a los réditos, ahora impuesto a las ganancias, sobre las atribuciones impositivas del Estado Federal y de las Provincias.

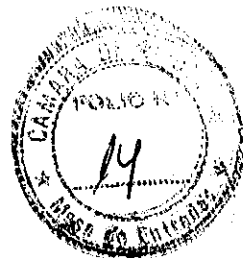
Un gran hombre de las finanzas y del derecho administrativo y financiero, Gastón Jeze, se ocupó detenidamente de nuestro sistema impositivo, y llegó a la conclusión de que la Argentina no tenía sistema fiscal. En un libro que en 1923 publicó la Facultad de Ciencias Económicas bajo el título de "Las finanzas públicas de la República Argentina" decía: "El primer hecho que salta a la vista cuando se estudia la hacienda pública argentina, es que la república no tiene las finanzas que debieran corresponder a su economía nacional. Existe una profunda y radical oposición entre la prosperidad económica de la Argentina y el desarrollo de sus finanzas públicas". Y agregaba: "La riqueza económica nacional crece prodigiosamente y la situación de la hacienda pública es malísima: está en déficit permanente. Económicamente la República Argentina es un país rico, es un pueblo que tiene, no solamente una situación próspera, sino un porvenir económico-financiero y por consecuencia político ilimitado". Es decir que la fotografía que sacaba de la economía era positiva, pero el desarreglo financiero lo llevaba a una afirmación bastante crítica sobre nuestro país.

Recientemente, el Dr. Juan Llach recordaba que la evasión impositiva, la inequidad social, la inequidad sectorial y la falta de correspondencia fiscal y deficiencias del régimen federal, son algunos de los problemas que deben ser urgentemente solucionados Y proponía una serie de metas: ser impositivamente un país normal; lograr un sistema más equitativo; promover la competitividad; consolidar la solvencia fiscal; aumentar la solvencia externa; fortalecer el federalismo (Ambito Financiero, 29 de junio de 2005).

También el Administrador Federal de Ingresos Públicos, Alberto Abad, el 18 de abril del corriente año 2005, al inaugurar la 39ª Asamblea General del Centro Interamericano de Administración Tributaria, admitió que "cunde una sensación de injusticia", que tiene el sector formal de la economía, de recibir un tratamiento inequitativo, ya que perciben que "se concentran en ellos las cargas impositivas". Reconoció también que "la significativa informalidad, propia de los países con economías no consolidadas, crea una cierta tensión con los agentes económicos del sector formal". En esa oportunidad, llamó también a simplificar la normativa tributaria.

Posteriormente -el 20 de Julio del corriente año 2005- el mismo funcionario señaló que, sólo en el IVA, se evaden ochocientos millones de pesos mensuales. Dijo en esa oportunidad que durante el pasado año 2004, se incumplió con el pago del IVA por unos 9.550 millones de pesos.

Como se ve, las polémicas y los problemas son antiguos, pero debemos ponernos a trabajar con urgencia para encausarlos en forma definitiva, porque la única fuente de capitales para invertir es eliminar o compensar financieramente los impuestos que directa o



H. Cámara de Diputados de la Nación

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

indirectamente impiden la formación de capital e inversión. Los impuestos secan la inversión.

La propuesta que realizamos no incursiona en otro tema central para el sistema tributario de la Constitución como es el de la coparticipación impositiva (art. 75 inc. 2, 2º párrafo de la Constitución) por cuanto el proyecto respectivo debe originarse en el H. Senado, de conformidad con el art. 75 inc. 2, 4º párrafo de la Constitución Nacional. Por lo tanto, hasta que ello ocurra, deberá seguirse con el sistema vigente de la ley 23.548 y sus modificatorias y reglamentaciones. Sin embargo, se deja prevista su aplicación para cuando tal norma sea dictada según el señalado procedimiento constitucional. Sin perjuicio de ello, este proyecto recordará al H. Senado que el Congreso se encuentra en mora con el dictado de esa norma, por cuanto la Constitución estableció un plazo máximo que venció hace nueve años (Disposición Transitoria Sexta, según la Reforma de 1994). Y también que existen numerosos trabajos que serían útiles para trabajar en tal sentido, como los que ha realizado, Enrique G. Bulit Goñi: "Acerca de una propuesta referida al federalismo fiscal"; "Sistemas de coordinación de potestades tributarias a distintos niveles de gobierno en el régimen federal argentino" (en: Tratado de Tributación, Tomo I, Derecho Tributario, volumen 2. Director: Horacio A. García Belsunce. Buenos Aires, ASTREA, 2003, págs. 27 a 73). "La coparticipación federal en la reforma constitucional de 1994" (La Ley 1995-D- págs. 977 á 998). "Análisis de la Reforma constitucional. Su alcance en materia de federalismo fiscal", en: "Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional" Asociación Mutual de Empleados de la Dirección General Impositiva de la República Argentina; págs. 145 a 150. "Algunas consideraciones sobre la coparticipación federal y la reforma constitucional de 1994", en: "Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional" Asociación Mutual de Empleados de la Dirección General Impositiva de la República Argentina; págs. 425 a 442, "El Federalismo Fiscal Argentino, los compromisos interjurisdiccionales y el mundo del revés", en Revista "Impuestos", La Ley, N° 19, octubre 2004, págs. 3 a 6. etc.

En síntesis: este proyecto intenta avanzar a fin de consolidar la seguridad jurídica de la Argentina, y por ello pido a los señores legisladores que me acompañen con su apoyo.

JORGE REINALDO VANOSSI
DIPUTADO DE LA NACION