

*Plan de estabilización y desarrollo económico*  
*(Proyecto de ley)\**

Por Eduardo Conesa

TÍTULO I

CREACIÓN DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE

**Artículo 1°** – En cumplimiento de lo dispuesto por el art. 75, inc. 11 de la Constitución Nacional, el valor de la moneda extranjera en términos reales deberá ser nominado por ley en moneda de curso legal a un tipo de cambio real competitivo.

Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a establecer la paridad real de inicio de la moneda extranjera. Las modificaciones que se introduzcan en la paridad real de la moneda extranjera con posterioridad deberán ser fijadas por ley, debiendo requerir el Congreso de la Nación a estos efectos, el asesoramiento del Banco Central de la República Argentina.

**Art. 2°** – El Banco Central de la República Argentina asesorará al Congreso de la Nación sobre el valor de la moneda extranjera, en base a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), organismo desconcentrado del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) estará a cargo de un director, que será designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo de cuatro quintas partes de los miembros del Senado. El director será designado por seis años y será inamovible. Podrá ser destituido solamente con previo acuerdo del Senado, con las mismas mayorías requeridas para su nombramiento. Responderá ante el Congreso Nacional, el que fijará por ley el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para la elaboración del Índice de Precios al Consumidor - Nivel General (IPC), según normas internacionales generalmente aceptadas.

**Art. 3°** – El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de las tablas diarias de conversión del valor de la moneda extranjera en moneda de curso legal, calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor - Nivel General (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

---

\* Bibliografía recomendada.

**Art. 4°** – Modifícanse los arts. 765, 766, 1390 y 2189 del Código Civil y Comercial de la Nación, los que quedarán redactados en la siguiente forma:

*“Art. 765.- Concepto. La obligación es de dar dinero si el deudor debe cierta cantidad de moneda, determinada o determinable, al momento de constitución de la obligación. Si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse dando el equivalente en moneda de curso legal en las condiciones cambiarias que permitan al acreedor obtener la satisfacción total de su crédito en la moneda designada dentro de las 24 horas hábiles subsiguientes”.*

*“Art. 766.- Indexación. El deudor y el acreedor son libres de pactar cláusulas de indexación que consideren conveniente con el propósito de asegurar la equivalencia de las prestaciones en los contratos a plazo”.*

*“Art. 1390.- Depósito en dinero. Hay depósito de dinero cuando el depositante transfiere la propiedad al banco depositario, quien tiene la opción de restituirlo, si el depósito se constituyó en moneda extranjera, en la moneda nacional al tipo de cambio vigente en el mercado libre de cambios, a simple requerimiento del depositante, o al vencimiento del término del preaviso convencionalmente previsto”.*

*“Art. 2189.- Especialidad en cuanto al crédito. El monto de la garantía o gravamen debe estimarse en dinero. La especialidad queda cumplida con la expresión del monto máximo del gravamen, el que podrá calcularse bajo cláusulas de indexación. El crédito puede estar individualizado en todos los elementos desde el origen o puede nacer posteriormente; más en todos los casos, el gravamen con más los importes resultantes de la eventual indexación, lo mismo que los intereses y costas del proceso de ejecución constituyen el máximo de la garantía real por todo concepto. El acto constitutivo debe prever el plazo al que la garantía se sujeta, que no puede exceder de cuarenta años, contados desde ese acto. Vencido el plazo, la garantía subsiste en seguridad de los créditos nacidos durante su vigencia”.*

**Art. 5°** – Deróganse los arts. 7, 8, 9 y 10 de la ley 23.928, así como también las modificaciones a esta ley dispuestas por la ley 25.561.

**Art. 6°** – Desdóblanse las funciones del peso argentino, el que por una parte seguirá vigente como moneda para los pagos corrientes, y por la otra parte, las funciones de unidad de cuenta y reserva de valor serán asumidas por la Unidad de Cuenta Estable, UCE, cuyo contenido es el valor resultante de aplicar la variación del Índice de Precios al Consumidor - Nivel General.

**Art. 7°** – El Banco Central de la República Argentina calculará diariamente el valor de la UCE en base al asesoramiento técnico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

**Art. 8°** – En cumplimiento del art. 75, inc. 11 de la Constitución Nacional, el valor de la moneda extranjera deberá ser nominado por ley en UCEs, conforme a los lineamientos fijados en el art. 1° de esta ley. La paridad de inicio, así como las modificaciones que se introduzcan en el futuro en su paridad, serán fijadas por ley con asesoramiento al Congreso por parte del Banco Central de la República Argentina.

**Art. 9°** – Los depósitos a plazo fijo constituidos en pesos en entidades financieras a noventa días o más serán convertidos en forma automática en UCEs por la entidad que los recibe, al momento de su imposición, sin necesidad de petición del depositante.

**Art. 10.** – Los títulos, bonos y demás títulos valores que emita el Estado en pesos a plazos mayores a noventa días, serán en todos los casos, nominados en UCEs.

**Art. 11.** – Se podrán pactar en UCEs todo tipo de obligaciones civiles, comerciales, laborales, administrativas, impositivas o de cualquier otra índole, así como también créditos hipotecarios, prendarios, bonos, obligaciones u otros títulos valores, cualquiera fuere el destino o el plazo de la operación. Las obligaciones contratadas en pesos o en moneda extranjera antes de la sanción de esta ley continuarán con su régimen originario.

**Art. 12.** – Si la obligación estuviera nominada en UCEs, el deudor cumple entregando la cantidad de pesos que resulte de multiplicar las cantidades adeudadas de UCEs por el valor de dicha unidad al momento del pago.

**Art. 13.** – El Congreso Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial, de las tablas diarias de conversión del valor de la UCE en pesos corrientes calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base del índice del costo de la vida, nivel general que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

**Art. 14.** – En las convenciones colectivas de trabajo que se celebren en el futuro, los salarios y sueldos podrán, a voluntad de las partes, ser convertidos a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al trabajador el mantenimiento del poder adquisitivo de su salario. En tal caso, dicho valor regirá hasta la siguiente convención colectiva de trabajo. Todo ello sin perjuicio de las modificaciones en UCEs que se convengan al renovarse cada convención colectiva de trabajo. Las convenciones colectivas celebradas en términos reales deberán incluir cláusulas de aumento de la productividad. Los salarios y sueldos de trabajadores no

comprendidos en convenciones colectivas de trabajo podrán, a voluntad de las partes, ser nominados en UCEs, a fin de mantener el poder adquisitivo del salario. Ello, sin perjuicio de las variaciones en UCEs que acuerden periódicamente las partes.

**Art. 15.** – Las prestaciones del régimen previsional público comprendidas en la ley 26.417 se convertirán a UCEs a la paridad vigente al 1° de enero de 2018, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al beneficiario el mantenimiento del poder adquisitivo.

**Art. 16.** – Las cuotas y pensiones alimentarias, judiciales o extrajudiciales, así como también las tarifas de los servicios públicos, serán expresadas en UCEs.

Las tarifas de los servicios públicos sólo podrán ser determinadas en moneda de curso legal. Las tarifas que se encuentran establecidas en moneda extranjera a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley serán convertidas a UCEs.

**Art. 17.** – Los impuestos, tasas, contribuciones y multas que actualmente están expresados en montos fijos y no en porcentajes, serán convertidos a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley.

El mínimo no imponible y las escalas progresivas del impuesto a las ganancias serán expresados en UCEs para garantizar su actualización automática. El punto de partida para este cálculo anual será el de la ley de actualización del mínimo no imponible, cargas de familia y las escalas del impuesto a las ganancias que se sancionen en el año 2016 y regirán a partir del 1° de enero de 2017.

Los estados contables de las empresas serán ajustados por inflación a la paridad UCE a partir del 1° de enero de 2018.

Los ajustes o indexaciones de cualquier naturaleza están exentos del impuesto a las ganancias.

**Art. 18.** – Las disposiciones de este Título comenzarán a regir a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a postergar en hasta sesenta días la fecha de aplicación de las disposiciones mencionadas en estos artículos.

## TÍTULO II

### REPATRIACIÓN DE CAPITALES Y EXTERIORIZACIÓN DE MONEDA EXTRANJERA

**Art. 19.** – Modifícase el art. 38 de la ley 27.260 en su inc. a, párrafo segundo el que quedará radactado en la siguiente forma: *Quienes declaren tenencias en moneda extranjera y valores mobiliarios estarán obligados convertirlas en moneda nacional de curso legal e ingresarlas al país a través de las entidades comprendidas en el régimen de la ley 21.526. En el caso de que optaran por la forma de plazos fijos a más de tres meses quedarán de pleno derecho denominados en UCE.*

### TÍTULO III

#### PROMOCIÓN DEL EMPLEO MEDIANTE UNA POLÍTICA DE TIPO DE CAMBIO REAL COMPETITIVO Y SUPERÁVIT FISCAL. EL TIPO DE CAMBIO REAL BAJO COMO FÁBRICA DE POBRES

**Art. 20.** – El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para regular las alícuotas porcentuales de los derechos de importación y exportación *ad valorem* dentro de los límites fijados en el artículo siguiente, de manera tal de alcanzar un resultado fiscal compatible con el tipo de cambio real dispuesto en el art. 8°.

**Art. 21.** – Los derechos de importación *ad valorem* deberán determinarse considerando una alícuota porcentual máxima del 10%.

Los derechos de exportación *ad valorem* deberán determinarse, considerando las alícuotas porcentuales que para cada caso se indican a continuación:

a) Productos primarios: 20% para los animales vivos, pescados y mariscos sin elaborar, miel, hortalizas y legumbres sin elaborar, frutas frescas, cereales y mineral de cobre y sus concentrados.

b) Manufacturas de origen agropecuario: 20% para carnes, pescados y mariscos elaborados, productos lácteos y huevos, y otros productos de origen animal, y 27% para productos de molinería y grasas y aceites.

c) Combustibles: 50% para petróleo crudo, carburantes, grasas y aceites lubricantes, gas de petróleo y otros hidrocarburos, resto de combustibles.

d) 30% para los siguientes productos primarios: las semillas y frutos oleaginosos.

Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a publicar el listado de las Posiciones Arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) alcanzadas por el presente régimen.

**Art. 22.** – Conforme lo dispuesto por los arts. 14, 16 y 75, inc. 1 de la Constitución Nacional, los derechos de importación *ad valorem* deberán facilitar la

libertad de comercio y la alícuota porcentual para la determinación de los referidos derechos deberá ser, en principio, única, de aplicación general a todas las mercaderías y también uniforme en todo el territorio aduanero. En el caso que existieran indicios suficientes de que la importación de mercaderías se efectúa en condiciones de *dumping*, el Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para establecer derechos de importación específicos que resulten compatibles con un derecho de importación *ad valorem* a una tasa máxima del 10%.

**Art. 23.** – Derógase toda norma legal que resulte contradictoria o incompatible con las disposiciones previstas en este Título, con excepción de las disposiciones contenidas en los convenios internacionales vigentes.

**Art. 24.** – Deróganse los decretos 206 del 19 de marzo de 2009 y 243 de fecha 26 de marzo de 2009.

**Art. 25.** – Las disposiciones de este Título comenzarán a regir a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a postergar en hasta sesenta días la fecha de aplicación de las disposiciones mencionadas en estos artículos.

## TÍTULO IV BANCARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

**Art. 26.** – Derógase el impuesto a los créditos y débitos bancarios creado por la ley 25.413 y sus modificaciones a partir del 1° de enero de 2017.

**Art. 27.** – Incorpórase como segundo, tercer y cuarto párrafo del art. 285 del Código Civil y Comercial de la Nación, los siguientes:

*“No surtirán efectos entre partes ni frente a terceros los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a pesos diez mil (\$ 10.000) de poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2015, o su equivalente en moneda extranjera, que no sean efectuados, conforme a alguno de los procedimientos que se indican a continuación:*

1. *Depósitos en cuentas de entidades financieras.*
2. *Giros o transferencias bancarias.*
3. *Cheques o cheques cancelatorios.*
4. *Tarjeta de crédito, compra o débito.*
5. *Factura de crédito.*

*El monto de pesos diez mil (\$ 10.000) se actualizará en base a la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se convertirá a UCEs.*

*Además, los pagos que no sean efectuados de acuerdo a lo dispuesto en este artículo tampoco serán computables como deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios que correspondan al contribuyente o responsable, aun cuando éstos acrediten la veracidad de las operaciones.*

**Art. 28.** – Sustitúyase el art. 124 del Capítulo IV de la ley 20.774 y sus modificaciones por el siguiente:

*“Las remuneraciones en dinero debidas al trabajador deberán pagarse, bajo pena de nulidad, en cheque a la orden del trabajador para ser cobrado personalmente por este o quien él indique o mediante la acreditación en cuenta abierta a su nombre en entidad bancaria o en institución de ahorro oficial.*

*Dicha cuenta especial tendrá el nombre de cuenta sueldo y bajo ningún concepto podrá tener límites de extracciones, ni costo alguno para el trabajador y el empleador, en cuanto a su constitución, mantenimiento o extracción de fondos en todo el sistema bancario, cualquiera fuera la modalidad extractiva empleada.*

*La autoridad de aplicación podrá disponer que en determinadas actividades, empresas, explotaciones, establecimientos o en determinadas zonas o épocas, el pago de las remuneraciones en dinero debidas al trabajador se haga exclusivamente mediante en efectivo y con el control y supervisión de funcionarios o agentes dependientes de dicha autoridad. El pago que se formalizare sin dicha supervisión podrá ser declarado nulo”.*

**Art. 29.** – A fin de facilitar el acceso universal de los habitantes de nuestro país a los servicios bancarios, el Banco Central de la República Argentina deberá flexibilizar los requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias y la imposición en plazos fijos o cuentas especiales de ahorro.

No obstante ello, tratándose de ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados, los únicos requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias, constitución de plazos fijos o otras cuentas especiales de ahorro serán la exhibición del documento de identificación personal, expedido por autoridad argentina, y la constancia de la Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T.) o la Clave Única de Identificación Laboral (C.U.I.L.), expedida por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Asimismo, el Banco Central de la República Argentina deberá disponer la ampliación del horario de atención al público desde las 9 horas hasta las 19 horas como mínimo, para facilitar la realización de operaciones bancarias vinculadas a cuentas corrientes, cajas de ahorro, tarjeta de débito y plazos fijos.

**Art. 30.** – El Ministerio de Educación y Deportes de la Nación Argentina implementará un programa práctico de alfabetización bancaria en todas las escuelas primarias y secundarias del país, con el objeto de concientizar a todos los habitantes

respecto de la aplicación de los instrumentos bancarios y la importancia decisiva de la bancarización en el pleno empleo y en el crecimiento del salario real.

**Art. 31.** – Las disposiciones de este Título entrarán en vigencia desde el día de su publicación en el Boletín Oficial.

## TÍTULO V

### IMPUESTO A LA TIERRA LIBRE DE MEJORAS. CREACIÓN

**Art. 32.** – Establécese un impuesto a la tierra aplicable en todo el territorio de la Nación, que se determinará sobre la base de los lotes de terrenos –excluidas las mejoras–, valuados de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, que regirá por el término de treinta ejercicios anuales.

**Art. 33.** – Son sujetos pasivos de este impuesto los propietarios de lotes de terrenos, los poseedores a título de dueño y los titulares de derechos de superficie, respecto de los referidos bienes.

**Art. 34.** – En los casos de venta de lotes de terrenos a plazo, cuando no se haya realizado la transmisión del dominio, tanto el propietario del lote como el adquirente, se considerarán contribuyentes y obligados solidariamente al pago del impuesto.

**Art. 35.** – Los escribanos públicos y autoridades judiciales que intervengan en la formalización de actos que den lugar a la transmisión del dominio o constitución de derechos reales sobre lotes de terrenos sujetos al presente gravamen están obligados a asegurar el pago del impuesto que resultare adeudado, quedando facultados a retener de los fondos de los contribuyentes que estuvieran a su disposición las sumas necesarias a ese efecto, las que deberán ser ingresadas a la Dirección General de Rentas u otro organismo fiscal similar de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en que se encuentre ubicado el terreno dentro de los quince días siguientes.

Sin embargo, los escribanos públicos y autoridades judiciales podrán autorizar escrituras sin tener abonada la totalidad del impuesto del año de otorgamiento, cuando se encuentren pagas las cuotas vencidas a esa fecha, y el comprador deje constancia en dicho acto que asume la obligación de tributar las cuotas aún no vencidas, comprometiéndose a efectuar el respectivo ingreso dentro de los plazos generales o especiales fijados al efecto.

La Dirección General de Rentas de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismo fiscal similar, según corresponda, podrá autorizar la realización del acto cuando el contribuyente formalice convenio para el pago del impuesto en cuotas y ofrezca suficiente garantía de su deuda fiscal, y cuando



existiese transmisión de dominio y el adquirente además se solidarice con aquél para el pago del gravamen adeudado, de lo que deberá dejarse constancia en la escritura respectiva y comunicarse al organismo fiscal pertinente.

**Art. 36.** – Quedan exentos del impuesto de esta ley:

a) Los lotes de terrenos del Estado nacional, del Estado provincial, municipalidades y comunas de la provincia, sus dependencias y reparticiones autárquicas, demás entidades públicas y entidades paraestatales creadas por ley.

b) Los lotes de terrenos destinados a templos religiosos y sus complementarios, accesorios o dependencias de los mismos, a arzobispados y obispados de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conventos, seminarios y otros lotes de terrenos afectados a fines religiosos o conexos y/o pertenecientes a entidades religiosas debidamente reconocidas y registradas, así como los destinados a cementerios, que pertenecieren a estas entidades.

c) Los lotes de terrenos destinados a hospitales, asilos, colegios, escuelas y universidades públicas, e institutos de investigaciones científicas, siempre que los servicios que presten sean gratuitos y destinados al público en general y que dichos terrenos sean de propiedad de las instituciones ocupantes o cedidas a las mismas a título gratuito.

d) Los lotes de terrenos de propiedad de instituciones benéficas o filantrópicas, así como también los que constituyan su patrimonio aun cuando produzcan rentas siempre que la utilidad obtenida se destine a fines de asistencia social.

e) Los lotes de terrenos de propiedad de asociaciones deportivas.

f) Los lotes de terrenos de entidades sociales, siempre que justifiquen tener bibliotecas con acceso al público y realicen actos culturales, como ser conciertos, conferencias, exposiciones de arte, etc., con entrada libre.

g) Los lotes de terrenos que se ofrezcan en donación al Estado nacional, los Estados provinciales o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya aceptación haya sido dispuesta por el Poder Ejecutivo que corresponda. Esta exención comprenderá los impuestos no prescriptos pendientes de pago, sus intereses y multas. Cuando estos terrenos sean parte de una parcela mayor, la exención alcanzará solamente a la fracción que se dona y deberá justificarse previamente ante la Administración Federal de Ingresos Públicos que se ha cumplido con las exigencias de las leyes de Catastro.

h) Los lotes de terrenos exentos por leyes especiales.

i) Los lotes de terrenos destinados a establecimientos educativos privados, siempre que sean autorizados por el Ministerio de Educación de la Nación, de las provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

j) Los lotes de terrenos en los que estén ubicados edificios históricos y aquellos que contribuyan por su belleza arquitectónica y diseño ejemplar al mejoramiento cultural y estético de la ciudad donde se encuentren.

**Art. 37.** – Las exenciones comprendidas en los incs. a, b, y e del art. 60, se dispondrán de oficio una vez conocido el destino de los lotes de terrenos.

En los casos comprendidos en los incs. c, d, y f las exenciones se extenderán a solicitud de parte en cualquier tiempo y subsistirán mientras las condiciones que le dieron origen no varíen y la norma impositiva no sufra modificaciones. El caso comprendido en el inc. g se acordará al perfeccionarse la donación.

La exención del inc. h se acordará por solicitud formulada en cualquier tiempo, y durará mientras subsista la causa. En este caso, el Estado nacional, los Estados provinciales o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se asegurarán que una alta proporción de los docentes sea de dedicación exclusiva con sueldos acordes a la dignidad de los docentes y los investigadores.

La exención prevista en el inc. j será otorgada por el gobernador de la provincia en que se encuentre ubicado el lote de terreno o, en su caso, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo asesoramiento del intendente y de las áreas de cultura y turismo de la jurisdicción que corresponda.

**Art. 38.** – La base imponible del impuesto de esta ley estará constituida por el valor de los lotes de terrenos, determinado sobre la base de un avalúo científico e igualitario que practicará el Estado nacional, considerando los valores venales individuales de todos los terrenos y tierras existentes en la Nación como si estuviesen libres de mejoras.

A tales efectos, no se tendrán en cuenta las construcciones o mejoras establecidas en los lotes de terrenos, pero sí los caminos, parques, plazas, monumentos, jardines y construcciones fuera del terreno, ya sea que tiendan a aumentar o a disminuir su valor.

El citado avalúo se efectuará por relevamiento practicado mediante imagen satelital, con el apoyo de los registros catastrales de la totalidad de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con el soporte del Consejo Federal de Catastro creado por ley 26.209.

**Art. 39.** – El avalúo científico al que refiere el art. 38 podrá ser sustituido, a opción del contribuyente, por la valuación practicada por él. En el supuesto de ejercerse la opción mencionada en el párrafo anterior, el Estado nacional, y el Estado provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según sea la jurisdicción en que se encuentre ubicado el inmueble, podrán adquirir el lote de terreno al precio resultante del avalúo privado efectuado por el titular dominial, con más un 100%, a título de mejoras.

En todos los casos, el pago del precio deberá ser efectuado al contado y con anterioridad a la entrega de la posesión del inmueble objeto de la transacción. Perfeccionada la compraventa mencionada en el párrafo anterior, el Estado nacional, el provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, deberá proceder a su reventa mediante el procedimiento de licitación pública, dentro del plazo de sesenta días.

**Art. 40.** – El Poder Ejecutivo Nacional deberá llamar a licitación pública internacional, con el objeto de establecer un sistema de valuación científica de los lotes de terreno. La tecnología y metodología serán transferidas a la Dirección Nacional de Catastro, cuyos funcionarios deberán estar en condiciones de mantener los registros de los avalúos permanentemente actualizados y a disposición de las inmobiliarias de plaza.

La obligación establecida en el párrafo anterior deberá ser cumplida dentro del plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Art. 41.** – El gravamen es indivisible y son solidariamente responsables de su pago los condóminos, co-usufructuarios, co-herederos y co-poseedores a título de dueño.

**Art. 42.** – El impuesto a la tierra libre de mejoras se determinará aplicando la alícuota del 1% sobre la base imponible del gravamen, determinado de acuerdo con las disposiciones de la presente ley.

**Art. 43.** – El impuesto a la tierra libre de mejoras podrá ser computado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias determinado para el ejercicio anual por el cual se liquida el impuesto de esta ley. En el caso de sujetos pasivos de este gravamen que no lo fueren del impuesto a las ganancias, el pago a cuenta se atribuirá en la misma participación de las utilidades, computándose contra el impuesto a las ganancias de la respectiva persona física, hasta el límite del incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de la ganancia proveniente de la participación en la sociedad que dé lugar al mencionado pago a cuenta.

Si del cómputo previsto en los párrafos anteriores surgiere un excedente no absorbido, el mismo no generará saldo a favor del contribuyente en el impuesto a las ganancias, ni será susceptible de devolución o compensación alguna.

Respecto de aquellos períodos en los que de acuerdo con la ley 11.683 (t.o. 1998 y modif.) estuvieran prescriptas las acciones y poderes del fisco para determinar y exigir el ingreso del impuesto a las ganancias, la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, queda facultada para verificar el monto del pago a cuenta a que se refieren los párrafos anteriores y, en su caso, modificarlo aplicando las normas del art. 14 de la citada ley.

**Art. 44.** – El cómputo del pago a cuenta previsto en el art. 43 resultará de aplicación, en la medida en que la jurisdicción provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al lugar de ubicación del terreno, adhieran al régimen de la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el art. 54.

El referido cómputo se realizará hasta el límite del impuesto a las ganancias determinado, con anterioridad a la deducción de los anticipos ingresados, retenciones, percepciones y saldos a favor del contribuyente, imputables al período fiscal que se liquida.

**Art. 45.** – En el caso de empresas unipersonales cuyo titular fallezca en el curso del año fiscal, la sucesión indivisa que resulte responsable del impuesto a las ganancias a la finalización de aquél, podrá computar como pago a cuenta el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras, en los términos indicados en el art. 67, correspondiente a la explotación, atribuible al causante por el mismo período fiscal.

**Art. 46.** – El pago a cuenta mencionado en el art. 43 revestirá, en todos los casos, la característica de extintivo de la obligación principal, computándose como tal contra el impuesto a las ganancias determinado en el ejercicio fiscal en que se lo utilice.

**Art. 47.** – Cuando se trate de lotes de terrenos ubicados en el país, cuya titularidad directa corresponda a personas humanas o a sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior, el impuesto determinado con arreglo a las normas de la presente ley deberá ser ingresado, con carácter de pago único y definitivo, por la persona humana o de existencia ideal domiciliada en el país que tenga el condominio, posesión, uso, goce, disposición o administración de los referidos terrenos.

En estos casos, la alícuota establecida en el art. 42 se incrementará en un 100% y no resultará procedente el cómputo del pago a cuenta previsto en el art. 67.

Los responsables obligados al ingreso del gravamen tendrán derecho a reintegrarse el importe abonado, incluso reteniendo y/o ejecutando directamente los lotes de terrenos que dieron origen al pago.

**Art. 48.** – El período fiscal para la determinación del gravamen establecido en esta ley es el año calendario.

El impuesto será ingresado en seis cuotas bimestrales, en la forma, plazos y condiciones que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

**Art. 49.** – Las Direcciones de Rentas de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos equivalentes no prestarán aprobación a la unificación o subdivisión de partidas, sin la previa acreditación de inexistencia de deudas por el impuesto de esta ley hasta la cuota que resulte exigible a la fecha de dicha aprobación, mediante certificación expedida por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Dicha acreditación no será exigible cuando el titular de dominio solicite que dicha deuda sea imputada a la partida o partidas que se generen por la unificación o subdivisión, a cuyos efectos los organismos fiscales mencionados en el párrafo anterior deberán establecer, con carácter general, el procedimiento y demás condiciones para su instrumentación. Asimismo, la modalidad de imputación referida precedentemente también podrá aplicarse cuando la unificación o subdivisión sea realizada de oficio.

**Art. 50.** – El impuesto a la tierra libre de mejoras será recaudado por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, considerando a estos efectos la jurisdicción en que se encuentra ubicado el lote de terreno.

**Art. 51.** – El gravamen establecido en el art. 32 se regirá por las disposiciones de la ley 11.683 (t.o. 1998 y sus modificaciones), y por las establecidas en el decreto 618 de fecha 10 de julio de 1997.

No obstante ello, la percepción y fiscalización del gravamen estará a cargo de las Direcciones de Rentas de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos equivalentes, siendo de aplicación a tales efectos las disposiciones contenidas en los códigos fiscales pertinentes.

**Art. 52.** – Los contadores públicos que certifiquen estados contables de entidades de cualquier tipo, incluso unipersonales, deberán hacer constar en el pasivo en renglón separado, claramente desglosada, la deuda impaga por el impuesto de esta ley, en el supuesto de mora, así como también la provisión razonablemente estimada, par a cubrir los intereses, las multas y ajustes de valor por el mismo concepto, en cuanto correspondiese.

**Art. 53.** – Los lotes de terrenos sujetos al impuesto de esta ley quedan exentos de los impuestos sobre los bienes personales y a la ganancia mínima presunta, establecidos por las leyes 23.966 y 25.063, respectivamente, así como también de aquellos gravámenes que los sustituyan en el futuro.

La exención a que se refiere el párrafo anterior sólo resultará de aplicación en la medida en que la jurisdicción provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al lugar de ubicación del terreno, adhiera al régimen de la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el art. 54.

**Art. 54.** – Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen dispuesto por la presente ley. La adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se hará mediante una ley emanada del Poder Legislativo respectivo, por la cual la jurisdicción se compromete al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) Que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas.

b) Que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario o tributo similar existente, debiendo la autoridad ejecutiva de la provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender su aplicación de los referidos gravámenes dentro de los treinta días corridos de la fecha de adhesión al presente régimen.

**Art. 55.** – Las disposiciones del presente Título entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y surtirán efecto desde el 1° de enero de 2018 en las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la medida en que adhieran al régimen dispuesto por la presente ley.

## **TÍTULO VI**

### **RED FEDERAL DE AUTOPISTAS**

#### **CAPÍTULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Art. 56.** – Dispónese la construcción de la Red Federal de Autopistas (RFA), libre de peaje directo, para integrar el territorio nacional con un servicio vial de excelencia, de carácter universal y calidad homogénea, a ser construida con inversión privada de riesgo dentro del régimen de Participación Pública Privada (PPP).

**Art. 57.** – Declárese, en los términos del art. 75, inc. 30 de la Constitución Nacional y con el alcance previsto en el presente Título, que la RFA constituye un establecimiento de utilidad nacional en virtud de los trascendentes y específicos fines que persigue.

En función de dicho precepto constitucional y las prescripciones contenidas en los incs. 18 y 32 del mismo, se establece la jurisdicción federal exclusiva tanto sobre el establecimiento de utilidad nacional creado por esta ley, como respecto a las actividades principales y/o complementarias que se desarrollen en su ámbito.

**Art. 58.** – De conformidad con lo prescripto en el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional, declárase de interés nacional a la RFA, con el objeto de promover el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento de su territorio, así como también el de establecer una política de Estado diferenciada y estable tendiente a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones mediante la aplicación de mecanismos de solidaridad interregional en el costeo de la inversión.

**Art. 59.** – Encomiéndose al Poder Ejecutivo Nacional la contratación, de acuerdo con el sistema PPP, del proyecto, financiación, construcción, operación y mantenimiento de la RFA, que tendrá como objetivo central la integración del territorio nacional mediante la construcción de 13.346 km. de autopistas, incluyendo capitales de provincia, puertos de ultramar, grandes centros turísticos y los países limítrofes a través de los cuatro corredores bioceánicos incluidos en la Red: Norte, Transversal, Centro y Sur, conforme a los términos de referencia aprobados por los decretos 1.056/97 y 685/98. Estos corredores viales a construirse con diseño de autopista son los que se detallan en los Anexos I y II de la presente ley y su construcción se llevará a cabo conforme al orden de prioridad que establezca el Poder Ejecutivo Nacional.

**Art. 60.** – Las nuevas obras se ejecutarán utilizando rutas nacionales ya existentes, a cuyo efecto:

- a) se duplicará la calzada actual;
- b) se construirán cruces a distinto nivel en correspondencia con rutas transversales y ferrocarriles;
- c) se construirán circunvalaciones de las zonas urbanas;
- d) se rectificarán las curvas para posibilitar la circulación segura a la velocidad autorizada;
- e) banquetas pavimentadas;
- f) se reservarán áreas de servicio cada cien kilómetros que contarán con Centros de Control de Tráfico dotados de tecnología de última generación para la vigilancia y control del tránsito y detección de condiciones climáticas desfavorables para la seguridad del mismo. Además, las áreas de servicio contarán con restaurantes, moteles y estaciones de servicio;
- g) se ensancharán los trazados para posibilitar una mediana de cuarenta y cinco metros de ancho y, siempre que las condiciones del entorno lo permitan, un ancho total de trescientos metros para facilitar una forestación intensiva que embellezca el paisaje, amenice los viajes, evite el encandilamiento nocturno y contribuya a preservar el equilibrio ecológico;
- h) Las obras deberán diseñarse para permitir la circulación de bitrenes.

Los respectivos contratistas de la RFA deberán construir todas las obras nuevas necesarias, reacondicionar las existentes, mantenerlas durante todo el plazo contractual y restituirlas, una vez vencido éste, al Estado nacional, en perfecto estado.

**Art. 61.** – Siendo la RFA un bien público, todas las tierras compradas por el contratista para la apertura o complementación del trazado serán de propiedad exclusiva del Estado nacional desde el momento mismo de su adquisición, así como las obras que accedan al suelo.

**Art. 62.** – Las contrataciones serán adjudicadas por el Poder Ejecutivo Nacional en licitación pública por menor tarifa cotizada creada en el art. 65 de la presente ley y denominada Tasa Retributiva de Obras y Servicios de Autopistas (TROSA). Los licitantes deberán cumplir estrictos parámetros de solvencia técnica, económica y financiera que garanticen la ejecución puntual de los trabajos y la excelencia de la calidad del servicio público durante la vigencia de los contratos.

**Art. 63.** – El poder de policía de prevención y control del tránsito para optimizar la seguridad vial en la RFA, queda asignado en forma exclusiva a la Gendarmería Nacional por tratarse de un establecimiento de utilidad pública nacional conforme al art. 81 de la presente ley.

El contratista brindará el apoyo logístico integral con todo el equipamiento necesario para que la Gendarmería Nacional pueda dar cumplimiento adecuado a este cometido. El costo de dicho equipamiento será imputado como un gasto del proyecto. El Poder Ejecutivo Nacional establecerá en los pliegos de licitación un sistema de premios y castigos tendiente a la paulatina disminución de la siniestralidad vial en cada uno de los contratos.

## **CAPÍTULO II**

### **FLUJO DE REPAGO DE LAS OBRAS**

### **CREACIÓN DE LA TASA RETRIBUTIVA DE OBRAS Y SERVICIOS**

### **DE AUTOPISTAS (TROSA)**

**Art. 64.** – Los contratistas serán retribuidos mediante un flujo de fondos generado por un sistema de peaje indirecto consistente en una Tasa Retributiva de Obras y Servicios de Autopistas, en adelante TROSA, que comenzará a percibirse únicamente a partir de la efectiva habilitación al tránsito de cada tramo y que ascenderá como máximo a 14,47 centavos de peso de poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2015 con más la actualización del art. 90 y el impuesto creado en el art. 116 de la presente ley, por cada litro de combustible líquido o metro cúbico de GNC mencionados en el párrafo siguiente por cada 1.000 kilómetros, previamente terminados y habilitados al uso público. Por módulos de menor longitud, el tope de la TROSA se determinará en forma proporcional.

La TROSA se aplicará a la compraventa o adquisición por cualquier título en la República Argentina de nafta, gasoil, etanol, biodiesel, diésel oil y GNC. Para cualquier otra fuente de energía que se utilice para la propulsión de automotores, se aplicará la misma tasa por unidad de medida equivalente al valor energético de un litro de nafta.

El Poder Ejecutivo Nacional deberá adoptar las medidas técnicas y reglamentarias necesarias, para garantizar la normal percepción del tributo. Los sujetos obligados al pago de la TROSA serán los adquirentes por cualquier título de



los combustibles o fuentes de energía mencionados en el párrafo anterior. La recaudación de la TROSA deberá ser depositada por los agentes de percepción en la cuenta de los contratistas titulares del Flujo de Fondos de la TROSA o en las entidades bancarias designadas por los mismos.

**Art. 65.** – La TROSA tendrá vigencia en todo el territorio de la República Argentina y regirá en los términos de la presente ley durante todo el tiempo de vigencia de los contratos mencionados en el art. 59 y tendrá las siguientes características esenciales:

a) La TROSA constituye una tasa por servicios públicos, retributiva de la inversión privada previamente realizada por los contratistas y como contraprestación de las nuevas obras y servicios viales generados por dicha inversión privada.

b) La TROSA no podrá ser disminuida, suprimida o alterada, en ninguna de sus modalidades, en perjuicio de los derechos adquiridos por los contratistas, el fideicomiso o sus beneficiarios.

c) Los contratistas serán los propietarios del flujo de fondos generado por la TROSA, en la proporción indicada en el inc. a del art. 70, el que integrará el patrimonio individual de cada uno de ellos por el plazo del contrato, a partir del preciso momento en que la respectiva obra vial sea habilitada al tránsito.

d) El Estado nacional garantiza la estabilidad, intangibilidad e invariabilidad de la TROSA, determinada conforme a la presente ley, la que no constituye recurso presupuestario alguno, impositivo o de cualquier otra naturaleza y solamente tendrá el destino que se le fija en la presente ley.

e) El Estado nacional garantiza la efectiva percepción de la TROSA por el contratista o su sucesor en base al Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), conforme lo dispuesto en el art. 78.

f) Los contratos de PPP y su aprobación por el Poder Ejecutivo Nacional, conjuntamente con la presente ley, constituyen un cuerpo legal único e indivisible, de índole contractual, que regirá las obligaciones recíprocas entre el Estado nacional y los contratistas, el fideicomiso o sus beneficiarios, gozando los derechos adquiridos, nacidos o consolidados al amparo de dicho cuerpo legal, de carácter de prerrogativa jurídica individualizada e irrevocable, en cabeza de cada uno de ellos. El Estado nacional garantizará la estabilidad de dicho cuerpo legal durante el plazo de vigencia de los respectivos contratos de PPP.

g) El derecho de propiedad de los contratistas, el fideicomiso o sus beneficiarios, sobre el flujo de fondos originado por la TROSA, no podrá ser revocado ni anulado ni tampoco ser revisado unilateralmente por el Estado nacional, a fin de garantizar la estabilidad de los derechos adquiridos, nacidos o consolidados al amparo de esta ley, evitando que queden a merced del arbitrio o diferente criterio, que al respecto pudiese existir durante la vigencia de los respectivos contratos.

h) La modificación unilateral por parte del Estado sólo podrá tener lugar en la hipótesis de expropiación por causa de utilidad pública, calificada como tal por ley del Honorable Congreso de la Nación y previa e integralmente indemnizada, de

conformidad con lo dispuesto en los arts. 10 de la ley 21.499 y 17 de la Constitución Nacional.

**Art. 66.** – La TROSA será actualizada mensualmente por el Índice del Costo de la Construcción, Nivel General, en adelante ICC, que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Este mismo índice se aplicará a los bonos de infraestructura.

El ajuste del ICC será aplicado de pleno derecho y en forma automática por los agentes de percepción designados en el art. 68, sin necesidad de forma alguna de aprobación o autorización administrativa previa o intervención alguna de la autoridad de aplicación, siendo la presente ley título habilitante y suficiente para la aplicación obligatoria del ajuste. El incumplimiento a esta obligación por parte de los agentes de percepción los hará solidariamente responsables del reajuste omitido en razón de que el ajuste por el ICC o por el índice que lo reemplace, no es un adicional a la TROSA sino que forma parte integrante e inescindible de la misma, por lo que la omisión de su cobro al usuario y posterior ingreso al fideicomiso es equivalente a la omisión de percibir e ingresar la TROSA en sí misma.

**Art. 67.** – La obligación de pagar y percibir la TROSA comenzará a regir en forma gradual, a medida que se habilite cada módulo de obra.

El Poder Ejecutivo Nacional deberá fijar en el llamado a licitación el valor tope de la TROSA correspondiente a cada módulo parcial y funcional, de modo que al concluir la red se respete la TROSA máxima fijada en el art. 64, más ICC del 31 de diciembre de 2015, más el IVA del art. 116 de la presente ley, por litro de combustible líquido o metro cúbico de GNC o fuente energética alternativa por cada mil kilómetros de autopista habilitada.

**Art. 68.** – Designanse agentes de percepción de la TROSA a las empresas refinadoras e importadoras de los combustibles que se mencionan en el art. 64, las que percibirán la misma en el acto de transferir por cualquier título a terceros los productos referidos, debiendo depositar el importe de la TROSA más la actualización por el ICC dentro del plazo de treinta días corridos siguientes a su percepción, en la cuenta designada a tal efecto por el titular del flujo de fondos de la TROSA. Estas obligaciones tendrán el carácter de cargas públicas no retribuíbles.

**Art. 69.** – El plazo de los contratos será fijado por el Poder Ejecutivo Nacional de modo de brindar al contratista o fiduciario la percepción del flujo de fondos de la TROSA por treinta (30) años.

**Art. 70.** – La TROSA será desdoblada en dos partes:

a) El 85% para la amortización de la inversión previamente realizada por el contratista para ejecutar las obras, que podrá ser cedido a terceros o transferido en propiedad fiduciaria.

b) El 15% para el mantenimiento de las obras, que no podrá ser cedido a terceros ni transferido en fideicomiso y cuyo pago al contratista estará condicionado al efectivo cumplimiento de sus obligaciones contractuales de mantenimiento y operaciones posteriores a la habilitación del tramo correspondiente.

Finalizados los contratos de PPP, la TROSA prevista en el inc. a, dejará de percibirse y el Poder Ejecutivo Nacional sólo podrá aplicar la prevista en el inc. b para el mantenimiento de las obras. Las obras deberán ser nuevamente entregadas en PPP por el Poder Ejecutivo Nacional para su conservación, mantenimiento y explotación aisladas, divididas o integradas conjuntamente con otras obras de la RFA. La correspondiente licitación deberá efectuarse con la anticipación necesaria para que no exista interrupción entre ambos contratos.

**Art. 71.** – Sin perjuicio de lo establecido en el art. 97, tanto los contratistas como el fiduciario tendrán la facultad de auditar el cumplimiento de las obligaciones de los agentes de percepción, por sí o mediante la contratación de auditorías independientes.

**Art. 72.** – El Poder Ejecutivo Nacional, a solicitud del contratista, podrá revisar el valor de la TROSA en la medida en que resulte indispensable para restablecer el equilibrio de la ecuación económica del contrato PPP, cuando dicho equilibrio hubiera sido afectado por circunstancias económicas totalmente ajenas a la responsabilidad del contratista.

**Art. 73.** – El Poder Ejecutivo Nacional queda autorizado a elevar la TROSA hasta un máximo del 20%, para incorporar obras viales adicionales a la RFA no previstas en el ANEXO I y II, que pudieran resultar necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos por el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

**Art. 74.** – Los agentes de percepción de la TROSA y del impuesto creado por el art. 92 y todo aquello que haga a su recaudación y efectivo ingreso en tiempo y forma a los respectivos fideicomisos, se regirán por las disposiciones de la ley 11.683 (t.o. 1998 y sus modificaciones).

**CAPÍTULO III**  
**FINANCIACIÓN DE LOS CONTRATOS PPP**  
**GARANTÍAS DE INGRESO MÍNIMO Y DE ORGANISMOS MULTINACIONALES**  
**DE CRÉDITO**

**Art. 75.** – El financiamiento del costo total de cada módulo de la RFA hasta el momento de su habilitación al tránsito estará a exclusivo cargo de las empresas contratistas quienes utilizarán a tal efecto recursos propios u obtenidos mediante el crédito en cualquiera de las formas que autorice la legislación vigente.

En todos los casos, sin avales financieros del Estado nacional y sin perjuicio de las garantías previstas en los arts. 78 y 79 que sólo entrarán en vigencia a partir de la habilitación del módulo respectivo de la RFA.

**Art. 76.** – Los bancos y entidades financieras quedan autorizados a recibir depósitos a plazo fijo o a emitir otros títulos valores indexados por el costo de la construcción (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) o Cámara Argentina de la Construcción) destinados al financiamiento de la RFA.

**Art. 77.** – Los bancos que estructuren financieramente el proyecto podrán designar una consultora de nivel internacional que controle y certifique la calidad del diseño y de la ejecución de los trabajos, así como también el cumplimiento de los pliegos de licitación, las normas de Vialidad Nacional y, subsidiariamente, de la *American Association of State Highway and Transportation Officials*, del año 1994. Todo ello sin perjuicio de los controles y auditorías contratadas por la autoridad de la Red Federal de Autopistas, conforme lo dispuesto por el art. 97.

El Instituto del Cemento Portland Argentino certificará la calidad del hormigón que se utilice en las obras.

**Art. 78.** – El flujo de fondos generado por la TROSA asignada a cada contrato, será garantizado por el Estado nacional, por todo el plazo de vigencia del contrato, por medio del IMG, cuyo importe se determinará multiplicando el monto de la TROSA aplicable a ese contrato tomando como base la proyección de crecimiento que el Poder Ejecutivo Nacional establezca en los pliegos de licitación.

La garantía del IMG abarcará la TROSA más el reajuste por el ICC, conforme lo dispuesto por el art. 66.

**Art. 79.** – Para facilitar el acceso de los contratistas al mercado de capitales y reducir el costo financiero, el Poder Ejecutivo Nacional gestionará ante los organismos multilaterales de crédito, BID y/o BIRF u otras entidades financieras, el otorgamiento de garantías de cobertura puntual del IMG y su evolución futura, en base a las hipótesis de crecimiento que adopte el Poder Ejecutivo Nacional en los pliegos de licitación.

A tal efecto, autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a otorgar las contra garantías necesarias y a suscribir los instrumentos legales pertinentes para que dichas garantías se tornen operativas.

Los gastos y comisiones que demande la contratación de estas garantías serán considerados como un costo del contrato y abonados por el contratista hasta la

transferencia del flujo de fondos al fiduciario y, a partir de ese momento, por el fiduciario con cargo al flujo de fondos de la TROSA.

**Art. 80.** – Las divisas provenientes del exterior y destinadas a la suscripción inicial de bonos de infraestructura podrán ingresar libremente a nuestro país sin necesidad de autorización previa, exceptuándolas de las limitaciones o restricciones aplicables al ingreso de fondos del exterior.

## **CAPÍTULO IV FIDEICOMISO FINANCIERO**

**Art. 81.** – El contratista, como propietario del flujo de fondos generado por la TROSA, según el inc. c del art. 65, podrá constituir fideicomisos financieros transfiriendo en propiedad fiduciaria, total o parcialmente, el flujo de fondos generado con causa en la TROSA.

**Art. 82.** – El contratista, en su carácter de fiduciante, podrá designar como fiduciario a una entidad financiera o sociedad especialmente autorizada por la Comisión Nacional de Valores, para actuar como fiduciario financiero.

**Art. 83.** – Serán beneficiarios del fideicomiso los adquirentes de los bonos de infraestructura emitidos por el contratista-fiduciante o por el fiduciario financiero.

**Art. 84.** – Los tenedores de los bonos de infraestructura, como beneficiarios de los bienes fideicomitados, gozarán de los derechos emergentes de la titulación o securitización de la parte proporcional del flujo de fondos, así como de todos los demás derechos emergentes de esta ley.

Los beneficios serán –entre otros– la indexación según el ICC del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Ingreso Mínimo Garantizado, la garantía de la institución multilateral de crédito y las desgravaciones de impuestos contenidas en el Capítulo V.

**Art. 85.** – Modifícase el art. 1668 del Código Civil y Comercial de la Nación que queda redactado de la siguiente forma:

*“Art. 1668.- Plazo. Condición. El fideicomiso no puede durar más de treinta años desde la celebración del contrato, excepto que:*

*a) el beneficiario sea una persona incapaz o con capacidad restringida, caso en el que puede durar hasta el cese de la incapacidad o de la restricción a su capacidad, o su muerte.*

*b) se trate de un fideicomiso financiero, caso en el que podrá durar hasta un máximo cincuenta años desde su celebración.*

*Si se pactara un plazo superior, se reduce al tiempo máximo previsto.*

*Cumplida la condición o pasados treinta años desde el contrato sin haberse cumplido, cesa el fideicomiso y los bienes deben transmitirse por el fiduciario a quien se designa en el contrato. A falta de estipulación deben transmitirse al fiduciante o a sus herederos”.*

**Art. 86.** – El fiduciante y el fiduciario financiero deberán cumplir con las obligaciones impuestas por el Código Civil y Comercial de la Nación.

No responden con su propio patrimonio por eventuales insuficiencias de los activos fideicomitados para el servicio de los bonos.

**Art. 87.** – El flujo de fondos cedido en propiedad fiduciaria al fideicomiso estará destinado a pagar los bonos de infraestructura o los títulos de deuda (art. 1693 del Código Civil y Comercial de la Nación) por el importe resultante del Ingreso Mínimo Garantizado.

El excedente de recaudación que se registre estará destinado a constituir una reserva del fideicomiso. Por el excedente que eventualmente se produzca entre la recaudación efectiva y el IMG, incluidas las reservas acumuladas, se emitirán Certificados de Participación que serán distribuidos entre el contratista y el Estado por partes iguales.

Los tenedores de certificados de participación no podrán percibir ingreso alguno hasta que los títulos de deuda y bonos de infraestructura estén totalmente cancelados.

## CAPÍTULO V RÉGIMEN TRIBUTARIO

**Art. 88.** – La RFA y las tierras afectadas a su trazado, como bienes del dominio público nacional constitutivos de un establecimiento de utilidad nacional de jurisdicción exclusiva, estarán exentos de todo tributo nacional, provincial o municipal.

Dicha exención alcanza a las actividades principales constituidas por el transporte, las comunicaciones y la forestación de los espacios del dominio público. Tampoco los bienes afectados a la construcción y conservación de la RFA estarán alcanzados por ningún tributo o gravamen de base patrimonial nacional, provincial o municipal, creado o a crearse.

Las actividades complementarias de carácter comercial que se desarrollen en las áreas de servicio quedan sujetas a la legislación tributaria ordinaria.

**Art. 89.** – Las obras de proyecto, financiación, construcción, operación y mantenimiento de la RFA estarán exentas del impuesto al valor agregado. Esta desgravación se extiende a las obras viales, tanto principales como accesorias, tales como la iluminación, demarcación horizontal, vertical, cartelería inteligente y su equipamiento, servicios de ruta y de emergencia.

No están alcanzadas por estas desgravaciones las construcciones comerciales de las áreas de servicio ni los servicios comerciales que en ellas se brinden.

Esta desgravación alcanza:

- 1) A todos los insumos incorporados físicamente a las obras.
- 2) A las maquinarias, equipos y vehículos de cualquier tipo utilizados para la construcción, operación y mantenimiento de la RFA.
- 3) A los bienes y servicios de cualquier índole que fueren necesarios para el objeto del proyecto, especialmente los servicios de consultoría de proyecto, dirección e inspección de las obras en cuestiones relativas a ingeniería, agrimensura, forestación, asesoramiento jurídico y financiero y, en general, todo tipo de bienes y servicios incorporados o utilizados en el proyecto, financiación, ejecución, operación y mantenimiento de la RFA desde el inicio hasta la conclusión de la concesión.

También estarán desgravados los servicios de administración del fideicomiso. Ambas desgravaciones se extienden a los contratistas, subcontratistas, entidades financieras, fiduciarios, proveedores de bienes y servicios, así como también a los consultores, auditores y profesionales intervinientes.

**Art. 90.** – Las letras, bonos, obligaciones u otros títulos valores aplicados a la construcción de la red que emitan los contratistas durante el período de construcción de la RFA, así como también los bonos de infraestructura estarán asimilados en su tratamiento tributario a las letras, bonos, obligaciones u otros títulos valores emitidos por el gobierno nacional y por ende, tanto el capital como sus intereses, estarán exentos del pago de todo tributo nacional.

En consecuencia, los intereses no estarán gravados con el impuesto al valor agregado ni con el impuesto a las ganancias y su tenencia en el patrimonio estará exenta del pago del impuesto sobre los bienes personales.

Los intereses de los préstamos obtenidos por los concesionarios en entidades financieras y aplicadas a la ejecución o explotación de las obras estarán también exceptuados del IVA.

**Art. 91.** – Una vez terminada la obra por el contratista y habilitada la misma por la autoridad de aplicación el contratista podrá emitir bonos de infraestructura que gozarán de una desgravación del impuesto a las ganancias en beneficio de los

ahorristas suscriptores iniciales de tales bonos, por la totalidad del monto integrado en el ejercicio.

Para tener derecho a esta franquicia los ahorristas deberán mantener dicha inversión en su patrimonio por un lapso no inferior a dos años; caso contrario deberán reintegrar a su balance impositivo los importes respectivos en el año en que tal hecho ocurra.

El Poder Ejecutivo Nacional podrá reducir esta desgravación impositiva para futuras emisiones, cuando los bonos ya emitidos coticen por encima de la par y siempre que no resulte necesario mantener la totalidad de este beneficio para asegurar la fluida colocación de los bonos de infraestructura en el Mercado de Valores.

**Art. 92.** – La TROSA estará gravada con un impuesto al valor agregado del 21% que será derivado a un fideicomiso destinado a inversiones ferroviarias, conforme a lo dispuesto en el art. 123 de la presente ley.

**Art. 93.** – La Nación Argentina garantizará la estabilidad fiscal de las concesiones de la RFA y de todos los actos jurídicos vinculados a la misma, por el plazo total de su vigencia.

## **CAPÍTULO VI DELITOS EN LA RFA**

**Art. 94.** – Será reprimido con reclusión o prisión de tres a quince años el que:

1) Practicase algún acto de depredación o violencia contra un vehículo o sus ocupantes, mientras se encuentre transitando por la RFA.

2) El que dolosamente causare incendio en las inmediaciones de la RFA con peligro común para el tránsito de la misma.

3) El que destruyera alambrados, tranqueras o guardaganados colocados con el objeto de impedir el ingreso de animales domésticos o salvajes a la RFA.

4) El que sustrajere, dañare o modificare cualquiera de los elementos colocados para controlar y dar seguridad al tránsito en la RFA.

5) Los que colocaren objetos en la RFA con el propósito de detener o entorpecer el normal avance de los vehículos.

La pena se incrementará de cinco a veinte años de reclusión o prisión si como consecuencia de alguna de las acciones descriptas resultare lesionada alguna persona. Si el accidente causare la muerte, la pena será de diez a veinticinco años de reclusión o prisión.



**Art. 95.** – Tendrán competencia para entender en los delitos tipificados en el artículo anterior los jueces federales con jurisdicción en el lugar de los hechos. Los procesados por los delitos descritos en el artículo anterior no podrán ser beneficiados con la exención de prisión o la excarcelación prevista en los arts. 316 y 317 del Código Procesal Penal.

## **CAPÍTULO VII UTILIDAD PÚBLICA**

**Art. 96.** – Declárase de utilidad pública, y sujetos a expropiación, los inmuebles necesarios para la ejecución de la RFA incluidos los trazados, distribuidores y áreas de servicio.

La individualización de los inmuebles afectados será efectuada por la autoridad de la Red Federal de Autopistas (ARFA) en base a la presente ley y al procedimiento establecido en la ley 21.499.

Además, establécese una restricción de no edificar nuevas construcciones permanentes en la franja de terreno ubicada a ambos lados de la RFA y hasta 150 metros de distancia medidos desde el eje de la autopista. Esta restricción de dominio será inscripta en los registros de la propiedad y municipales de la jurisdicción respectiva.

Será título suficiente para la inscripción de la restricción del dominio en dichos registros la presente ley y el plano de individualización de los inmuebles aprobado por la autoridad de aplicación establecida en el art. 98. Esta tramitación administrativa, así como el costo y el pago de las expropiaciones, estarán a cargo de los contratistas.

## **CAPÍTULO VIII AUTORIDAD DE LA RED FEDERAL DE AUTOPISTAS (ARFA)**

**Art. 97.** – El Poder Ejecutivo Nacional creará un ente denominado autoridad de la Red Federal de Autopistas (ARFA) que actuará como autoridad de aplicación con dependencia directa del presidente de la Nación y tendrá facultades suficientes para el logro de su meta, en especial:

a) Aprobar los pliegos de condiciones y conducir la totalidad de los procedimientos licitatorios para la contratación de la RFA, incluida la preadjudicación de los contratos.

b) Realizar los estudios técnicos, económicos y financieros que resulten necesarios para la construcción de la RFA.

c) Evacuar las consultas de los adquirentes de pliego.

d) Exigir el cumplimiento de los contratos de PPP, durante todo el plazo de su vigencia y actuar como contraparte de los contratistas de la RFA.

e) Inspeccionar las obras terminadas verificando que se correspondan estrictamente con lo que estipulan los términos de referencia, para que los usuarios obtengan un adecuado nivel de prestación del servicio público universal.

f) Dictar las normas y reglamentos que requieran la correcta ejecución de los contratos de la RFA.

g) Habilitar las obras al uso público y comunicar a los agentes de percepción el momento a partir del cual deberán cobrar la TROSA, así como también el nombre del propietario y titular del flujo de fondos.

h) Inspeccionar el adecuado cumplimiento del mantenimiento de las obras por parte de los contratistas e impartir instrucciones al fiduciario para la liberación y pago de los fondos de mantenimiento del art. 94, punto b de la presente ley.

i) Aplicar las sanciones y medidas correctivas previstas en los pliegos para los casos de incumplimiento en la construcción, el mantenimiento y operación de la RFA.

j) Individualizar los inmuebles sujetos a expropiación para la apertura de la traza, su ensanche y las áreas de servicio, conforme al art. 120 de esta ley y a los procedimientos establecidos en la ley 21.499.

k) Realizar todos los actos necesarios para el logro del objetivo, incluyendo la confección de los instrumentos que deben ser aprobados por decreto del Poder Ejecutivo Nacional a saber:

- 1) Determinación de las prioridades que prevé el 82 *in fine*.
- 2) Aprobar los términos de referencia y el pliego de licitación tipo para el otorgamiento de los contratos PPP.
- 3) Otorgamiento definitivo de los contratos PPP.

**Art. 98.** – La autoridad de la Red Federal de Autopistas atenderá los gastos que irroguen las funciones que se le atribuyen en la presente ley, con una tasa de control, a cargo de los contratistas de la RFA, del cinco por mil de los ingresos brutos derivados de tales contratos.

Hasta tanto los ingresos generados por dicha tasa de control resulten suficientes, los gastos que irroguen las actividades de la autoridad de aplicación serán a cargo del Estado nacional. A tal efecto, apruébese una partida anual de pesos ciento cincuenta millones (\$ 150.000.000) con imputación a la partida “rentas generales” del presupuesto general de la Nación para el ejercicio inmediatamente posterior al de la sanción de la presente ley.

Con relación a las obras objeto de la presente, queda sin efecto la contribución prevista por el art. 8º, inc. 2 de la ley 17.520.

## **CAPÍTULO IX**

## **RED FERROVIARIA NACIONAL: ELABORACIÓN DE UN PLAN MAESTRO**

**Art. 99.** – El 100% del impuesto creado según el art. 116 percibido junto con la TROSA durante todo el período de explotación de las concesiones de la RFA será derivado a un fideicomiso con destino a inversiones ferroviarias a ser ejecutadas tanto por el Estado nacional como por concesionarios privados.

Dentro del plazo de dos años de la promulgación de la presente ley, el Poder Ejecutivo Nacional realizará un Plan Maestro (Master Plan) ferroviario tendiente a definir los corredores prioritarios teniendo en cuenta las cargas y/o pasajeros a transportar, los puntos del territorio a vincular y el modelo de gestión adoptado para la explotación.

Asimismo, dentro del mismo lapso de dos años el Poder Ejecutivo Nacional deberá realizar los anteproyectos licitatorios de los corredores definidos como de primera prioridad en el Plan Maestro Ferroviario a ser costeados con los fondos asignados a tal fin por la presente ley complementados, con las partidas presupuestarias que anualmente fije el Congreso de la Nación.

### **TÍTULO VI**

#### **MODERNIZACIÓN, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO**

**Art. 100.** – Créase la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), bajo la jurisdicción del Honorable Congreso de la Nación, cuya función será seleccionar, reclutar y asignar las jerarquías de grado a los funcionarios y empleados públicos del Estado nacional aplicando criterios de rigurosa idoneidad y mérito.

A partir de la promulgación de esta ley, sólo se podrá nombrar nuevos funcionarios y empleados públicos de carrera en los tres poderes del Estado en el grado más bajo del respectivo escalafón, con la sola excepción prevista en el art. 145 para el caso de los funcionarios que ya se desempeñan como tales al tiempo de la promulgación de esta ley.

**Art. 101.** – La CNSC estará conducida por un directorio compuesto por doce directores y se dividirá en salas con especialización en los temas de los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional.

Los directores serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado a propuesta, en terna del Consejo de la Magistratura.

Serán personas de reconocido prestigio y de gran autoridad moral por su anterior brillante desempeño en la Administración pública, en la academia, o en funciones ejecutivas de administración de personal de carácter tanto público como privadas. Durarán doce años en sus funciones. No habrá límites de edad, pero los directores deberán presentar al tiempo de su nombramiento, y cada dos años, un certificado médico suscrito por tres facultativos independientes de prestigio que

confirmen su aptitud física y mental para el desempeño en estos cargos estratégicos para el bien de la República.

**Art. 102.** – El desempeño de los funcionarios y empleados de la carrera administrativa del Sistema Nacional del Servicio Civil del Estado gozará de la estabilidad establecida en la Constitución Nacional y en ningún caso podrán ser cesanteados o exonerados o transferidos por tener opiniones contrarias a la de su ministro o el presidente.

En caso de falta grave, podrán ser cesanteados o exonerados, previo sumario administrativo donde se pruebe acabadamente esa falta.

La función pública es de dedicación exclusiva y es incompatible con segundos o terceros empleos, incluso la docencia.

Habrán dos escalafones en la Administración pública nacional: el profesional y el no profesional. Una vez iniciada la carrera en un escalafón no será posible transferirse al otro, excepto en caso de aprobarse los exámenes competitivos correspondientes.

**Art. 103.** – En el mes de febrero de cada año, la CNSC solicitará a cada ministro del Poder Ejecutivo Nacional una estimación de las necesidades de personal profesional y no profesional del ministerio respectivo, incluidos los entes autárquicos, los organismos descentralizados y empresas del Estado. En los sucesivos meses del año, la CNSC invitará públicamente a los jóvenes de ambos sexos argentinos nativos con dos años de ejercicio de la ciudadanía por lo menos, con vocación por la función pública y el bien común, a presentar exámenes de ingreso profesionales y no profesionales en el ministerio, entes autárquicos, organismos descentralizados o empresas del estado de su preferencia.

Los exámenes serán impersonales, objetivos y asegurarán la igualdad de tratamiento de todos los postulantes, sin discriminación por sexo, raza, religión, u origen geográfico. En ellos solamente valdrán los conocimientos, la aptitud para resolver problemas prácticos por parte del aspirante y la ausencia de tachas morales o antecedentes penales por parte del mismo.

La CNSC otorgará un certificado de idoneidad para el ingreso a la carrera administrativa del Estado a los aspirantes que aprueben los exámenes competitivos y hasta la cantidad de personal requerido en las distintas especialidades y categorías por cada ministerio o área, pero los nombramientos serán de competencia del Poder Ejecutivo Nacional. Si hubiera un excedente de aspirantes que aprueben los exámenes en relación a las necesidades de la administración nacional, esos excedentes se incorporarán a la administración en los años sucesivos hasta el tercero. Después de tres años los exámenes caducarán.

**Art. 104.** – El escalafón para profesionales estará compuesto de nueve grados, de menor a mayor, a saber: oficial de tercera, oficial de segunda y oficial de primera. Luego secretario de segunda y secretario de primera. Finalmente subdirector,

director general, director nacional e inspector, que será el grado de mayor jerarquía. La jerarquía de los funcionarios estará dada por el grado, o por el cargo.

La jerarquía de grado la otorga la CNSC y la de cargo, por el presidente o el jefe de gabinete.

Los cargos de director general o director nacional de cada ministerio sólo podrán ser cubiertos por funcionarios que posean los grados de director o inspector.

Las jerarquías de cargo asignadas por el presidente o jefe de gabinete deberán respetar las jerarquías de grado de la carrera administrativa del Servicio Civil.

El ministro del ramo o el directorio de cada una de las entidades autárquicas o descentralizadas en su caso, elegirán un funcionario de carrera que ya posea el grado de inspector por lo menos con dos años de antigüedad y lo investirán con el cargo de subsecretario administrativo del ministerio o jefe administrativo en las entidades autárquicas o descentralizadas con mando sobre todo el personal del mismo en los aspectos administrativos y de organización e idoneidad a que se refiere esta ley.

El tiempo mínimo de desempeño en cada grado será de tres años. La experiencia temporal del desempeño en los distintos grados y en la carrera administrativa, se considera un componente esencial de la idoneidad para los cargos respectivos. Todo salteamiento de grados en la carrera administrativa, o siquiera el intento hacerlo, o de evitar tiempos mínimos de permanencia en ellos por parte de un funcionario se considerará un atentado contra el principio de la idoneidad, y tanto el funcionario que se beneficie con ello, y los que lo promuevan o consientan, quedarán todos incurso en el delito de incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos y/o asociación ilícita.

Corresponderá a la CNSC labrar los correspondientes sumarios para el juzgamiento del caso en juicio oral y público por la justicia penal federal. Si los involucrados en el delito fueran ministros o funcionarios políticos la CNSC hará además la denuncia en la Cámara de Diputados de la Nación para la promoción del correspondiente juicio político.

**Art. 105.** – La CNSC llevará los legajos de los funcionarios y empleados públicos y podrá dictar normas generales de cumplimiento obligatorio sobre el escalafonamiento, grados, evaluación del desempeño, recursos y procedimientos ante sí misma. Estas normas serán válidas y de cumplimiento obligatorio tanto para el cuerpo profesional, como para los no profesionales.

Entenderá como tribunal colegiado dividido en salas en todos los casos de denuncia por violación de las normas y principios que rigen el Servicio Civil y especialmente en los recursos sobre las evaluaciones, sanciones, cesantías y exoneraciones de todos los funcionarios y empleados incluidos en este sistema.

Actuará con carácter de tribunal especializado de última y única instancia, salvo el art. 14 de la ley 48. En el dictado de su propia normativa y en la consideración de los recursos, la CNSC tendrá en cuenta ocho principios de comportamiento y conducta a seguir por los funcionarios públicos y empleados incluidos en el Sistema

Nacional del Servicio Civil, a saber: imparcialidad, integridad, honestidad, objetividad, practicidad, patriotismo, contracción al trabajo y presentismo.

**Art. 106.** – El principio de imparcialidad significa que el funcionario o empleado deberá actuar solamente sobre los méritos del caso y deberá servir con igual dedicación, buena fe y patriotismo al presidente y sus ministros, cualquiera sea el partido político que gobierne, aunque sea de diferente persuasión o convicción política que la del funcionario o empleado. Incluso deberá esmerarse especialmente por comprender y ejecutar correctamente los puntos de vista del presidente y sus ministros, precisamente cuando no coincidan con sus opiniones personales. El funcionario hará de este punto una cuestión de honor.

Sin embargo, por un deber de lealtad y como una contribución al país y al buen gobierno, tendrá la obligación de hacer saber esas opiniones a sus superiores, cuando se trate de temas gravitantes.

Para asegurar su imparcialidad, el funcionario o empleado siempre deberá descargar sus responsabilidades de manera justa equitativa y reflejando el objetivo del servicio civil de favorecer la igualdad y la diversidad. Deberá actuar de manera tal de merecer y retener la confianza de su ministro, y de asegurar que será capaz de establecer la misma relación con aquellos ministros que tenga que servir bajo un futuro gobierno de distinto signo político.

Para asegurar esa imparcialidad y no dañar la posibilidad de servir igualmente bien a gobiernos de diferentes partidos políticos en sucesivos períodos, los funcionarios o empleados no podrán estar afiliados a ningún partido político y tendrán prohibida la actividad partidaria, bajo pena de cesantía.

En ningún caso, el funcionario o empleado deberá actuar de manera que injustificadamente favorezca o discrimine contra individuos o intereses particulares. Deberá abstenerse de actuar en interés de un partido o usar los recursos del Estado para propósitos de política partidaria. En particular, evitará que sus puntos de vista políticos determinen sus asesoramientos, o sus acciones.

**Art. 107.** – El principio de integridad significa que los funcionarios o empleados pondrán las obligaciones del servicio público por encima de sus propios intereses personales.

En particular, los funcionarios o empleados deberán cumplir responsablemente sus deberes y obligaciones. Deberán actuar profesionalmente y de manera tal que merezcan y retengan la confianza de todos aquellos con los que tratan. Cuidarán que los dineros públicos y los recursos a su cargo sean usados con propiedad y eficiencia. Tratarán al público y sus asuntos con justicia, eficiencia, rapidez, efectividad y sensibilidad, poniendo siempre lo mejor de su talento. Deberán manejar la información a su disposición de la manera más abierta posible dentro de las prescripciones legales. Deberán cumplir con la ley y facilitar la administración de la justicia.

Los funcionarios o empleados no harán uso de la información disponible durante el ejercicio de sus funciones oficiales para promover sus propios intereses, o negocios personales, o los de otras personas.

No deberán aceptar presentes, hospitalidad u otros beneficios de cualquiera que razonablemente puedan ser considerados como comprometedores de su criterio o integridad.

Tampoco darán a conocer información oficial sin autorización. Este deber continuará vigente aunque el funcionario o empleado termine sus funciones en el servicio civil.

**Art. 108.** – El principio de honestidad significa que los funcionarios y empleados deben ser veraces y francos y, llegado el caso, tienen el derecho de hacer conocer su punto de vista a sus superiores sobre las medidas u órdenes que les toque implementar, cuando estuviere en juego el interés nacional.

Deben establecer en verdad los hechos y problemas, y corregir los errores tan pronto como sea posible.

Deberán usar los recursos solamente para los propósitos públicos para los cuales están autorizados. Nunca deben engañar o inducir a error a sabiendas a los ministros y otras autoridades. Tampoco deben dejarse presionar por otros, o por la perspectiva de una ganancia personal.

Además, deberá declarar bajo juramento su situación patrimonial al momento de su ingreso al Servicio Civil de la Nación y anualmente las modificaciones patrimoniales ulteriores.

**Art. 109.** – El principio de la objetividad obliga a los funcionarios y empleados a brindar su asesoramiento y tomar sus decisiones sobre la base de un análisis riguroso de la evidencia y además, presentar con precisión las opciones y los hechos. También los obliga a tomar las decisiones sobre la base de los méritos del caso y a tener cuenta debida de las opiniones de los expertos y del asesoramiento profesional.

**Art. 110.** – El principio de la practicidad obliga a los funcionarios a resolver los problemas del público de manera realista y económica, evitando la generación inútil de papeles, demoras innecesarias y trámites interminables.

Los funcionarios evitarán la constante remisión de los expedientes a otros sectores para librarse de ellos, demorar las decisiones, o simplemente no resolverlos. Si un problema no tiene solución dentro de su jurisdicción, debe comunicárselo prontamente al interesado y encaminarlo a la jurisdicción competente.

**Art. 111.** – El principio del patriotismo obliga a los funcionarios a tener en cuenta y defender el interés nacional en todas sus decisiones. El buen funcionario debe sentir la patria en sus venas y emocionarse con sus símbolos, su bandera, su

himno, su historia, sus regiones, su unidad y su integridad territorial. Esto significa tratar el caso de manera tal que quede un máximo de beneficio para la comunidad nacional, esto es para los residentes permanentes en el territorio nacional, especialmente en todo lo que sea explotación de recursos naturales.

Si los oferentes en una licitación, por ejemplo, ofrecen similares condiciones de precio y calidad pero uno utiliza más materias primas nacionales o más personal argentino en su empresa, o es residente en el país, debe preferirse a éste último. En particular los funcionarios deben evitar contratos que establezcan la jurisdicción extranjera en violación a los principios que surgen de la Constitución Nacional, y evitar también en lo posible el endeudamiento externo, salvo para una causa clara de interés del país.

La defensa del interés nacional debe tener en cuenta los objetivos del desarrollo de largo plazo del pueblo argentino, tener bases prácticas y ser eminentemente racional. Se debe favorecer la paz, la cooperación y el comercio con todas las naciones, y particularmente con las vecinas. No se debe confundir la sana defensa de los intereses nacionales con la xenofobia.

**Art. 112.** – El principio de contracción al trabajo se refiere a la cantidad y calidad de trabajo brindado por el funcionario al Estado, medido por la cantidad de expedientes resueltos correctamente, decisiones administrativas tomadas, análisis realizados, dictámenes, etc., todo ello medido de manera diferente según la naturaleza del trabajo y la profesión del funcionario o empleado.

**Art. 113.** – El principio de presentismo se refiere a la obligación del funcionario y empleado de estar en su puesto de trabajo en los horarios establecidos permanentemente, y hacer un uso prudente y no abusivo de las licencias a que tenga derecho.

**Art. 114.** – Los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional y demás poderes del Estado podrán establecer principios adicionales a los ocho anteriores para el comportamiento de sus funcionarios o empleados según las necesidades, la naturaleza y las funciones de cada uno, y la CNSC los deberá tener en cuenta en la resolución de los recursos planteados ante ella.

**Art. 115.** – A los efectos de descargar sus funciones, la CNSC tendrá amplias facultades de contratar por tiempo determinado profesionales de reconocido prestigio en administración y evaluación de personal, abogados, ingenieros, médicos, economistas, arquitectos y otras profesiones, preferentemente entre sectores académicos, a los efectos de la organización y diseño de los sistemas de examen y entrevistas con los candidatos.

Los sistemas de exámenes y entrevistas durarán por lo menos un mes. La CNSC podrá también recurrir al asesoramiento de expertos extranjeros provenientes de países que cuenten con sistemas modelo de burocracia estatal eficiente.



El presupuesto de la CNSC será igual al 1% de la recaudación tributaria total del gobierno nacional. A medida que se vaya completando el sistema del servicio civil deberán disminuir las partidas presupuestarias relativas a la administración de personal de los ministerios y dependencias del gobierno nacional.

**Art. 116.** – Los sueldos y la estructura salarial del personal encuadrado en el servicio civil serán iguales a los de la justicia federal. Un inspector ganará el mismo sueldo que un camarista y un director nacional el mismo que un juez federal. Solamente los empleados y funcionarios nombrados que formen parte del Servicio Civil, y que por lo tanto cumplan el requisito de la idoneidad requerido por el art. 16 de esta Constitución Nacional están amparados por la garantía constitucional de la estabilidad del empleo público.

Los funcionarios y empleados del Estado nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley y que, por lo tanto, no participen del Sistema Nacional del Servicio Civil establecido por esta ley estarán amparados por el régimen de estabilidad laboral del sector privado.

Sin embargo, solo podrán ser cesanteados previa investigación administrativa que determine su falta de idoneidad o culpabilidad. El monto de las indemnizaciones, si correspondieren, será el que se asigna al sector privado, sin perjuicio de sus responsabilidades y deberes como funcionarios públicos.

**Art. 117.** – Los funcionarios y empleados del Estado nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, podrán presentarse al sistema de exámenes y entrevistas a los efectos de pertenecer al Sistema Nacional del Servicio Civil. Si están afiliados a un partido político deberán presentar previamente la renuncia por escrito al mismo, la que deberá ser aceptada expresamente también por escrito, y además el afiliado deberá ser borrado de las listas oficiales del partido registradas ante la justicia electoral.

En los casos de funcionarios y empleados que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, al evaluar los candidatos, la CNSC tendrá también subsidiariamente en cuenta los méritos, la cantidad y calidad de trabajos realizados por el funcionario o empleado con motivo de su anterior desempeño en la función pública y las evaluaciones anuales obtenidas hasta el momento.

Según los méritos y los años de servicio, la CNSC fijará el nuevo grado del funcionario o empleado, el que no podrá ser mayor que el equivalente al obtenido bajo el régimen anterior.

**Art. 118.** – El régimen de promociones para funcionarios del Sistema Nacional de Servicio Civil se funda en el mérito y la competitividad de manera tal de asegurar que los funcionarios más probos y eficientes alcancen las más altas jerarquías en el sistema.

Cuando un funcionario de menor antigüedad en el Servicio Civil es ascendido y puesto como jefe de otro de mayor antigüedad, este último deberá retirarse del Servicio, o ser transferido por convenio a otro ministerio o dependencia, sin perjuicio de los recursos a que hubiere lugar ante la CNSC que actuará expeditivamente como tribunal de única instancia inspirándose en los ocho principios antes expuestos.

El veredicto de la CNSC se tendrá como definitivo e inapelable, salvo el art. 14 de la ley 48.

**Art. 119.** – El régimen jubilaciones y pensiones de los funcionarios y empleados incluidos en el Servicio Civil será igual al del Poder Judicial. Los funcionarios del Servicio Civil de nivel profesional, podrán optar por la jubilación anticipada antes de cumplir treinta años de servicio efectivo como miembros del servicio y antes de los cincuenta y cinco años de edad. En este caso, el monto de la jubilación disminuirá en un 2% por cada año anticipado.

Los funcionarios y empleados retirados o jubilados del Servicio Civil o de cualquier otro sistema de retiros del Estado nacional podrán dedicarse libremente a la actividad política partidaria, afiliarse a los distintos partidos y ejercer sus derechos ciudadanos de crítica y oposición sin limitación alguna, sin que ello pueda implicarles molestia o menoscabo alguno en sus derechos de retiro, jubilación o pensión.

Esta ley estimula que todos los ex funcionarios o empleados, incluidos los de las fuerzas armadas y de seguridad, que durante los años de servicio activo tenían vedada la actividad política partidaria, puedan, a partir de su retiro, aportar su valiosa experiencia para el mejoramiento del propio Estado y del bien común, y por lo tanto la misma alienta esta participación como política de Estado.

**Art. 120.** – La CNSC llevará de manera computarizada y actualizada el legajo central de todos los agentes incorporados al Sistema Nacional de Servicio Civil en el que constarán todos los antecedentes de su actuación, sin exclusión alguna, y del cual el interesado podrá solicitar vista.

Anualmente los funcionarios y empleados serán evaluados por sus jefes en la administración pública con las calificaciones alternativas de sobresaliente, excelente, bueno, satisface apenas o no satisface. Solamente el 15% de los funcionarios podrá obtener la calificación de sobresaliente, 15% la de excelente, 40% la de bueno, 20% la de satisface apenas y 10% no satisface. Los funcionarios y empleados que durante tres años consecutivos obtengan no satisface serán apartados del Servicio Civil.

Los funcionarios y empleados podrán apelar su calificación ante la CNSC, la que resolverá sumariamente y en única instancia. La CNSC podrá resolver el pase del funcionario o empleado a otro ministerio o dependencia.

Los funcionarios podrán pedir el pase a otro servicio dentro del ministerio o a otro ministerio o dependencia. Las calificaciones no podrán ser efectuadas más de tres veces en la carrera de un funcionario por el mismo jefe.

Los servicios certificados por las distintas dependencias serán acumulados de modo la CNSC pueda expedir la certificación final para iniciar los trámites jubilatorios del agente.

**Art. 121.** – El Poder Ejecutivo Nacional fomentará el pase gradual del personal del Estado existente en la actualidad al Sistema Nacional del Servicio Civil, siempre sobre la premisa de que dicho personal apruebe previamente los exámenes que organizará la CNSC y acepte su nuevo grado.

Del mismo modo, el Poder Ejecutivo Nacional invitará a los gobernadores de las provincias a instalar sistemas de mérito y Servicio Civil en el ámbito de sus jurisdicciones.

El Congreso de la Nación podrá condicionar el cobro de la coparticipación federal de impuestos al cumplimiento de este requisito.

**Art. 122.** – El Poder Ejecutivo Nacional no podrá legislar o dictar decretos de necesidad y urgencia sobre el sistema de empleo público por considerarse que la materia afecta vitalmente al régimen electoral y republicano de alternancia democrática.

**Art. 123.** – Queda autorizada la CNSC para promulgar y publicar con carácter obligatorio un consolidado de todas las normas que rigen el empleo público.

## TÍTULO VIII

### TERMINACIÓN LEBACS Y LOS ADELANTOS TRANSITORIOS

**Art. 124.** – Derógase el inc. i del art. 18 de la ley 24.144.

**Art. 125.** – Autorízase al Poder Ejecutivo a rescatar las Lebac's existentes en el mercado monetario nacional por medio de la emisión de títulos públicos indexados y de jurisdicción nacional por un importe de 700 mil millones de pesos que serán en lo sucesivo utilizados por el Banco Central para realizar operaciones de regulación monetaria de mercado abierto.

**Art. 126.** – Derógase el art. 20 de la ley 24.144. Toda vez que el Poder Ejecutivo nacional por graves circunstancias imprevistas necesitare de adelantos transitorios del Banco Central de la República Argentina deberá obtener una autorización especial por ley del Congreso de la Nación y convenir con las provincias la coparticipación del consiguiente impuesto inflacionario. El acervo de adelantos transitorios existentes serán rescatados mediante la emisión de títulos públicos

indexados y de jurisdicción nacional que serán en lo sucesivo utilizados por el Banco Central para realizar operaciones de regulación monetaria de mercado abierto.

**Art. 127.** – De forma.



## FUNDAMENTOS EN GENERAL

Señor presidente:

Este proyecto de ley contempla un plan de estabilización y desarrollo económico para nuestro país consistente con el objetivo de pobreza cero adoptado por el actual gobierno y consta de ocho títulos.

Para lograr esos objetivos en el Título I se establece un tipo de cambio competitivo en términos reales para el largo plazo, lo cual supone indexar esta variable crucial para dar certezas a los que inviertan en el país sea para exportar, para repatriar capitales o para crear empleos. En nuestro país es tradicional que el tipo de cambio nominal caiga ante la inflación interna y con ello se ahoguen las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Para evitar que ello suceda están los arts. 1, 2, 3 y 8 de este proyecto de ley. También en este título se desdoblan las funciones de la moneda conservándose el peso para las transacciones corrientes pero estableciendo la UCE, la unidad de cuenta estable para las obligaciones a plazo y para ahorrar. De esta manera se da certeza y estabilidad a las relaciones contractuales de mediano y largo plazo y se evita el grave perjuicio que la tradicional fuga de capitales causa a nuestras posibilidades de desarrollo económico. Para que el capital fugado vuelva es necesario asegurarle que no quedará encerrado en pesos. Y para que no salga es necesario que no lo tiente el dólar barato. Por ello la necesaria indexación de la divisa con el índice del costo de la vida. Una vez indexado el tipo de cambio debe permitirse a los operadores de la economía la posibilidad de pactar libremente la indexación en los contratos. A ello tienden los remanentes quince artículos del Título I donde se destaca la posibilidad de pactar salarios indexados en las convenciones colectivas de trabajo, sujeta a la posibilidad de establecer cláusulas que estimulen la productividad del trabajo.

En el Título II se modifica la ley de sinceramiento fiscal obligando a traer al país los depósitos e inversiones mobiliarias en exterior que se deseen sincerar fiscalmente. De esta manera se contribuye a la expansión de nuestro sector financiero que hoy es raquítico e insignificante dado que los préstamos bancarios en relación al PBI solo alcanzan al 14% cuando en Chile y otros países superan el 100%. Se trata de inducir a los argentinos a traer los capitales al país y así superar la malsana costumbre de fugar capitales y ahorrar en el exterior.

En el Título III se fomenta la bancarización de la economía induciendo al público a efectuar los pagos por la vía del sistema bancario para lo cual, entre otras medidas, se deroga el llamado impuesto al cheque, un impuesto inminentemente distorsivo y se establece que todos los pagos mayores a diez mil pesos deban efectuarse por la vía bancaria so pena de no ser deducibles en el impuesto a las ganancias de las empresas ni en el IVA y por lo tanto se aumentan ambos impuestos a los operadores en negro. Estas medidas y otras aseguran un rápido aumento de la bancarización de la economía permitiendo la aplicación de los ahorros nacionales a nuestro propio desarrollo y no a fomentar su huida a otros países.

En el Título IV se establece un impuesto uniforme conforme reza al art. 75, inc. 1 de la Constitución Nacional del 10% a las importaciones. Se considera que dicha uniformidad se refiere tanto de mercadería a mercadería como de provincia a provincia, fundado en el principio del art. 16 de la misma Constitución que establece que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas publicas. En cuanto a los derechos de exportación iguales al inverso de la elasticidad precio de la demanda mundial de largo plazo se rige por un principio de optimización del sistema de precios para asegurar el maximo bienestar a un país individual enunciado ya en 1834 por el economista liberal ingles John Stuart Mill y aceptado sin reservas en la ciencia económica desde entonces. Por otra parte la necesidad de un tipo de cambio competitivo es evidente en nuestro país a esta altura de los tiempos, puesto que la Argentina ha sufrido en los últimos setenta años 4 sobrevaluaciones cambiarias que han reducido su participacion en las exportaciones mundiales del 3% en los decenios de 1920, de 1930 y comienzos de los cuarenta al 3 por mil. Si nuestro país hubiese mantenido la misma participacion en las exportaciones mundiales que en aquellos decenios hoy deberíamos exportar por 700 mil millones de dólares y no por 70 mil como exportamos en la actualidad. La sobrevaluacion de nuestra moneda y el correlativo cierre proteccionista de nuestra economía con el pretexto falso de defender los salarios reales han sido la causa de nuestra ruina.

El Título V establece, en coordinación con las provincias, el impuesto a la tierra libre de mejoras. Se trata de un impuesto progresista que estimulará la inversión desde que las mejoras no están gravadas y forzará a los propietarios de lotes improductivos a invertir para aumentar su productividad y poder así, con su producido, pagar el tributo. Este impuesto fue en su momento propiciado por presidentes progresistas y democráticos como Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen, pero frenado por los intereses creados relacionados con la especulación inmobiliaria y el atraso. Este impuesto se proyecta como pago a cuenta de ganancias, a ser recaudado por los gobiernos provinciales luego de ser aprobado por las respectivas legislaturas provinciales en sustitución del impuesto provincial a los ingresos brutos, impuesto reconocidamente distorsivo y anti-productivo que hace subir los precios y reduce los salarios reales. Hemos calculado que la derogación de ingresos brutos mejoraría los salarios reales en un 6%. No cabe duda que este cambio tributario contribuirá en gran medida al logro del objetivo de pobreza cero enunciado por el presidente Macri.

En el Título VI de esta ley proponemos la implementación de la Red Federal de Autopistas que permitirá construir 13.400 km de carreteras modernas a cuatro bandas que unirán a todo el país y que permitirán su desarrollo económico equilibrado mediante mecanismos de solidaridad interregional en el costeo de la inversión. Esta Red Federal unirá 1150 ciudades del interior y permitirá reducir en un 80% los accidentes y en un 100% los choques frontales. El proyecto de autopistas ha sido diseñado por más de 200 ingenieros y está listo para ser lanzado. Evita los cruces a nivel, circunvala todas las ciudades y pueblos, permite reducir los costos de transporte en un 40% y lo que es más importante, se financia sin que el gobierno nacional tenga que gastar dinero del presupuesto porque se pagará después que las autopistas estén habilitadas con un peaje de 14 centavos indexados por litro de nafta vendido. Este sistema de financiamiento asegura que el usuario pague después de que la ruta se habilite y además determina el fin de la llamada “nafta blanca” que se

vende proficuamente en muchos lugares del interior sin pagar impuestos. En efecto, bajo este régimen, por propia conveniencia, las mismas concesionarias de las autopistas cooperarán eficientemente con el Estado en la lucha contra la evasión impositiva.

El Título VII promueve la modernización, eficiencia y transparencia en el Estado. Es sabido que todos los países desarrollados cuentan con Estados conformados por funcionarios de carrera seleccionados sobre la base de su idoneidad y donde los ascensos se logran merced al mérito y a la experiencia en el desempeño en distintos cargos. Para implementar la carrera administrativa, se crea la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) bajo la jurisdicción del Honorable Congreso de la Nación. Este organismo tendrá la función de seleccionar, reclutar y asignar las jerarquías de grado a los funcionarios y empleados públicos del Estado nacional aplicando criterios de rigurosa idoneidad y mérito. La ley establece dos clases de jerarquías; la jerarquía del grado, que se adquiere a lo largo de la carrera por la vía de los ascensos y que es determinada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, y la jerarquía del cargo, cuyo nombramiento es efectuado por el presidente de la República o por el jefe de gabinete conforme a las disposiciones de la Constitución Nacional. Pero tanto el presidente de la República como el jefe de gabinete deberán asignar a los distintos cargos a funcionarios idóneos que ostenten previamente y desde ya, la jerarquía del cargo correspondiente determinado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. El establecimiento de una rigurosa carrera administrativa en el Estado y los ascensos por mérito constituyen la mayor fuerza tendiente a dificultar la corrupción endémica que caracteriza a la actual Administración pública a Argentina, una de las más clientelistas, corruptas e ineficientes del mundo.

En el Título VIII se propone la modificación de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, que en el inc. i del art. 18 (ley 24.144) permite la emisión de títulos públicos las llamadas Lebacs por parte de dicho banco. Este inciso contradice las disposiciones de la Constitución Nacional que reservan al Congreso la facultad de autorizar la emisión de deuda pública, incluso la de corto plazo. En los últimos tiempos el Banco Central ha abusado de la facultad de emitir Lebacs, es decir, letras de tesorería del Banco Central, que pagan un alto interés para retirar emisión monetaria excedente. El problema consiste en que la restricción a la emisión monetaria hace subir las tasas de interés y sobrevaluar la moneda argentina, el peso, frente a las divisas extranjeras, con lo cual se desestimulan las exportaciones, se estimulan artificialmente las importaciones y la destrucción de empleos que genera la avalancha importadora artificialmente estimulada por el tipo de cambio bajo. Está establecido, en la macroeconomía, que la política monetaria restrictiva en un régimen de tipo de cambio fluctuante tiene como primer efecto subir las tasas de interés, luego sobrevaluar la moneda nacional, después reducir la inversión y finalmente frenar el aumento de los precios. También es sabido que con un tipo de cambio fijo e indexado, como se propicia en los Títulos I y IV de esta ley el fundamento principal de la lucha contra la inflación tiene que ser el superávit fiscal. Por otra parte, es sabido que con un tipo de cambio competitivo el superávit fiscal no tiene efectos recesivos sino solamente estabilizadores. En razón de que el presidente Macri ha optado por un programa de estabilización gradualista, se propone la indexación del tipo de cambio, lo cual implica un fuerte estímulo a las

exportaciones a la actividad económica, a las bajas tasas de interés y a la inversión privada. Por otra parte, el mantenimiento del tipo de cambio competitivo determina que el empleo crezca *pari passu* con la expansión de la producción. El aumento de la demanda de trabajo es la principal determinante para el logro del objetivo de pleno empleo. Coincidentemente, en este título se deroga el art. 20 de la carta organica del Banco Central de la República Argentina en cuanto autoriza adelantos transitorios al gobierno nacional. Adelantos que terminan engrosando la cantidad de dinero en circulación y alimentando la inflación. En la doctrina se considera que la emisión monetaria para financiar al gobierno es en realidad un impuesto encubierto que se cobra a los ciudadanos que detentan la moneda nacional, la que se desvaloriza con las emisiones espurias so color de “adelantos transitorios” que en realidad son permanentes. Los Bancos Centrales de los países desarrollados tienen prohibido prestar al gobierno. Esa emisión es un crimen de lesa economía. Ello obliga a los gobiernos a la prudencia en el gasto y a preveer superávits fiscales para afrontar contingencias, con lo cual se respalda la política de apertura de la economía y desarrollo económico con tipo de cambio competitivo que anima a este proyecto de ley, que de aplicarse correctamente permitiría a la Argentina alcanzar el objetivo propuesto por el presidente Mauricio Macri de verdadera “pobreza cero”.

En lo que sigue, pasamos a explicar detalladamente los contenidos de los títulos de la *Ley de estabilización y desarrollo económico* a saber: Creación de la Unidad de Cuenta Estable, Repatriación de Capitales, Promoción del Empleo mediante una Política de Tipo de Cambio Real Competitivo y Superávit fiscal, Bancarización de la Economía, Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras, Red Federal de Autopistas, Modernización, Eficiencia y Transparencia del Estado y finalmente, Terminación de las Lebac y de la Emisión Monetaria Espuria. Por último proponemos un anteproyecto de ley de coparticipación federal consistente con el plan económico de desarrollo expuesto más arriba respetando los parametros de federalismo, equidad, solidaridad, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. En tal sentido se propugna superávit fiscal del gobierno federal para evitar la inflación, y se prohíben los adelantos transitorios del Banco Central al Poder Ejecutivo nacional. Pero en caso de recurrirse al déficit fiscal financiado con emisión monetaria del Banco Central federal, se propone que dicha emisión sea analizada y aprobada en cada caso por el Congreso y sea coparticipable con las provincias.

## **TÍTULO I**

### **FUNDAMENTOS PARA LA CREACIÓN DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE**

En el Título I del presente proyecto, se propone mantener el peso como medio de pago generalizado para las transacciones corrientes y una derivación del mismo peso que sería la “Unidad de Cuenta Estable” (UCE) para mantener el equilibrio en las transacciones a largo plazo y para ahorrar, así como también para movilizar el ahorro nacional dentro del país y facilitar la vuelta del capital fugado para acrecentar



el ahorro nacional y destinarlo a las actividades productivas, particularmente a la construcción de viviendas.

El estímulo al ahorro nacional y a la vuelta de capital fugado se efectúa mediante el establecimiento de un régimen de moneda indexada a la chilena con un tipo de cambio real competitivo promotor de nuestras exportaciones y del empleo. Y luego se propone cerrar el círculo bancarizando nuestra economía de manera tal de dar un golpe de gracia a la economía negra y reforzar más aún la disponibilidad de ahorros en nuestra economía.

El régimen propuesto constituye un cambio radical del régimen económico del país dentro de los cauces constitucionales. En la actualidad los argentinos ahorran principalmente en dólares y otras monedas extranjeras. Esta anomalía contribuye a la fuga de capitales en perjuicio de la economía nacional. Se trata de poner fin a la misma. Es bien sabido que las causas de la fuga de capitales son tres. La primera es la sobrevaluación cambiaria. Cuando nuestra moneda está sobrevaluada, el dólar está barato y es natural que el público se incline a comprar dólares precisamente por la oportunidad de su bajo precio y la posibilidad real y concreta de una devaluación futura, ya que las sobrevaluaciones no son sostenibles en el tiempo. La segunda causa de la fuga es la existencia de una recesión en la economía local; cuando hay recesión las oportunidades de inversiones rentables en el país escasean, y la mejor alternativa es comprar dólares, fugarlos y esperar. La tercera causa de la compra de dólares y su substracción de la economía local es la necesidad de evadir el impuesto inflacionario en pesos. Las tres causas son conjuradas y atacadas por la aplicación conjunta de medidas aquí propuestas.

Bajo los lineamientos de este proyecto se estimula a los que proyectan comprar dólares, a abandonar esa intención, y colocarlos en un depósito en UCEs o en bonos indexados en pesos, y de esta manera quedarán alcanzados con una triple protección: contra la posibilidad de la inflación desde que la UCE está indexada con el índice del costo de la vida; contra una devaluación desde que el tipo de cambio también estará indexado con el índice del costo de la vida, y finalmente también esos ahorristas habrán efectuado una buena inversión desde que la tasa de interés de los depósitos bancarios en UCE será probablemente más alta que la tasa de los depósitos en dólares en Estados Unidos. También en este proyecto se incentiva fuertemente la vuelta del capital fugado del país, sin perjuicio de los impuestos que haya que pagar y otras restricciones vinculadas al blanqueo dispuesto por la ley 27.260.

Los ahorros se materializarían en depósitos a plazo fijo nominados en UCEs, en entidades comprendidas en el régimen de la ley 21.526 y sus modificaciones; también mediante la utilización de los dólares o divisas extranjeras para la suscripción de títulos públicos, bonos y demás títulos valores, emitidos por el Estado, bajo ley argentina y jurisdicción nacional, nominados en UCEs, que tendrán las demás condiciones financieras que se determinen al momento de su emisión. La nominación en UCEs de los depósitos a plazo fijo, así como también de los títulos públicos señalados, implica su conversión a pesos y posteriormente su indexación por aplicación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Implica también, como explicamos antes, que el inversor estará en una excelente situación, ya que, por una parte, el valor de su inversión en pesos indexados por la UCE conserva su valor en

dólares, pero, además, ganará un interés en UCE que seguramente será mayor que el que se podría haber devengado en dólares, si esos fondos hubiesen permanecido en el exterior sin exteriorizarse ni repatriarse.

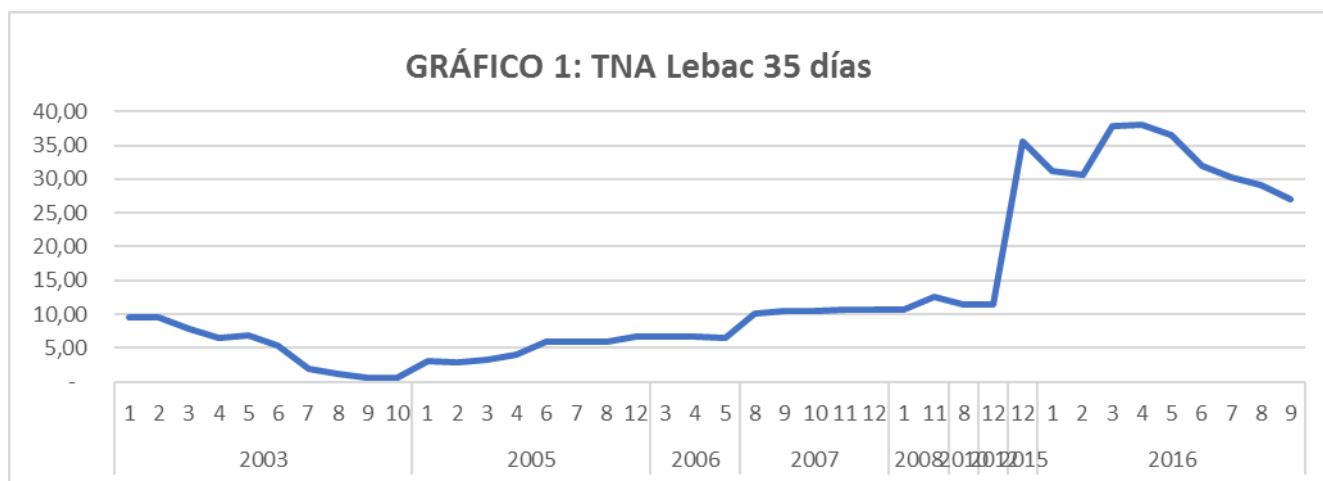
Consideramos que, en el caso de verificarse déficits fiscales en los próximos años, estos podrían ser financiados con el ahorro genuino por la vía de la colocación de títulos públicos, bonos y demás títulos valores emitidos por el Estado nacional, sujetos a jurisdicción nacional y nominados en UCEs, es decir, en pesos indexados por la variación del índice de precios al consumidos (IPC). La emisión de los referidos títulos públicos, en las condiciones señaladas, permitiría que el gobierno nacional o los gobiernos provinciales obtengan fondos mediante el endeudamiento local y sometan dicha emisión a jurisdicción nacional. De esta manera, se eliminan los riesgos y perjuicios de exponer nuevamente nuestro país a la jurisdicción extranjera, con pronunciamientos judiciales arbitrarios emitidos y originados en la prórroga de jurisdicción, en clara contraposición con las sabias previsiones contenidas en el art. 116 de la Const. nacional. Recientemente, los argentinos pudimos sufrir y observar los efectos perniciosos que han generado pronunciamientos judiciales cuestionables de tribunales norteamericanos, originados en la imprudente decisión unilateral adoptada por nuestro país de prorrogar jurisdicción para dirimir controversias en materia de deuda pública, resignando soberanía nacional hacia otro Estado. Estos riesgos se evitan con el régimen previsto en este proyecto de ley.

Estas medidas fomentarán que los capitales que se exterioricen y reingresen al país se canalicen hacia el desarrollo económico y así se descarten las inversiones de carácter meramente especulativas como las que se derivan de las altas tasas de interés en dólares que el país sufre con motivo de la sobrevaluación cambiaria y la paridad de interés cubierta. Estas especulaciones financieras dañinas quedan imposibilitadas por la fijación del tipo de cambio indexado. Este punto es de particular vigencia actual. Y puede ser ilustrado con el gráfico siguiente que muestra las tasas de interés en Lebacs. Las Lebacs son títulos de deuda pública que emite el Banco Central para comprar base monetaria y así restringir el crecimiento de ésta a cambio de incrementar el crecimiento de la deuda pública y provocar un fuerte aumento de la tasa de interés, precisamente por el menor crecimiento de la cantidad de moneda que la emisión de Lebacs implica. El problema radica en que la suba de las tasas de interés provoca una valorización excesiva del peso lo cual torna no competitivas a la industria nacional y todas las actividades económicas del interior del país, desde la producción y exportación de vinos hasta las de limones y yerba etc., exceptuando la producción de soja, trigo y maíz en la pampa húmeda. De esta manera el mejor negocio en la Argentina es la llamada "bicicleta financiera", es decir en traer dólares, convertirlos a pesos, comprar Lebacs para después volver a dólares y así ganar una tasa del 2% mensual en dólares equivalente a más de un 30% anual en esa moneda, la tasa más alta del mundo. Este negocio es tan atractivo y deslumbrante que paraliza el resto de la actividad económica. La oferta de dólares acentúa más la sobrevaluación cambiaria, la cual provoca un mar de desempleo. Este panorama es de libro de texto<sup>1</sup>. Es el modelo de Mundell-Fleming bajo tipo de cambio flotante. Este modelo que no es más que el conocido modelo

---

<sup>1</sup> Conesa, Eduardo, *Macroeconomía y política macroeconómica*, 6ª ed., Bs. As., La Ley, capítulos 38, 39 y 40, p. 543 y siguientes.

keynesiano, pero adaptado a la economía abierta y es aceptado por todas las universidades del mundo. Este modelo predice que bajo tipo de cambio fluctuante, la política monetaria restrictiva provoca sobrevaluación cambiaria y desempleo. Y además predice que el déficit fiscal en caso de tipo de cambio fluctuante no es expansivo de la economía, sino que también provoca sobrevaluación cambiaria, es decir que tendríamos sobrevaluación cambiaria y recesión al cuadrado.



¿Qué podemos hacer para evitar la bicileta financiera? Lo propuesto en este proyecto de ley. Lo mejor es indexar el tipo de cambio con el índice del costo de la vida como lo hace este proyecto. De esta manera, al que traiga dólares al país, le convendría invertirlos en la economía real y en la creación de empleos y no en la “bicicleta financiera”. El mismo modelo de Mundell-Fleming, de libro de texto, predice que con tipo de cambio fijo, el déficit fiscal es expansivo y tiene un efecto multiplicador de los empleos. Claro está que debe haber una política creíble y sería de reducción del propio déficit fiscal para ir reduciendo gradualmente la tasa de inflación. Incidentalmente, esta política de indexación del tipo de cambio llamada de “crawling peg” y reducción gradual del déficit fiscal fue aplicada con éxito durante la presidencia del doctor Arturo Umberto Illía en 1964 y 1965. En esos dos años la tasa de crecimiento del PBI y del empleo fue cercana al 9% por año. En cambio, la política de restricción monetaria, altas tasas de interés y sobrevaluación cambiaria fue aplicada en 1977-81 y en 1991-2001 con los resultados que todos conocemos:

La emisión de títulos públicos indexados por parte del Estado nacional posibilitaría que el gobierno nacional cuente con fondos para financiar obras públicas de infraestructura de gran impacto social y económico. Dichas obras permitirán mejorar las condiciones de vida y remontar los índices de pobreza que tanto laceran a nuestro país. Las obras se constituirán en un legado de desarrollo para las futuras generaciones que estarán en condiciones de pagar el interés del endeudamiento en razón de que recibirán el beneficio de las obras. Además, las sumas depositadas quedarían resguardadas de los efectos inflacionarios, sin perjuicio de que éstas generen un rendimiento para el ahorrista y, al mismo tiempo, que las entidades financieras cuenten con una enorme masa de depósitos, posibilitando que éstas

puedan expandir la cartera de préstamos a las pymes a bajas tasas de interés y crear además importantes carteras de préstamos hipotecarios a largo plazo y bajas tasas de interés reales para la vivienda. Nótese que la oferta de préstamos, con un costo financiero moderado, permitiría expandir el empleo en nuestra economía, principalmente, en el sector de la construcción, industria creadora de empleos por excelencia, sin necesidad de recurrir a fideicomisos rellenos con gasto público.

En la actualidad, en nuestro país la cartera de préstamos bancarios sobre el PBI asciende al 14% aproximadamente. Con la adopción del sistema propuesto, similar al implementado y vigente actualmente en Chile<sup>2</sup>, los préstamos bancarios sobre el PBI podrían sobrepasar el 109%, como en Chile, con lo cual la cartera de préstamos de los bancos a las pymes y a las familias en nuestro país también se podría multiplicar por ocho en términos reales lo cual implicaría, entre otros efectos, un apoyo masivo a la construcción de viviendas en todo el país que contribuiría a materializar el anunciado propósito de pobreza cero, todo ello con escaso impacto en el gasto público.

Cabe insistir además que el regreso y reinserción del capital nacional a la economía argentina, bajo los lineamientos previstos, no provocará sobrevaluación cambiaria debido a que el tipo de cambio estaría indexado con el IPC. En efecto, por una parte la adopción de una Unidad de Cuenta Estable (UCEs), esto es, la indexación de la moneda local, y por otra parte, la implementación de un tipo de cambio real fijo para la valuación de la moneda extranjera, generarán las condiciones macroeconómicas propicias para evitar la utilización del mercado cambiario con fines meramente especulativos. Más aún, la adopción de un tipo de cambio real competitivo, y la reinserción de capitales que aquí se promueve, tampoco generarán inflación ya que dichos fondos se asignarán prioritariamente al ahorro por la vía de los depósitos a plazo fijo o de los títulos públicos. Nótese que la inflación en sí no tiene un efecto pernicioso mayor. Lo que determina la malignidad de la inflación es el defasaje de los precios relativos. Concretamente, el perjuicio principal de todo proceso inflacionario radica principalmente en el retraso o adelanto que la inflación genera en los precios relativos de los bienes y servicios y la consiguiente deficiente asignación de recursos entre las distintas actividades económicas. Está claro entonces que la indexación es consistente con un aumento general de precios parejo pero declinante, es decir con el gradualismo en la lucha contra la inflación, siempre en el entendimiento que su causa más importante es el déficit fiscal, el que debe eliminarse gradualmente y lo antes posible. En nuestro proyecto de ley de presupuesto para 2017 se prevé un superavit fiscal primario para 2017, y un déficit financiero del 2% del PBI financiado con emisión de bonos en UCE, bajo jurisdicción nacional. Consideramos que el país debe evitar las emisiones de nueva deuda pública en dólares cuando el índice deuda pública en moneda extranjera contra exportaciones (DE/EXPO) supera el índice de 2, considerado el máximo prudente. Incidentalmente consideramos engañoso afirmar que el endeudamiento argentino es bajo porque la deuda externa en manos de particulares en dólares dividida por el PBI argentino en pesos es del 24%. Los países desarrollados se endeudan en la propia moneda, en moneda nacional, en cuyo caso

---

<sup>2</sup> Ver al respecto Laura, Guillermo - Riva, Ergasto, *La moneda virtual*, prólogo de Eduardo Conesa, Pluma Digital Ediciones, 2012.

es valido usar el coreficiente DP/PBI. No es el caso de la Argentina a menos que la deuda sea indexada en pesos (UCE), como proponemos.

## **TÍTULO II**

### **FUNDAMENTOS DE LA REPATRIACIÓN DE CAPITALES Y EXTERIORIZACIÓN DE MONEDA EXTRANJERA**

Esta ley modifica en un punto la ley de sinceramiento fiscal ya aprobada por el Congreso requiriendo la repatriación efectiva de los depositos en el extranjero y demas inversiones mobiliarias para gozar de los beneficios del sinceramiento. Se considera que esta repatriacion no provocará sobrevaluación cambiaria desde que el tipo de cambio estará indexado tal como se propone en el art. 1° y concordantes de esta ley.

## **TÍTULO III**

### **FUNDAMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO MEDIANTE UNA POLÍTICA DE TIPO DE CAMBIO REAL COMPETITIVO Y SUPERÁVIT FISCAL EL TIPO DE CAMBIO REAL BAJO COMO FÁBRICA DE POBRES**

En este título, se propone una alternativa propositiva consistente con el objetivo de pobreza cero enunciado por el presidente Mauricio Macri y se origina en la preocupación existente en estos momentos en el mundo del trabajo, por la presunta amenaza en un futuro cercano de una profundización del desempleo, que muchos vaticinan como la inexorable consecuencia de una política monetaria de altas tasas de interés y creciente sobrevaluación de nuestra moneda. Esta política comenzó luego de la exitosa devaluación, con la salida del cepo cambiario, implementada a mediados de diciembre de 2015. En efecto, mientras el tipo de cambio nominal se ha mantenido constante desde entonces, el índice de precios al consumidor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sufrió el incremento acumulado desde diciembre hasta agosto del 27%. La devaluación promedio interanual en la primera mitad del año fue aproximadamente 55% mientras que la inflación interanual está en el orden del 42%. Por lo que la devaluación neta es muy débil. El público recuerda que la sobrevaluación cambiaria de los años noventa produjo un desempleo del 20% y un subempleo de similares dimensiones. En efecto, dicha sobrevaluación cambiaria generó que el 40% de la fuerza de trabajo se encontrara en una situación laboral problemática en el año 2001.

Por otra parte, el crecimiento del empleo privado se estancó a partir del 2007. No puede desconocerse que, a abril de 2016, el empleo privado en nuestro país exhibe un estancamiento que se viene verificando en los últimos nueve años. En dicho período también se verificó un estancamiento de los salarios reales, razón por la cual la situación de empleo existente a la fecha no puede imputarse al actual gobierno, aunque debe reconocerse que el número de pobres se incrementó en más de un millón en los primeros 10 meses de este gobierno ya que era del 29% hace un año y en la actualidad es del 32% según las cifras oficiales del INDEC ya saneado. El presidente Macri ha prometido solemnemente pobreza cero y un fuerte crecimiento del empleo y de la inversión para el segundo semestre del año en curso. Sin embargo, dicha promesa no se ha materializado. Ello es así por cuanto el tipo de cambio bajo estimulado por las tasas de interés altas que sigue el Banco Central es en sí una fábrica de pobres. El problema del desempleo es un problema de la macroeconomía que se soluciona con medidas de política macroeconómica.

La historia económica de nuestro país en los últimos veinte años pone de manifiesto, de manera indubitable, que la causa del desempleo es la sobrevaluación cambiaria y, por el contrario, que la adopción de un tipo de cambio real competitivo genera un fuerte aumento en el empleo. Claro está que el tipo de cambio real competitivo debe ser sostenible en el tiempo para tener efectos beneficiosos en la creación neta de empleo y en el aumento a largo plazo de los salarios reales. También es claro que para ello su implementación debe ser acompañada con superávit fiscal.

En el gráfico 1 mostramos la evolución del tipo de cambio real en el período 1994-2016; en el gráfico 2 ponemos de manifiesto la creación y destrucción de empleos en el período 2001-2016, según datos proporcionados por el ministro Lic. Jorge Triaca. En el gráfico 3 destacamos la creación neta de empleos como deducción del gráfico 2 anterior. En el gráfico 4 mostramos la evolución del índice del salario real, esto es, el salario nominal deflacionado por el índice del costo de la vida en nuestro país en el período 1994-2016, conjuntamente con la evolución del salario en dólares, que es el salario nominal en pesos deflacionado por el tipo de cambio nominal en el mismo período. La observación de esos cuatro gráficos permite constatar regularidades macroeconómicas y sacar importantes conclusiones para la política de empleo.

En el gráfico 1, se muestra que el tipo de cambio real del período 1994-2001 fue muy bajo. En el año 2002, se produjo una fuerte devaluación en términos reales que fue decayendo hacia el año 2007, pero aun así en ese año, el tipo de cambio real fue el doble del correspondiente al año 2015. En el año 2016, se produjo una devaluación muy moderada con la salida del cepo cambiario, pero en términos reales, a septiembre de 2016, el tipo de cambio real se devaluó apenas un 14% en relación al correspondiente al año 2015.

Por otra parte, el gráfico 2, titulado “Altas y Bajas de Personal Periodo 2001-2016”, provisto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre la base de la encuesta de indicadores laborales mensuales, exhibe las altas y bajas de trabajadores mes a mes desde diciembre del 2001 a marzo del 2016. De la revisión de los datos allí expuestos, se desprende que en el período comprendido entre junio de 2002 y junio del 2008, ambos meses inclusive, se verificó una fuerte creación de empleo, toda vez que las altas de trabajadores superaron largamente a las bajas

verificadas en dicho período. Ello es corroborado por el gráfico 3, el que muestra la creación o destrucción neta de empleos en el mismo período. Cabe destacar que en este período se verificó la existencia de un tipo de cambio real competitivo con superávit fiscal.

Por otra parte, en el gráfico 4 se presenta la evolución del salario en dólares en la Argentina. Comparando el gráfico 4 con los gráficos 2 y 3, surge que cuando aumenta el salario en dólares, aumenta también el desempleo y cuando baja el salario en dólares aumenta el empleo. El salario en dólares, obviamente, está inversamente relacionado con el tipo de cambio. Cuando el tipo de cambio real está alto, el salario en dólares está bajo y cuando el tipo de cambio real está bajo, el salario en dólares está alto según surge de comparar los gráficos 1 y 4. Sin embargo, cabe destacar que el salario en dólares es irrelevante para los trabajadores. En efecto, el salario que interesa a los trabajadores es el salario deflacionado por el índice del costo de la vida y éste, si bien se reduce algo inmediatamente después de una devaluación, luego empieza a aumentar fuertemente, en la medida en que el tipo de cambio real devaluado se mantenga en el tiempo, lo que ocurre únicamente cuando hay sanidad fiscal, o mejor aún, superávit fiscal.

Por último, el gráfico 5 muestra la evolución del déficit o superávit fiscal primario en el período 1994-2016, del mismo surge que el tipo de cambio real alto coincide en el tiempo con el período de superávit fiscal alto (2003-2007). Todo ello confirma la teoría macroeconómica que asocia el superávit fiscal con el tipo de cambio competitivo. Este gráfico sirve para alertar sobre los peligros de las exenciones impositivas a las pymes preconizadas por algunos colegas diputados, dado que esas exenciones provocan déficit fiscal, a su vez, éste provoca sobrevaluación cambiaria que, a su turno, afecta la rentabilidad de las pymes, especialmente a las exportadoras localizadas en el interior del país, y también a las pymes industriales que sustituyen importaciones.

De lo expuesto precedentemente, se desprende que el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo y, por lo tanto, promotor del empleo, depende de que el gobierno federal sea capaz de implementar una política fiscal de superávit o, al menos, de equilibrio en las cuentas públicas; circunstancia que puede lograrse en buena medida con los derechos de importación y exportación como se propone en este proyecto de ley, ya que la recaudación de dichos tributos se calcula sobre una base imponible que se encuentra dolarizada.

Por otra parte, nuestra Constitución Nacional establece claramente que los derechos de importación y exportación son rentas exclusivas del gobierno federal. Así, el art. 4 establece que el gobierno federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de los derechos de importación y exportación, entre otros. Además, establece en el art. 9° que en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso Nacional.

Por otra parte, el art. 126 estipula que los gobiernos de provincia no podrán establecer aduanas provinciales y, finalmente, el art. 75, inc. 1 prevé que los derechos de importación y exportación, así como las evaluaciones sobre las que recaigan serán uniformes en toda la Nación. Las disposiciones contenidas en los arts. 4, 9, 75

(incs. 1 y 11), y 126 de la Const. nacional constituyen el sustento jurídico en que se funda el presente proyecto de ley.

Frecuentemente, en la discusión popular se sostiene que la devaluación es la causa de la inflación. Esta proposición es falsa. Ello por cuanto si al tiempo en que se produjera la devaluación, se aumentarían los tributos, y se bajara el gasto público y, por ende, se genera superávit, o al menos equilibrio fiscal, la devaluación no impactaría en los precios internos. Nótese que, con superávit o equilibrio fiscal, se reduce la tasa de interés interna, que es un componente muy importante del costo de producción y, además, se genera una reactivación de la economía, lo que permite a las empresas repartir los costos fijos entre una mayor cantidad de producción, lo que conlleva a una reducción del costo unitario medio.

Estos efectos suelen compensar el aumento de costo de los insumos importables y exportables. El gran desarrollo económico de Alemania, Japón, Corea del Sur y otros países en la posguerra, estuvo precedido inicialmente por la fijación de un tipo de cambio real muy elevado que durante más de treinta años alentó el crecimiento de las exportaciones de esos países<sup>3</sup>. Además, el tipo de cambio competitivo alentó la vigencia de tasas de interés reales muy bajas en los mismos países, lo cual promovió la inversión en ellos. Aunque es claro que una vez que un país alcanza un alto nivel de vida, la revaluación de su moneda se hace inevitable. Pero las revaluaciones frecuentes de la moneda, como las que experimentó la Argentina en cuatro oportunidades desde 1945 hasta 2015, hacen abortar el proceso de crecimiento económico con creación de empleo. Las revaluaciones de nuestra moneda en términos reales han sido la verdadera fábrica de pobres en la Argentina.

Nótese que cuanto más elevado sea el tipo de cambio al que se calcula el PBI en dólares, éste se reduce y, por lo tanto, también se reduce el déficit fiscal como porcentaje del PBI. Como los impuestos al comercio exterior –derechos de importación y exportación– se determinan sobre una base imponible valorizada en dólares estadounidenses, el monto del déficit fiscal se reduce considerablemente. Estimamos que la recaudación derivada de la implementación de un derecho de importación *ad valorem*, calculado a una alícuota porcentual única, general y de aplicación uniforme del 10% podría alcanzar 3.000 millones de dólares por año, en adición de lo recaudado en la actualidad. Asimismo, estimamos que la recaudación por derechos de exportación *ad valorem* –calculados en los términos previstos en el Título III del presente proyecto– puede incrementarse en 3.300 millones de dólares durante el primer año de implementación del régimen propuesto.

Nótese que la implementación de los derechos de exportación no constituye una medida distorsiva de la economía, así como tampoco del comercio exterior, en la medida en que estos derechos de exportación *ad valorem* alcancen un nivel inferior al máximo dado por el inverso de la elasticidad precio de largo plazo de su demanda en los mercados mundiales. Este es un resultado de la economía internacional y de la economía del bienestar que viene del famoso economista liberal inglés John Stuart Mill en 1834 y avalado modernamente por Max Corden, Harry Jhonson y Paul Samuelson entre muchos otros<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Conesa, *Macroeconomía y política macroeconómica*, cap. 8, 12, 13, 14, 15, 19, 20 y 59

<sup>4</sup> Ver Conesa, *Macroeconomía y política macroeconómica*, cap. 22, p. 301.



Cabe señalar que, como las importaciones y exportaciones se expandirán fuertemente en los años sucesivos, la eliminación del déficit fiscal y su conversión en superávit se produce rápidamente. Más aún, si se adicionara el 30% de las sumas que el Estado nacional percibe, en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados, que a la fecha –en virtud del decreto de necesidad y urgencia 206/2009– es coparticipado a las provincias y municipios en clara violación a disposiciones de rango constitucional, con el objeto de financiar obras de infraestructura.

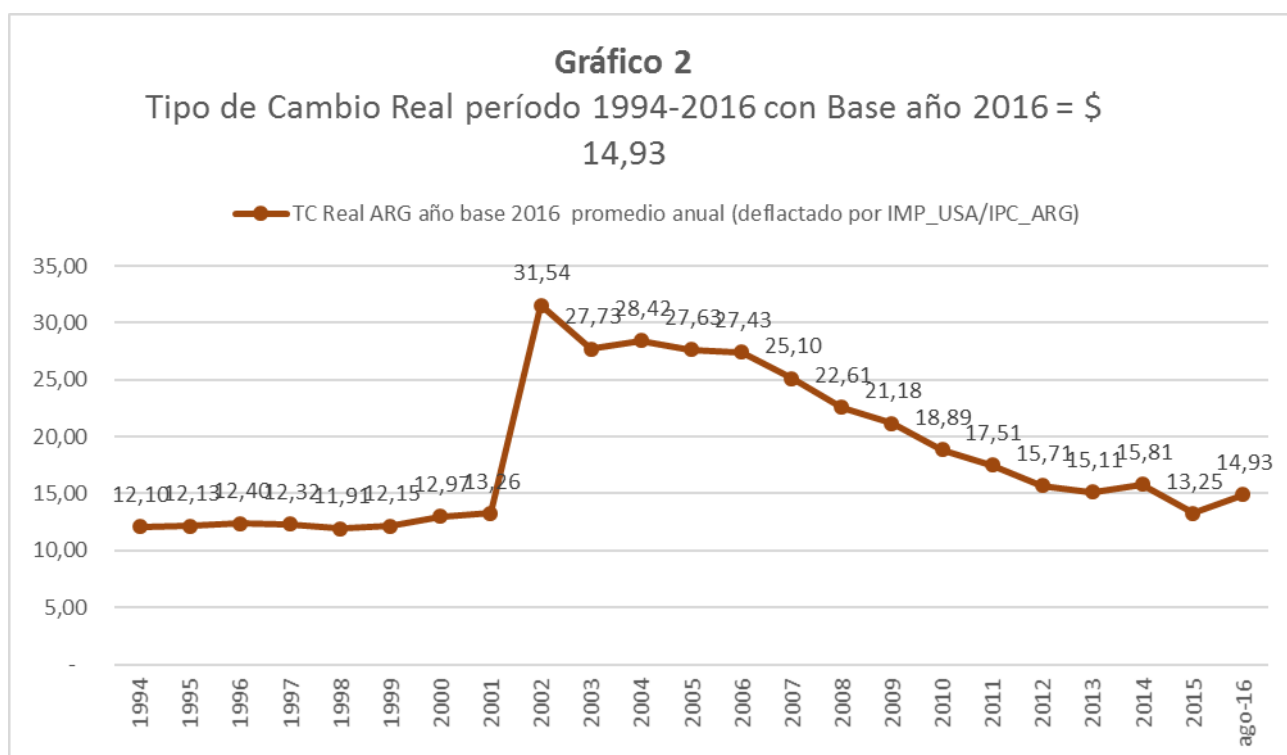
Finalmente, cabe señalar que en el proyecto se contempla la derogación de toda norma legal que resulte contradictoria o incompatible con las disposiciones previstas en el Título III comentado, con excepción de las disposiciones contenidas en los convenios internacionales vigentes, tales como las que regulan el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En este sentido, estimamos que el MERCOSUR debería ser transformado en una zona de libre comercio en concomitancia con claras expresiones en ese sentido que ha expresado la Cancillería brasileña por boca del ministro Serra. En una zona de libre comercio cada uno de los países recupera la soberanía tarifaria. Con el sistema del MERCOSUR –que es un mercado común imperfecto–, la Argentina se encuentra impedida de modificar las tarifas para las operaciones extrazona. Nuestro país debe propender a integrarse con la economía mundial para lograr el desarrollo económico deseado. Para ello, el tipo de cambio debe ser competitivo, de lo contrario, conviene cerrar la economía definitivamente, porque se produciría un desastre completo en la poca industria existente. Apenas podemos exportar trigo, maíz y algunos productos agropecuarios. Las economías regionales del interior están aniquiladas con el tipo de cambio a 15. Este es el planteo de fondo que debemos hacernos. Debemos instrumentar una política de crecimiento sólida a largo plazo. La apertura de nuestra economía con tipo de cambio competitivo permitiría a nuestro país alcanzar la participación que tuvo en el comercio mundial en los decenios de 1920, 1930 y comienzos de los cuarenta que fue del 3%. Si exportáramos ahora el 3% de las exportaciones mundiales, deberíamos exportar por 700 mil millones de dólares, es decir 10 veces más que nuestras exportaciones actuales que son solamente de 70 mil millones y solo llegan a un ínfimo 3 por mil del total. Seguramente si exportáramos 700 mil millones de dólares nuestros salarios reales serían similares a los australianos, canadienses o estadounidenses, es decir 4 o 5 veces mayores.

Nuestros argumentos en pos del crecimiento de los salarios reales y de la distribución del ingreso a favor de los sectores del trabajo han sido abonados recientemente por un economista de fama mundial que seguramente en el futuro será galardonado con el premio Nobel. Se trata del francés Thomas Piketty. Sostiene Piketty con gran claridad y abundantes estadísticas que si la tasa de ahorro neta de un país “S” es superior a su tasa de crecimiento del PBI “R”, necesariamente la participación de los capitalistas en el ingreso nacional aumentará, y la de los trabajadores bajará. Esto es lo que está sucediendo ahora en Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, etcétera. Y en consecuencia pronostica una inestabilidad en el sistema político de los países ricos fundado en la democracia y el voto popular, dado que los trabajadores arrollan en número a los propietarios. Propone en consecuencia un sis-

tema impositivo progresista a nivel mundial para revertir la regresiva distribución del ingreso que se viene<sup>5</sup>.

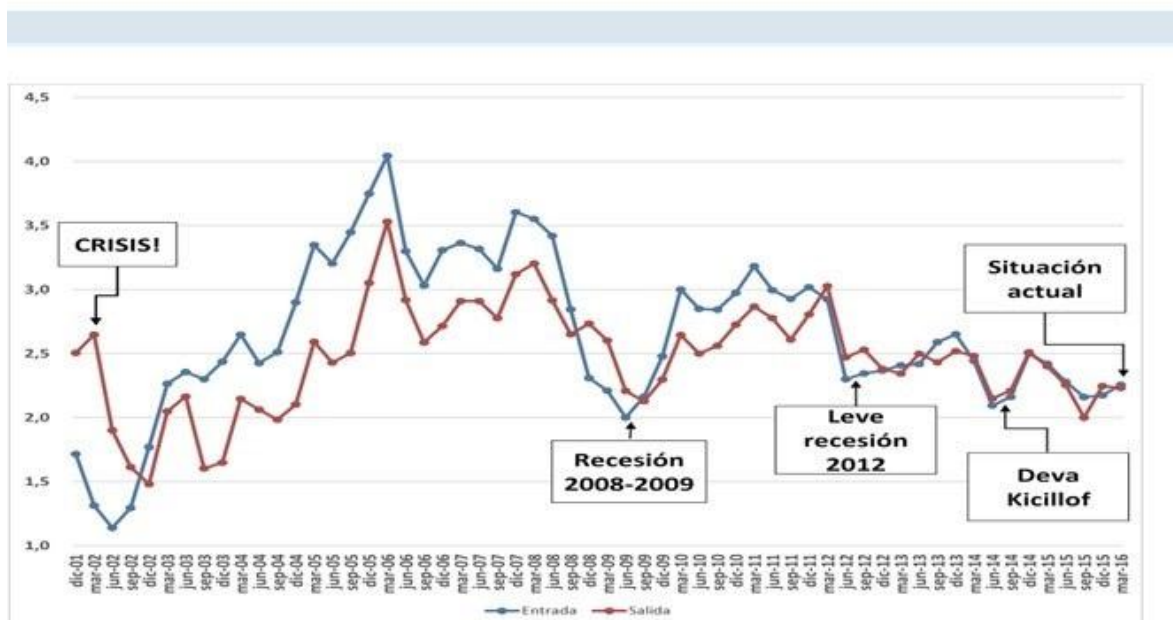
En un país como la Argentina, sin embargo, que tiene un potencial para el crecimiento extraordinario si se decidiera por una política de apertura económica con tipo de cambio competitivo, la tasa de crecimiento del PBI “R” podría ser mayor que la tasa de ahorro neta de amortizaciones “S” y por esta vía podríamos mejorar substancialmente la participación de los trabajadores en el ingreso nacional y de esta manera preservar la democracia. La alta tasa de crecimiento económico de por sí mejorará la distribución de ingreso a favor de los que trabajan. Y además ello será repotenciado por otras medidas progresistas a favor de la distribución del ingreso a favor de los que trabajan, como el impuesto a la tierra libre de mejoras que proponemos en el Título V de este proyecto de ley.



Puede observarse un tipo de cambio real alto desde 2002 hasta 2007 y un TCR promedio en 2010 y 2016 y un tipo de cambio real bajo entre 1994 y 2001 y también entre 2011 y 2015.

<sup>5</sup> Ver Conesa, *Macroeconomía y política macroeconómica*, cap. 57.

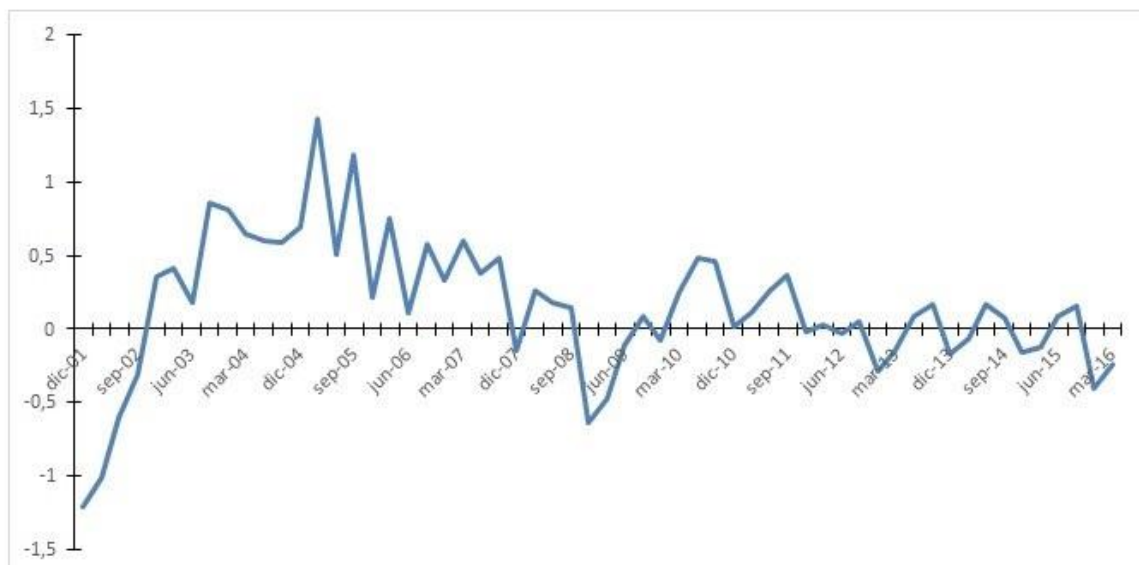
**GRAFICO 3: ALTAS Y BAJAS DE PERSONAL: PERÍODO 2001-2016.**  
**FUENTE :PRESENTACIÓN MINISTRO TRIACA**



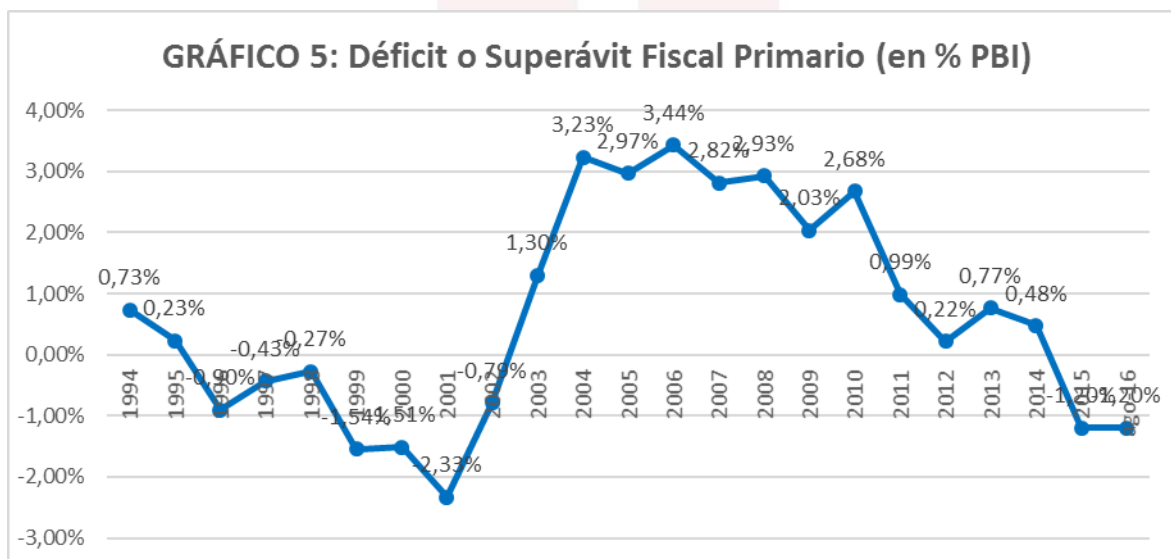
*El empleo crece desde el 2003 hasta el 2008. Desde 2011 hay estancamiento en la creación de empleo*



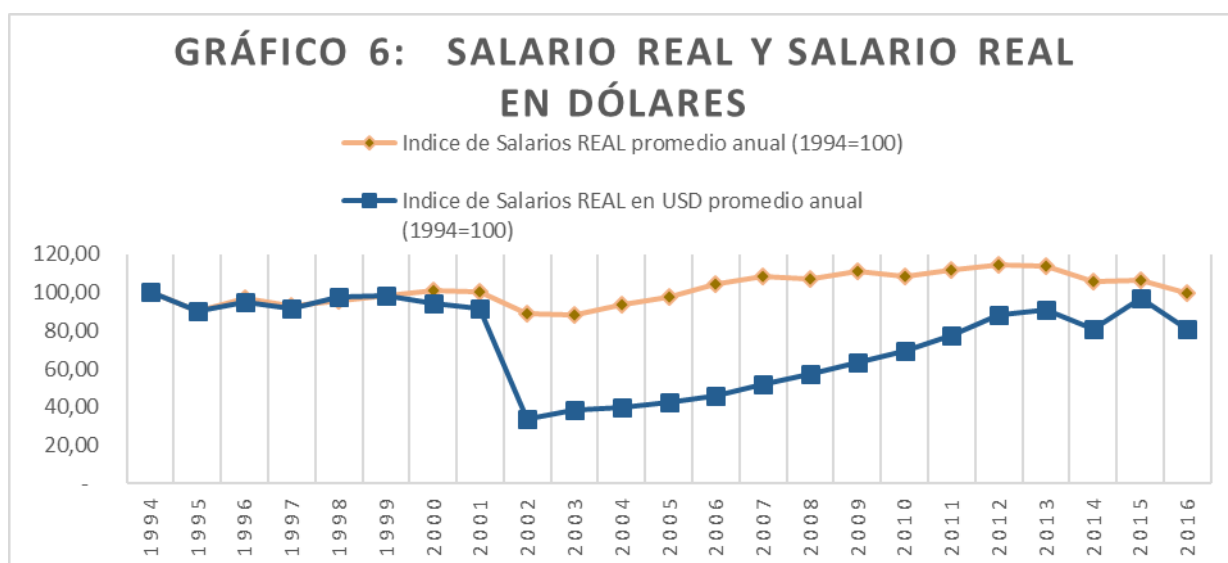
**GRAFICO 4: CREACIÓN Y DESTRUCCION NETA DE EMPLEOS PORCENTUAL DICIEMBRE DE 2001 A DICIEMBRE DE 2015**



*La fuerte creación neta de empleos ocurre desde octubre del 2002 a octubre de 2007*



*Desde 2003 a 2007 hay fuerte superávit fiscal*



La devaluación de 2002 hizo caer fuertemente el salario en dólares pero apenas el salario real deflactado por el IPC que es el relevante para los trabajadores, el cual repuntó fuertemente en el resto del período 2003-2007.

## TÍTULO IV

### FUNDAMENTOS PARA LA BANCARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

El sistema bancario argentino es de mucho menor tamaño que el chileno y equivalente en préstamos al sexto banco del Brasil que es el Santander. Tenemos un sistema bancario raquítico porque los argentinos ahorran en dólares en el exterior. Por otra parte en el año 2001 quedó demostrado el enorme riesgo de tener depositados los dólares en bancos del país porque nuestro Banco Central no emite dólares y por lo tanto no puede actuar como prestamista de última instancia en dólares en caso de crisis bancarias. Por otra parte, el desarrollo de la economía argentina requiere de un sistema bancario profundo y sólido que esté en condiciones de financiar el crecimiento, brindando crédito genuino, abundante, y de coste y plazo compatible con los plazos de maduración de cada tipo de inversión. El lamentable bajo nivel de bancarización de nuestro país a la fecha, uno de los más bajos del mundo, puede ser revertido fácilmente si se aprueba el conjunto de medidas legislativas que aquí se proponen.

Dicho proceso requerirá cuatro condiciones; la primera es que el dinero se encuentre depositado en los bancos. Para que exista crédito bancario, el primer requerimiento es que previamente haya ahorro bancario. Cuando el público pierde el hábito de mantener el dinero en los bancos y lo retira para realizar sus pagos en efectivo, los bancos carecen de la materia prima indispensable para efectuar préstamos, y los préstamos se vuelven escasos y caros. En una economía altamente bancarizada, la mayor parte de los movimientos de dinero deben hacerse

dentro del circuito bancario. El dinero pasa de una cuenta a otra, pero siempre dentro del sistema, sin que se produzcan filtraciones que interrumpen el proceso del multiplicador de los depósitos. Un proceso profundo de bancarización requiere el sostenido crecimiento de los depósitos y la permanencia de los mismos dentro del sistema.

La segunda condición es el fluido funcionamiento del multiplicador bancario que permita al sistema en su conjunto prestar varias veces el dinero depositado. Una vez depositado el dinero en los bancos, la segunda etapa del proceso de bancarización es que no se retire el efectivo. La bancarización permite maximizar el fenómeno de expansión múltiple de los depósitos bancarios. La reserva fraccionaria hace que los bancos conserven un encaje ínfimo para hacer frente a los depósitos. De esta forma, cada peso de alta potencia que se incorpora al sistema bancario integra la base monetaria y posibilita multiplicar la oferta de dinero tantas veces como lo permite el encaje o efectivo mínimo. Esto es lo que se denomina multiplicador de los depósitos bancarios. En la Argentina, hasta ahora, la escasa bancarización obligó a una enorme expansión de la base monetaria con fuerte impacto inflacionario y crédito prácticamente inexistente para el largo plazo.

La tercera condición del programa de bancarización propuesto es crear una moneda de cuenta estable (UCE), para garantizar al ahorrista el mantenimiento del poder adquisitivo. La erosión del poder adquisitivo en los depósitos de baja movilidad por efecto de la inflación disuade a los agentes económicos y los induce a buscar otras opciones que les permitan conservar el valor. Así, aparece la compra de dólares y la fuga de capitales, la cual es desalentada con esta propuesta.

Para alcanzar un alto grado de bancarización es necesario un programa coherente que remueva los factores que desalientan el uso del sistema. El programa de bancarización propuesto en el Título IV del presente proyecto de ley sugiere la implementación de medidas simultáneas tendientes a producir un rápido cambio de ciertos hábitos que hoy se encuentran fuertemente arraigados en la sociedad. Algunos de estos hábitos se originan en normas legales que constituyen barreras insalvables para que el sistema bancario pueda prestar sus servicios con alcance universal y con bajos costos de transacción que permitan su fluido funcionamiento como palanca de crecimiento.

En primer lugar, y como condición esencial, se propone la eliminación del impuesto a los créditos y débitos bancarios a partir del 1° de enero de 2017. Este impuesto, creado mediante la ley 25.413, es el principal obstáculo que encontramos para alcanzar una profunda bancarización de nuestra economía y no es más que una solución cortoplacista que aspira a recaudar impuestos en lo inmediato, comprometiendo el futuro recaudatorio al premiar fuertemente la economía negra, creando una competencia desleal en perjuicio de quienes cumplen con la ley impositiva. Asimismo, se sugiere la adopción de medidas que faciliten la bancarización universal y gratuita, tales como la eliminación de los costos bancarios vinculados a la apertura de cuentas bancarias; la simplificación de los trámites de apertura de las cuentas bancarias; y la extensión del horario bancario para la realización de determinadas operaciones bancarias y a la facilitación del servicio de posnets. Consideramos que la bancarización propuesta convertiría a la banca en un servicio de carácter universal, al alcance aún de los más pobres. Nótese que existe

una clara correlación entre la bancarización, el desarrollo social, el crecimiento económico y desarrollo financiero. Los altos porcentajes de bancarización alcanzados por los países desarrollados se apoyan en el uso del dinero bancario en todos los estratos de la población.

En consecuencia se propone incorporar al Código Civil y Comercial de la Nación las normas que establecen la obligatoriedad de efectuar determinados pagos, mediante procedimientos que requieren intervención bancaria (vgr., depósitos en cuentas de entidades financieras, giros o transferencias bancarias, cheques o cheques cancelatorios, tarjeta de crédito, compra o débito, y factura de crédito). Cabe señalar que las normas ya dictadas en tal sentido, y contenidas en la ley 25.345 y sus modificaciones, no han sido lo suficientemente eficaces, en cuanto a promover la bancarización. Para superar esta limitación, se propone que por ley la AFIP y los fiscos provinciales no reconozcan gastos que no estén bancarizados, excepto los muy menores, con lo cual el operador en negro tendría que pagar altísimas tasas de impuesto a las ganancias e IVA. Queda claro entonces que con este proyecto de ley, no solamente se crea un incentivo fundamental para la repatriación de capitales y su incorporación al circuito económico nacional y se desincentiva su salida al exterior, sino que por la vía de la bancarización forzada se elimina la economía subterránea y de esta manera se posibilita el aumento considerable de la futura recaudación fiscal. En pocas palabras, este proyecto de ley traerá capitales al país, tornará inconvenientes futuras fugas y combatirá eficazmente la economía no registrada, y con ello posibilitará el aumento de la recaudación y la eliminación del déficit fiscal. Y además fomentará el empleo registrado con lo cual aumentara el número de trabajadores activos aportantes y se mejorará la viabilidad de largo plazo del sistema jubilatorio de reparto. Y por encima de todo ello posibilitará que la deuda pública sea de jurisdicción nacional.

En síntesis, consideramos que con la adopción de este esquema cuádruple de medidas macroeconómicas de repatriación de capitales, de moneda indexada, de tipo de cambio indexado, cerrando con la bancarización forzada de la economía, se conforma un sistema económico coherente para promover el empleo de manera efectiva y lograr con fuerte crecimiento del PBI, de las exportaciones, de las importaciones y de la recaudación fiscal en un contexto de creciente estabilidad de precios. Si el PBI crece sin sobrevaluación cambiaria, el empleo registrado y en blanco se incrementará en la misma proporción, permitiéndose así la incorporación a la economía registrada de cuatro millones de trabajadores, tendiendo así a acercarnos a la ansiada meta de pobreza cero.

En este proyecto de ley se considera que el llamado proyecto de las UVI, unidades de vivienda, no es positivo, ya que deroga la indexación de manera tímida y solamente para dar lugar a un régimen de hipotecas para la financiación de la compra vivienda única por parte de las familias. La timidez del sistema de las UVIS se funda en que en nuestro país existe un prejuicio equivocado contra la indexación proveniente del régimen nefasto de la circular 1050 del 1° de abril de 1980 del Banco Central de la República Argentina. Este régimen fue nefasto porque indexaba los préstamos hipotecarios con la tasa de interés supuestamente libre del mercado monetario y no con el índice del costo de la vida como se propicia con el sistema de la UCE. El sistema UCE copia el exitoso modelo monetario chileno de la UF que permitió a ese país alcanzar una inflación anual del 1,5% y superar al nuestro en PBI

per capita. En síntesis, si se decidiera a bancarizar la economía habría que tomar cinco medidas legislativas clave propuestas en este proyecto de ley.

Primero derogar el impuesto al cheque, que como ya se dijo, implica un subsidio a la economía negra, ya que con tal de evadir legalmente este impuesto, una gran parte de los pagos se hacen por fuera del sistema bancario.

La segunda medida sería obligar que todas las obligaciones de más de \$10.000 pesos se paguen por cheque o por la vía bancaria, como tarjetas de débito o crédito.

La tercer medida consiste en que por ley, la AFIP debería rechazar todas deducciones de gastos de las empresas, incluso pymes, cuyos pagos no se hagan por la vía bancaria, excepto, por supuesto, las transacciones menores de \$10.000 pesos.

Cuarto, por ley habría que obligar a todos los comercios a tener posnets e incluso subsidiar la compra de estos utensilios por parte de los pequeños negocios.

Y quinto obligar a los bancos a abrir sucursales en todos los barrios y regiones más apartadas del país, incluyendo a los pueblos más pequeños de más de 2.000 habitantes y además extender el horario bancario.

Con estas cinco medidas desaparecería la economía negra y se integrarían al mercado casi la totalidad de los 8 millones de personas entre trabajadores en negro, más los desempleados, e incluso los desahuciados que hoy ya no buscan trabajo porque se cansaron de hacerlo. Todo ello con un gran auge de la industria de la construcción y con dirección hacia la solución del problema de la vivienda y el objetivo de pobreza cero y la viabilidad del sistema jubilatorio de reparto.

Por último cabe señalar que en las discusiones preliminares del proyecto UVI varios colegas diputados señalaron con razón que la indexación del proyecto UVI solo servía para proteger la integridad de los préstamos bancarios, es decir, que protegía a los capitalistas y no a los trabajadores. Ello no ocurre con este proyecto porque también permite la indexación de los salarios en los convenios colectivos de trabajo y la indexación de cualquier convenio laboral con tal de que ambas partes estén de acuerdo. Este proyecto es superior al proyecto UVI también porque adopta como base para la indexación el IPC que tiene una desviación estándar menor y no el índice de la industria de la construcción que está cuestionado por los grandes saltos que registra.

## **TÍTULO V**

### **FUNDAMENTOS DEL IMPUESTO PROGRESISTA A LA TIERRA LIBRE DE MEJORAS**

En este Título V se propone establecer un impuesto progresista a la tierra libre de mejoras a nivel nacional, y se propicia simultáneamente, la derogación de varias gabelas distorsivas y/o contraproducentes vigentes en nuestro país, tales como los impuestos a los ingresos brutos y los impuestos inmobiliarios provinciales y de la



Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos impuestos retrasan el crecimiento económico de nuestro país, disminuyen los salarios reales y frenan la actividad económica.

El impuesto a la tierra libre de mejoras aquí diseñado compensaría con substanciales ingresos la recaudación de los impuestos derogados, así como también la recaudación del impuesto sobre los bienes personales y del impuesto a la ganancia mínima presunta. Además, debería ser aceptado por las legislaturas de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y recaudado por los fiscos provinciales. Los contribuyentes propietarios de los lotes respectivos en las distintas provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrían la ventaja de computar el impuesto a la tierra libre de mejoras como pago a cuenta del impuesto nacional a las ganancias. Y por encima de las ventajas antedichas, esta reforma impositiva permitiría aumentar los salarios reales en alrededor de un 6%.

## Antecedentes

En el año 1880, la República Argentina era un vasto territorio fértil y desierto de 2,7 millones de kilómetros cuadrados poblado por solamente unos 1,7 millones de habitantes. La Constitución establecida en 1853-60 era, en cierto sentido, un plan de desarrollo económico que ordenaba cultivar y explotar nuestra tierra. Para lo cual gobierno federal debía fomentar la inmigración europea, la educación y la construcción de ferrocarriles y puertos en pos de una economía agroexportadora, bajo los auspicios del libre comercio, también establecido constitucionalmente en el art. 14. Esas prescripciones constitucionales fueron adoptadas uniformemente como “Políticas de Estado” por los gobiernos que se sucedieron hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial. Para esa fecha, 1914, nuestro país estaba posicionado entre los primeros ocho del mundo en ingreso per cápita, en paridad con Francia y Alemania, aunque algo por debajo de Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Canadá. La Primera Guerra Mundial suspendió por cuatro años la venida de capital extranjero para la expansión de nuestra infraestructura, y limitó la inmigración europea. En el decenio de los años treinta, el freno a nuestras exportaciones agropecuarias provocado por la depresión mundial fue compensado en parte con políticas activas de tipo de cambio competitivo, sustitución de importaciones, obras públicas y construcción de caminos. En lo relativo a los impuestos, se creó la Dirección General Impositiva y el impuesto a los réditos. Quizá hubiese sido otra la historia económica argentina en la segunda parte del siglo XX si se hubiese sancionado un impuesto a la tierra libre de mejoras en lugar del impuesto a los réditos, o si, como proponemos en este proyecto de ley, un impuesto a la tierra libre de mejoras que opere como pago a cuenta del impuesto a las ganancias. En lugar de esta alternativa racional, se siguió un camino aparentemente más fácil a partir de 1943 con el congelamiento de los alquileres y su prórroga *sine die*, apartando así al país de las sabias prescripciones de la Constitución Nacional. El congelamiento fue una medida redistributiva, pero anti-productiva. Creó un gran desorden en la propiedad. El derecho personal del locatario se transformó en una suerte de derecho real y la incertidumbre consiguiente constituyó un freno al aumento de las inversiones, la producción y al desarrollo tecnológico del agro. Lo cierto es que aún en 1943, Argentina mantenía su posición entre los países

de mayor ingreso per cápita del mundo, aunque la importancia del factor tierra en nuestro desarrollo comenzó a declinar.

1) *Eficiencia económica del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras.* Se trata de reivindicar, al menos en parte, al factor tierra como factor de nuestro desarrollo. Para ello se debe volver a la idea de David Ricardo sobre el impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras. En este trillado tema, la vieja escuela liberal clásica se cubrió de gloria ante de los estudiosos de la economía y las ciencias sociales y políticas. En efecto, el impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras debió ser la base de un sistema impositivo destinado a liberar las energías sociales, promover la eficiencia y el crecimiento, sin distorsionar la asignación de los recursos, y por sobre todo ello, tendiente a materializar un ideal de justicia distributiva. El mismo David Ricardo decía en el libro citado: *“un impuesto sobre la renta de la tierra no afectaría solamente a la renta misma; recaería totalmente sobre los propietarios y no podría transferirse a los consumidores. El propietario no podría subir la renta porque dejaría inalterada la diferencia entre el producto obtenido en el terreno menos productivo y el cosechado entre los demás”*.

El fundamento teórico del impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras radica en la baja elasticidad de oferta del factor tierra. Si la curva de oferta de tierra es una línea vertical, el impuesto deberá ser absorbido por el mismo propietario. Es imposible que el propietario lo traslade. La única manera de evitarlo es trasladando el predio a otras manos. Por ello, para poder conservar su propiedad, no tendrá más remedio que hacerla producir más para poder pagar el impuesto y todavía tener un excedente. Es importante, sin embargo, que el impuesto se aplique solamente a la tierra libre de las mejoras que pueda efectuar el mismo propietario. Se trata de alentarlo a construir edificios, depósitos, alambrados, silos, molinos, aguadas, canales y toda clase obras a ejecutar por el mismo dueño, tendientes a mejorar la productividad del predio de que se trate.

El primer país que ensayó con éxito este impuesto liberal y progresista en forma masiva fue paradójicamente un país conservador como el Japón de fines del siglo XIX. El país estaba gobernado por el Emperador Meiji, un joven brillante y restaurador de los poderes políticos imperiales. Este gobernante decidió abolir el sistema feudal existente en su país de tenencia de la tierra en manos de grandes familias dinásticas. Meiji pensaba que el sistema feudal era culpable del atraso del Japón y que si su país no se desarrollaba iba a ser prontamente invadido y convertido una colonia de Inglaterra, o de los Estados Unidos, cuyos buques de guerra merodeaban sospechosamente alrededor de sus costas. Fue así que, a poco de asumir el poder en 1868, este Emperador estableció un sistema liberal para comprar y vender tierras, pero al mismo tiempo puso un fuerte impuesto al valor de la tierra libre de mejoras para forzar a las familias guerreras y terratenientes a vender las tierras a quienes podían pagar los impuestos. Estos eran los agricultores que sabían cómo trabajarla y hacerla producir para después poder pagar la carga tributaria. En tres años la producción de arroz se triplicó y Japón empezó su carrera hacia el desarrollo económico con un éxito inicial espectacular merced a la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras dentro de un sistema de libertad de comercio para la tierra.

Un autor de gran interés para el argumento a favor del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras fue el norteamericano Henry George (1839-1897) quien publi-

có en 1879 un popular libro bajo el título *Progress and Poverty*. El libro defiende la idea de un impuesto único sobre la renta pura o “no ganada” de la tierra. Dicha forma de imposición permitiría al Estado apropiarse de aquella parte de la renta bruta total debida a las condiciones naturales de fertilidad y localización, dejando exenta la parte obtenida como consecuencia de las mejoras realizadas por el propietario mediante el trabajo y la inversión de capital. Este impuesto, según George, debía ser el único admisible para la financiación de los gastos gubernamentales y permitiría, según él, la eliminación de los demás tributos, lo cual constituiría un aliciente para el comercio y para la industria y un beneficio para los obreros, forzando a su vez a los terratenientes a mejorar su propiedad. Es discutible la tesis del impuesto “único” a nivel nacional, pero en el caso de las provincias y municipalidades, la idea del impuesto único tiene un alto grado de validez. Al respecto un estudio reciente muestra en detalle cómo un impuesto único al valor de la tierra libre de mejoras del 2% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permitiría solventar la totalidad del presupuesto de esta ciudad, que es una cuasi-provincia. Ello revela que este impuesto, si se lo considerara como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, podría devolver gran parte de su autonomía fiscal a las provincias y podría ser la pieza clave para destrabar la imposible ley convenio que estipula el art. 75, inc. 2 de nuestra Const. nacional sobre la coparticipación impositiva.

Muchos políticos y economistas en nuestro país impulsaron las ideas de Ricardo y Henry George sobre el impuesto a la tierra libre de mejoras, especialmente los progresistas de principios del siglo XX como por ejemplo los presidentes Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen, el gobernador de Córdoba Ramón J. Carcano, Eleodoro Lobos, ministro de agricultura del presidente Roque Sáenz Peña y decano de la Facultad de Ciencias Económicas, José María Rosa, ministro de Hacienda de Julio Argentino Roca y luego de Victorino de la Plaza, Antonio de Tomaso, ministro de agricultura del presidente Agustín P. Justo, entre otros. Más modernamente muchos autores han insistido en las bondades de este impuesto en relación a los demás, cuya carga, se afirma, agobia al país y frena la producción.

Especial reconocimiento merece Roque Sáenz Peña, pues más allá de su adhesión intelectual a la idea, en ejercicio de la presidencia promovió dos proyectos de ley tan consistentes entre sí como la cara y la ceca de una moneda: uno, político, la ley del voto secreto y obligatorio, por el que es recordado y otro, que movilizaba la economía y respaldaba las bases económicas de la democracia. Sin esta segunda ley, la primera podía ser peligrosa<sup>6</sup> para la paz social y la estabilidad política del país. El segundo proyecto fue archivado por causa de su prematura muerte y olvidado por los siguientes hombres públicos, pero es de enorme actualidad. Su fin era asegurar la “democracia política” mediante una correlativa “democracia económica”, consistente en “igual derecho de acceso a la tierra para todos que quisieran trabajarla”. El proyecto establecía el impuesto a la renta de la tierra libre de mejoras, a pagar en todos los territorios nacionales (las 10 gobernaciones) que en su conjunto eran la

---

<sup>6</sup> También hubo varios proyectos de ley sobre esta materia presentados por distinguidos diputados socialistas y demócratas progresistas. Por ejemplo dos de diputado Juan B. Justo del 16 de julio de 1917 y otro de 1919. Otro más del diputado Dickman del año 1922. También dos del diputado demócrata progresista J.H. Martínez del 15 de julio de 1920 y reproducido por el mismo diputado el 25 de agosto de 1922. Y por último uno del diputado socialista Magris y otros del 14 de septiembre de 1933.

mayor parte, del territorio argentino de entonces. Los antecedentes de este proyecto provenían del decenio de 1820 durante el gobierno de Rivadavia.

La idea del impuesto a la tierra libre de mejoras ha sido entusiastamente favorecida por el gobierno norteamericano con su política exterior después de terminada la Segunda Guerra Mundial en 1945, como modo de favorecer la difusión de la propiedad privada agraria en pequeñas parcelas en todo el mundo, combatir el latifundio, aumentar la productividad de las economías capitalistas y de esta manera luchar eficientemente contra ideologías que favorecen la propiedad estatal de la tierra, un sistema que demostró ser ineficiente. De allí, las reformas agrarias efectuadas en países fuertemente influenciados por Estados Unidos como Japón, Corea del Sur y Taiwán en la temprana posguerra. De allí, la presión en el mismo sentido de la Alianza para el Progreso, programa lanzado por el presidente Kennedy para América latina a poco de asumir su presidencia en 1960.

A lo largo de la historia, el impuesto a la renta de la tierra libre de mejoras ha sido aplaudido por los políticos y economistas liberales de todo el mundo. Por ejemplo, fue apoyado por el partido liberal inglés por intermedio de Winston Churchill cuando era diputado por este partido en la Cámara de los Comunes en 1909.

Entre los economistas, el impuesto a la tierra libre de mejoras es el preferido. La literatura al respecto es abrumadora. Los países que se caracterizan en la actualidad por hacer hincapié en el impuesto a la tierra libre de mejoras son Australia, Nueva Zelanda y algunos Estados y municipalidades de los Estados Unidos, Inglaterra, Japón y Canadá donde es deducible del impuesto a las ganancias. En la República Argentina la recaudación del impuesto inmobiliario en proporción a la recaudación impositiva es insignificante, 4 veces menos que en los países referidos. Claro está que a este porcentaje exiguo habría que agregarle recaudaciones municipales y el impuesto nacional a los bienes personales, en el que la mayor parte de la recaudación corresponde a inmuebles e incluye a las mejoras.

La implementación de un régimen de impuesto a la tierra libre de mejoras en la Argentina tendría efectos expansivos sobre la actividad agropecuaria y sobre la industria de la construcción, tal como ocurrió en todos los países en los que se aplicó. Por ejemplo, en Pennsylvania, Estados Unidos, se probó el fuerte impulso a favor de la construcción de viviendas que significó recaudar menos del 0,5% sobre el valor del suelo y no cobrar nada sobre lo edificado, sin importar la calidad y cantidad construida. A principios de los años 1970, en ese Estado, de manera sucesiva, 8 ciudades hicieron el cambio y en dos años la construcción aumentó alrededor del 250% poniendo fin a la desocupación y proveyendo de viviendas a quienes carecían de ella.

Aunque la recaudación más fuerte de este impuesto estaría en las ciudades ya que se grava la "proximidad", lo más interesante consiste en que la tierra rural dejaría de ser un bien dedicado parcialmente a la especulación y pasaría a ser un bien de producción, exclusivamente, pues sería imperativo generar los excedentes con los cuales poder pagar el impuesto. Los propietarios rentistas deberán contratar ingenieros agrónomos, veterinarios y especialistas para aplicar la más moderna tecnología agropecuaria. Y si no están en condiciones de hacerlo, deberían vender sus campos a quienes estén en condiciones de maximizar la producción. Vastas extensiones de tierra en el Chaco, Formosa, Salta, Santiago del Estero, provincias con

una recaudación bajísima en este impuesto, deberán ser aplicadas a las producciones más rentables. La mera posesión de tierras con agricultura extensiva para lucrar con la valorización de la tierra en el largo plazo dejaría de ser conveniente. Habría una gradual y beneficiosa transferencia de tierras a aquellos que la saben trabajar, como enseña la experiencia universal. Claro está que la mayor parte de esa producción adicional deberá ser exportada, lo cual potenciará el desarrollo del país. Se repetiría así el boom exportador de 1860-1914, época en que también el impuesto inmobiliario, llamado entonces contribución territorial directa, proveía el 60% de las finanzas provinciales.

Todo el vasto interior del país agrario está despoblado mientras domina el hacinamiento en las ciudades particularmente en la “zona metropolitana de Buenos Aires”. En menos de 3.000 km<sup>2</sup> están radicados más de 14 millones de personas y más de 2 millones viven en “villas miserias”. La densidad habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 15.000 personas por kilómetro cuadrado.

Es probable además que los efectos más significativos del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras se produzcan en las zonas urbanas. La actual “contribución inmobiliaria” está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley y rinde muy poco si se lo considera como ingreso para el fisco. Paga mucho más quien construye de buena calidad o renueva su edificio, que aquel que mantiene baldío su terreno, o en estado de ruina a su edificio.

Pero las zonas rurales se beneficiarían enormemente y con ello también las finanzas provinciales e incluso también las nacionales, por la mayor recaudación debida al extraordinario crecimiento en el volumen de exportaciones generada por la mayor producción. Para llevar a cabo la reforma que se propone, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales debieran actuar coordinadamente con un criterio de largo plazo y no movidos por urgencias presupuestarias circunstanciales. El impuesto a la tierra libre de mejoras debiera ser aprobado por una ley del Congreso Nacional como “contribución directa por tiempo determinado”. Las tierras deberían ser valuadas científicamente a su valor venal libres de mejoras y la tasa del impuesto debiera ser del 1% anual pagadero en 6 cuotas bimestrales dentro del año.

2) *El concepto libre de mejoras.* Es crucial que la ley defina el concepto “libre de mejoras”. Se refiere a las construcciones, edificios, alambrados, aguadas, galpones, molinos, sistemas de riego, canales, caminos, árboles plantados, que se encuentren dentro del predio de que se trate. Estos deben quedar totalmente excluidos de la valuación fiscal. Se trata de valorar el predio pelado. En estado salvaje. Pero sí deben tenerse en cuenta las mejoras de predios vecinos que confieren valor económico al propio. La tierra debe ser valuada en función de los caminos, calles, autopistas, construcciones vecinas y jardines, que, aunque ajenos al predio de que se trate, lo hacen más valioso. La idea es que el contribuyente individual que haga mejoras en su propio predio no pague impuesto por ellas, de manera que se sienta estimulado a hacerlas. Pero en cambio tenga que pagar por la mayor valuación de las tierras que trae el progreso general de la sociedad, la llamada plusvalía de origen social. En otras palabras, debe pagar por el mayor valor que pueda recibir su tierra por las mejoras efectuadas por sus vecinos en predios ajenos, incluso las mejoras que hace el Estado nacional, provincial o municipal en las cercanías de su predio.

Por otra parte, la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras en el ámbito urbano estimularía una gradual relocalización de la población argentina hacia las ciudades del interior donde la tierra es mucho más barata y donde se pagarían menores impuestos en relación a los que se pagarían en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gran Buenos Aires. También se incentivaría el inmediato uso de los terrenos baldíos y el mejoramiento de las propiedades existentes en todo el país, desde que las mejoras estarían exentas del impuesto. Todo ello, como se destacó antes, daría un poderoso impulso a la industria de la construcción, actividad creadora de empleos por excelencia.

3) *Derogar la prohibición de indexar.* Para reforzar la actividad en la industria de la construcción, que de por sí ya estaría estimulada porque las construcciones sobre los lotes no estarían gravadas, convendría complementar el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras con la derogación de la prohibición de la indexación y el desdoblamiento de las funciones del dinero, tal como se propone en el Título I del presente proyecto.

Nótese que estas medidas, además de aprovechar el saneamiento del INDEC, fomentarían el aumento de los depósitos a plazo fijo a más de tres meses en los bancos dado que éstos estarían indexados. Ello permitiría también la difusión de hipotecas indexadas con el índice del costo de la vida. De esta manera, al crear una alternativa de inversión en el país, se desalentaría la compra de dólares, con lo cual se obtendría el beneficio adicional de frenar la fuga de capitales, la que según el INDEC supera los 200 mil millones de dólares, y que algunos economistas y bancos calculan en 400 mil millones de dólares. En adición, los proyectos de ley referidos darían un golpe de gracia a la economía subterránea mediante una batería de medidas fiscales y de reforma de un artículo sobre pagos del Código Civil y Comercial de la Nación.

4) *La Constitución Nacional, el eficiente uso del recurso tierra, la reducción de la evasión y el fomento de la correspondencia fiscal.* El art. 75 de la Const. nacional establece que:

*“Corresponde al Congreso:*

*1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.*

*2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y el bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

*Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad de la remisión de los fondos.*

*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de re-*

*parto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*

*La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.*

*No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada, o por la ciudad de Buenos Aires en su caso.*

*Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.*

*3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.*

Estos tres incisos del art. 75 tienen su fuente en el art. 67, incs. 1 y 2 de la Constitución de 1853-60, por lo cual es interesante determinar qué entendían los constituyentes de esa época por contribuciones directas o indirectas. Nada mejor que referirse al respecto a Juan Bautista Alberdi, el inspirador de la Constitución histórica. Afirmaba el gran tucumano: O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta, o bien se exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre o mencionar su persona. Lo primero es la contribución directa, lo otro es llamado contribución indirecta.

Es evidente que al exigir al propietario de un inmueble una parte de la renta de ese inmueble a título de impuesto inmobiliario, estamos ante una contribución directa. Corroborando esta antigua interpretación y después de una larga disquisición sobre lo que se entiende por impuestos directos o indirectos y reconociendo que la mayoría de los autores considera directos a los impuestos que no son trasladables, e indirectos a aquellos en los cuales en que el contribuyente “de jure” traslada la carga impositiva al de facto por la vía de la elevación de los precios, afirma Dino Jarch:

*“En resumen, me parece que de acuerdo con los conceptos de Alberdi y Gorostiaga, el significado de impuesto directo era muy amplio y abarcaba a todos los impuestos no aduaneros y por lo tanto, todos los impuestos que no fueran aduaneros debían ser establecidos por la Nación únicamente por tiempo determinado. ...¿Qué se entiende por contribución directa? Cuando alguien va a pagar la contribución directa, todo el mundo sabe que se trata de la contribución territorial o fundiaria, o, como se la denomina más modernamente, contribución o impuesto inmobiliario. La contribución directa era el*

*principal recurso provincial en una época en que la riqueza inmobiliaria era la más importante manifestación de riqueza”.*

Sobre esta premisa, esto es que el impuesto inmobiliario es una contribución directa, no cabe duda que la Nación puede establecerla por tiempo determinado “proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación” porque “el bien general del Estado lo exige”. Además, para que no distorsione la asignación de los recursos de la economía nacional debe ser un tributo establecido como un impuesto al valor de la tierra “libre de mejoras”.

Este último es un concepto fundamental, como ya hemos adelantado. Pero una pregunta adicional surge: en caso de que lo establezca la Nación, ¿Es coparticipable? La respuesta la da el propio inc. 2: no lo es si tiene una asignación específica. Pues bien, la asignación específica que aquí sugerimos es la de solventar los gastos provinciales de seguridad y educación. Es decir, que no se trataría de un impuesto para beneficiar a las arcas nacionales, sino todo lo contrario. Sería para beneficio de las mismas provincias donde está ubicado el inmueble. Esta sería la asignación específica que exige la Constitución Nacional para que no sea coparticipable.

Además, sugerimos una tasa anual que no pueda exceder del 1% del valor venal, excepto que se trate de terrenos de propiedad de sujetos residentes del exterior, en cuyo caso, la tasa subiría al 2%. Además, este proyecto de ley propone que el impuesto sea computable como pago a cuenta del impuesto a las ganancias por parte de los contribuyentes residentes en el país. Y que, por otra parte, se derogue el impuesto a los bienes personales y el impuesto a la renta mínima presunta en lo referente a los inmuebles alcanzados por el impuesto a la tierra libre de mejoras. En efecto, en la actualidad existe una caótica triple o cuádruple imposición sobre los inmuebles, incluyendo las mejoras sobre los mismos: el impuesto o tasa municipal, el impuesto inmobiliario provincial y el inmobiliario nacional por la vía del impuesto a los bienes personales y el de la ganancia mínima presunta sobre inmuebles. Queda claro entonces que el impuesto a la tierra libre de mejoras legislado de la manera aquí propuesta contribuiría fuertemente a fortalecer la autonomía financiera de las provincias y a aumentar la productividad de las tierras del país, a redistribuir racionalmente su población, al fomento de la industria de la construcción y el empleo, puesto que las mejoras no estarían gravadas, todo ello en un contexto de justicia distributiva y óptima asignación de los recursos.

5) *Pago a cuenta de ganancias y disminución de la evasión en este impuesto.* El impuesto a la tierra libre de mejoras del 1% sobre el valor venal de la tierra libre de mejoras debe poder computarse como pago a cuenta de ganancias. Y esta es una condición *sine qua non* para el éxito de la reforma fiscal que se propone. Como el impuesto a la tierra libre de mejoras es imposible de evadir y debe pagarse inexorablemente, su establecimiento y su cómputo como pago a cuenta ayudaría a la Nación a reducir la evasión en el impuesto a las ganancias. En efecto, una gran cantidad de potenciales contribuyentes no inscriptos en este impuesto verían la conveniencia de inscribirse para aprovechar el dicho pago a cuenta. De la misma manera, una legión de monotributistas encontraría conveniente pasar al régimen general de pago del impuesto a las ganancias para también aprovechar el pago a cuenta. Según la CEPAL, la evasión impositiva en ganancias llega en nuestro país al



49,7%, una de las más altas entre las de los países en desarrollo. Con el sistema que se propone la evasión podría alcanzar una meta más normal del 20%.

6) *La sustitución del impuesto distorsivo sobre los ingresos brutos.* En el Título IV de comentado se sugiere una tasa anual del gravamen a la tierra libre de mejoras del 1%, la que será recaudada por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, considerando a estos efectos la jurisdicción en que se encuentra ubicado el lote de terreno. No obstante, se prevé que dicha alícuota se incremente en un 100%, cuando los lotes de terrenos ubicados en el país sean de titularidad directa de personas humanas o de sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior.

Cabe destacar que estimamos que la recaudación tributaria del año 2015 con el impuesto que aquí se propone hubiera alcanzado a cubrir y superar la recaudación total del impuesto sobre los ingresos brutos en todo el país, así como también la recaudación de los impuestos a los bienes personales y a la ganancia mínima presunta, e impuestos inmobiliarios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En efecto, considerando solamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la cual existen estimaciones precisas, la recaudación total en millones de pesos del impuesto a la tierra libre de mejoras en el año 2015 alcanzaría a 47.800 millones, considerando una tasa del impuesto del 1% y descontando los inmuebles exentos. Si tenemos en cuenta que en casos de no residencia fiscal del propietario del inmueble en el país, la tasa sería del 2%, la suma anterior excedería largamente los 55.000 millones de pesos. Contra esta suma, la recaudación por ingresos brutos alcanzó 50.500 millones de pesos y el impuesto inmobiliario local solamente 6.900 millones. Similares cuentas pueden hacerse en las demás jurisdicciones, lo cual permitiría sustituir aquellos impuestos con el impuesto a la tierra libre de mejoras. El total de la recaudación obtenida por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en concepto de impuesto a los ingresos brutos fue de \$ 184.674 millones de pesos en el 2014 (=U\$S 22.860 millones), y en el caso del impuesto inmobiliario \$ 17.428 millones de pesos (U\$S 2158 millones). La recaudación obtenida por el Estado nacional, originada en el impuesto sobre los bienes personales fue de \$ 14.355 millones de pesos (U\$S 1.778 millones) y el impuesto a la ganancia mínima presunta de \$ 2.290 millones de pesos (U\$S 283 millones). Para chequear los cálculos hemos considerado el total de lo recaudado por ingresos brutos en cada jurisdicción y ese número lo hemos dividido por el 80% de la cantidad de hectáreas de cada provincia, con lo cual obtenemos el impuesto promedio a recaudar por hectárea en cada jurisdicción, el que multiplicado por 100 nos arrojaría una valuación de la tierra consistente con el impuesto del 1%. Las cifras muestran consistencia con las valuaciones del mercado actual para el promedio de las tierras urbanas y rurales.

Por otra parte, si bien la suma de la recaudación de ingresos brutos, bienes personales y ganancia mínima presunta representa el 75% de la recaudación del impuesto a las ganancias, como la derogación de estos impuestos y su sustitución por el impuesto a la tierra libre de mejoras permitiría reducir la evasión en ganancias en un 50%, resultaría finalmente que el pago a cuenta del impuesto a las ganancias efectuado por los contribuyentes del impuesto a la tierra, terminaría insumiendo el 50% aproximadamente del total del impuesto a las ganancias.

7) *Derogación de los impuestos sobre los ingresos brutos e inmobiliarios en las jurisdicciones adherentes.* Tal como fuera señalado, la adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al presente régimen implicaría el compromiso de derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario o tributo similar existente, debiendo la autoridad ejecutiva de la provincia, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender la aplicación de los referidos gravámenes dentro de los treinta días corridos de la fecha de adhesión al presente régimen.

La eliminación del impuesto inmobiliario o similar en la jurisdicción adherente procura evitar la doble imposición que se generaría respecto de los terrenos que queden sujetos al impuesto a la tierra libre de mejoras, más aún cuando la actual contribución inmobiliaria está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley, y que además genera una exigua recaudación fiscal.

Por su parte, la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos en la jurisdicción que adhiera al régimen se funda en la necesidad de eliminar los efectos distorsivos que genera esta forma de imposición y su incompatibilidad con la adopción de un sistema tributario más justo y equitativo y con mayor neutralidad fiscal. El carácter regresivo, escalonado en la cadena de valor y acumulativo del impuesto sobre los ingresos brutos da sustento a su necesaria eliminación del sistema tributario vigente.

A diferencia del impuesto a la tierra libre de mejoras propuesto, el impuesto sobre los ingresos brutos recae finalmente sobre el sector con menor capacidad adquisitiva. En efecto, se trata de un impuesto regresivo ya que, al no tener en cuenta la capacidad contributiva del sujeto, a mayores ingresos disminuye su incidencia efectiva. En consecuencia, la cantidad pagada con relación al ingreso de las personas aumenta cuando dicho ingreso disminuye.

8) *Aumento de los salarios reales.* Además, debido a su carácter escalonado en la cadena de valor y acumulativo, el impuesto a los ingresos brutos genera discriminación en perjuicio de los bienes y procesos que requieren gran número de etapas, induciendo artificialmente a adoptar modos de organización empresarial que busquen economizar el impuesto a través de la reducción del número de etapas, es decir, a través de la integración vertical, en algunos casos en desmedro de la eficiencia y productividad. Desde el punto de vista económico, genera un efecto piramidal que incrementa el costo de los bienes y servicios y que, en definitiva, es soportado por los consumidores final. Este efecto piramidal se genera cuando los agentes económicos buscan mantener en términos relativos el mismo margen de utilidad respecto de sus costos, los cuales incluyen al impuesto. Si bien la posibilidad de que los agentes económicos mantengan el mismo margen de utilidad en términos porcentuales respecto del precio de compra dependerá del mercado (de la elasticidad precio de la demanda del bien), lo importante es resaltar que la acumulación es un resultado no deseado en economía. Hemos tratado de medir este efecto piramidal usando una tabla de insumo producto para la economía argentina preparada en 1997.

Los resultados preliminares indican que la eliminación del impuesto a los ingresos brutos en todas las jurisdicciones del país permitiría una rebaja promedio en los precios de los bienes de consumo del orden de un 6,13% con un máximo de 9% y un mínimo de 3,5% y un desvío estándar del 1,3%. Por consiguiente, se ratifica que

la adopción de esta propuesta traería una considerable mejora equivalente en los salarios reales de los trabajadores del orden del 6%.

9) *Eliminación de conflictos interprovinciales y promoción de exportaciones.* Por otra parte, la territorialidad del gravamen ha generado no pocas controversias. Ello por cuanto el principio de territorialidad es de difícil aplicación cuando los ingresos brutos se devengan como retribución de una actividad desarrollada sólo en parte en la jurisdicción provincial del contribuyente. En esta hipótesis, los ingresos brutos no pueden ser atribuidos entera y exclusivamente a la actividad producida en una sola jurisdicción, y ésta es la razón principal del nacimiento del Convenio Multilateral. Este acuerdo ha generado controversias sobre su interpretación y alcance por parte de los contribuyentes y las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto al comercio internacional, cabe señalar que los impuestos que presentan escalonamiento y alícuotas distintas en la cadena de valor además de acumulativos como el impuesto sobre los ingresos brutos producen dos efectos no deseados desde el punto de vista económico, que los torna carentes de neutralidad. Por un lado, se incorporan al costo de los bienes exportados, haciéndolos perder competitividad en los mercados internacionales. Por otro lado, actúan como un verdadero subsidio a los bienes importados desde otros países que no establecen este tipo de impuestos, los que compiten con los nacionales con una ventaja adicional en los mercados internos.

En resumen, la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos por parte de las jurisdicciones locales que adhieran al presente régimen permitirá disminuir las distorsiones que produce el gravamen en la economía nacional y estimular nuestras exportaciones; y producirá además una importante rebaja en los precios de los bienes y servicios, debido a que no se acumulará en el costo de éstos con efecto cascada. Adicionalmente, se generará un aumento en los salarios reales y además, posibilitaría eliminar los conflictos interprovinciales que se han incrementado en los últimos años.

No puede desconocerse que el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras, conforme el esquema aquí propuesto, se enmarca en una reforma con alto impacto progresista, tendiente a reducir la imposición indirecta y regresiva al consumo, respecto de los contribuyentes que menos ingresos ganan y, al mismo tiempo, someter a imposición directa a los titulares de tierras con alta capacidad contributiva.

10) *Correspondencia fiscal y aumento de las autonomías provinciales.* Las debilidades del sistema impositivo argentino no solamente radican en los impuestos legislados que en la práctica no se cobran en desmedro de la ley y la justicia distributiva. También hay un grave problema de correspondencia fiscal. En efecto, el régimen de coparticipación vigente determina que lo que los gobiernos provinciales gasten lo que no recaudan, sino que les viene de arriba de la Nación. Es decir que los gobiernos provinciales argentinos tienen mayores responsabilidades de gasto que de recaudación, lo que conduce a comportamientos fiscales no responsables, a un desincentivo a recaudar y, por lo tanto, a una mayor evasión. Con el sistema que se propone en esta ley se respaldaría la autonomía provincial y se fortificaría la recaudación por las provincias mediante un impuesto tradicionalmente local, con lo

cual se contribuiría a poner fin a la actual sumisión humillante de los gobernadores de provincia al poder presidencial.

11) *El dominio “originario” provincial y la distribución de los poderes impositivos.* La legislación del Congreso de la Nación tendiente a establecer un impuesto a la tierra libre de mejoras uniforme en todo el territorio nacional podría ser visto por algunos juristas como una intromisión inaceptable en la autonomía de las provincias y los municipios. Particularmente relevante para este argumento contrario a este proyecto de ley sería el art. 124 de la Const. nacional de 1994 que reza: “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”.

Existe en nuestro país una gran confusión sobre la interpretación de esta cláusula que, en realidad, es redundante. Para dilucidar el punto debemos puntualizar qué se entiende por dominio originario. Nada mejor al respecto que referir la cuestión a Dalmacio Vélez Sársfield, quien fuera autor del Código Civil anterior, ministro de Hacienda en la presidencia de Mitre y del interior en la de Sarmiento, y sobre todo el primer profesor de Economía Política en la Universidad de Buenos Aires. Todo un gran maestro en el análisis económico del derecho. Escribía Vélez en la nota al art. 2507 del Código Civil: “*Muchos autores dividen la propiedad en la propiedad soberana del Estado y en la propiedad del derecho civil, en otros términos, en dominio eminente y dominio civil. La Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo que se llama Estado tiene respecto de los bienes que están en su territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado, que no es un verdadero derecho de la propiedad o dominio, corresponde el deber de los propietarios de someter sus derechos a las restricciones necesarias al interés general, y de contribuir a los gastos necesarios a la existencia, o al mayor bien del Estado*”.

Está claro que el “dominio originario” no es ni más ni menos que el “dominio eminente” al que se refiere Vélez Sársfield. Y si bien es cierto que las provincias tienen ese dominio eminente u originario, en gran medida lo han delegado en la Nación al aprobar la Constitución de 1853-60 y la de 1994. Ejemplo de esa delegación es la autorización del art. 75, inc. 12 al Congreso Nacional para dictar el Código Civil y el de Minería que precisamente tratan respecto de los alcances de la propiedad civil lo cual es correlativo de la estricta prohibición a las provincias de ejercer el poder delegado a la Nación según reza el art. 126, como dictar los códigos de fondo, establecer aduanas interprovinciales y otras. Para mayor redundancia, la Constitución Nacional vuelve a prohibir a las provincias establecer derechos aduaneros en el transcripto art. 75, inc. 1. Y, además, en el art. 9 reitera que no habrá más aduanas que las nacionales en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso. Por su parte, el art. 10 establece que el interior de la República es libre de derechos de circulación de los efectos de producción nacional, y libres también serán las mercancías de todas clases despachadas por las aduanas exteriores. La Constitución quita a las provincias también en los arts. 11 y 12 el derecho a establecer peajes de tránsito a carruajes, buques y bestias en todo el territorio nacional. A mayor abundamiento, establece en los arts. 7 y 8 que el ciudadano de una provincia es ciudadano de las demás y que los procedimientos y actos públicos en una provincia hacen fe

en las demás. Todas estas normas tienden a crear un gran mercado nacional para promover el desarrollo económico. En efecto, la filosofía de estas normas está en la economía política de Adam Smith. En su libro *la Riqueza de las naciones*, el escocés estableció como uno de los grandes principios de la economía política con plena vigencia hoy día, que la productividad depende de la división del trabajo, y que la división del trabajo depende de la extensión del mercado. Alberdi, el diseñador de las grandes líneas de nuestra Constitución histórica conocía perfectamente la obra y la escuela de Adam Smith. Y luego de prodigar elogios sin par a este autor por ensalzar el valor del trabajo como fuente verdadera y última de la riqueza, dice sin medias tintas en su ya citado libro sobre el sistema económico y rentístico de la Constitución Argentina: “*A esta escuela de libertad pertenece la doctrina económica de la Constitución Argentina y fuera de ella no se deben buscar comentarios ni medios auxiliares para la sanción del derecho orgánico de esta Constitución*”.

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, queda claro que esta reforma propuesta al sistema impositivo argentino, estableciendo un impuesto nacional del 1% anual al valor venal de las tierras urbanas y rurales libres de mejoras en sustitución de los impuestos a los ingresos brutos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendría consecuencias sinérgicas importantes para el aumento de la producción agropecuaria, la expansión de la industria de la construcción, la creación de empleos, el aumento de los salarios reales en un 6%, la mejora en la recaudación impositiva provincial, municipal y nacional. Además de promover la correspondencia fiscal, la reducción de la evasión y la justicia distributiva conjuntamente con la eficiencia económica.

Para que el impuesto a la tierra libre de mejoras que propone esta ley no resulte en una sobrecarga insoportable para los contribuyentes, su pago debería ser considerado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, y debería estar acompañado de la derogación del impuesto a los ingresos brutos a nivel provincial y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los bienes personales y del impuesto a la renta mínima presunta, en relación a los inmuebles alcanzados por el impuesto propuesto. De esta manera, esta iniciativa legislativa sería extremadamente conveniente para las provincias, pues reduciría de una manera formidable su subordinación de facto al gobierno nacional.

Beneficiaría también al Estado nacional porque ayudaría a la Administración Federal de Ingresos Públicos al control de la evasión en el impuesto a las ganancias, evasión que según estimaciones de la CEPAL alcanzaría al 49,6%. Sobre la base satelital, los registros catastrales de todo el país y con el apoyo del Consejo Federal del Catastro ya creado por ley 26.209, el Poder Ejecutivo Nacional debería realizar el avalúo “*proporcionalmente igual en todo el territorio de la Nación*” de las tierras libres de mejoras, y suministrar dicho avalúo las provincias y a la CABA. Para ello contarán con los informes de las inmobiliarias del lugar. En el caso de los predios rurales, el avalúo científico proporcionalmente igual efectuado por el Estado nacional se propone que sea suplantado, a opción del contribuyente por una auto-valoración, pero en este caso, el Estado nacional, o el provincial, o el municipal, podrían adquirir el inmueble al precio fijado por el avalúo privado del propietario, con más un 100%, a título de mejoras. Luego el Estado correspondiente procedería a su reventa por licitación a quienes deseen la tierra para trabajarla.

El impuesto a la renta de tierra libre de mejoras del 1% del valor venal debe ser recaudado por las provincias, como lo dispone el proyecto, fortaleciéndose así la llamada correspondencia fiscal. Este impuesto legislado como pago a cuenta de ganancias es la base para destrabar el impasse del art. 75, inc. 2 de la Const. nacional que prevé una casi imposible ley convenio entre la Nación y las provincias. Las provincias aplicarían el 1% del gravamen a la seguridad y a la educación, con el objeto de darle una asignación específica y cumplir el precepto constitucional.

## TÍTULO VI

### FUNDAMENTOS DE LA RED FEDERAL DE AUTOPISTAS

Por su parte, en el Título VI del presente proyecto de ley, se propone la construcción de la Red Federal de Autopistas (RFA) para integrar el territorio nacional con un servicio vial de excelencia, de carácter universal y calidad homogénea, con inversión privada de riesgo, dentro del régimen de Participación Público Privada (PPP). Dispone también, en el Título II, la Rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales, previa elaboración de un Plan Maestro Ferroviario.

1) *La Red Federal de Autopistas.* La RFA, de 13.346 km, vinculará al 82% de la población total del país, interconectando 1150 ciudades que incluyen las capitales de provincias, puertos de ultramar y centros turísticos y posibilitará además una rápida y eficiente comunicación con los países limítrofes a través de los cuatro corredores bioceánicos incluidos en el proyecto: Norte, Transversal, Centro y Sur.

El aspecto saliente del proyecto para la RFA es que, al adoptar como modelo de gestión el régimen de Participación Público Privada (PPP), posibilita la construcción de bienes públicos mediante inversión privada, sin erogación presupuestaria y sin endeudamiento directo del Estado, descartando asimismo el peaje directo que ha demostrado su inviabilidad fuera de la Región Metropolitana de Buenos Aires, por caudal insuficiente de tránsito. Durante un cuarto de siglo, la aplicación de este sistema de peaje no posibilitó la construcción de un sólo kilómetro de autopista. Este proyecto propone en cambio, la creación de un “peaje indirecto” consistente en un tributo sobre combustible, sistema utilizado por los países líderes como Alemania y Estados Unidos. En nuestro país, toda la red vial existente se construyó mediante este tributo que funcionó exitosamente hasta que los fondos fueron desviados de su destino específico. Por eso, el proyecto anexo propone una solución innovadora consistente en modificar la naturaleza jurídica del tradicional impuesto a los combustibles, creando una tasa que recién será percibida por el inversor privado, cuando la obra esté terminada y habilitada. Sólo entonces el flujo de fondos generado por la tasa se derivará directamente de los agentes de percepción al inversor, para evitar así el crónico desvío de fondos. De esta manera, la tasa operará como una tarifa retributiva del servicio vial de autopistas que pagarán todos los automovilistas del país, por tener a disposición esta Red Federal que, cuando lo necesiten, les posibilitará acceder seguros y a flujo libre a todas las regiones del país.

Aplicando este modelo de gestión (PPP), el inversor privado asumirá la responsabilidad total de concluir la obra llave en mano y se esforzará en hacerlo rápidamente porque recién a partir de su habilitación comenzará a cobrar la tasa. También el usuario estará protegido ya que sólo desembolsará dicha tasa cuando la obra esté disponible para su uso en forma irrestricta y libre de peaje directo, sin que esto le signifique un costo adicional, ya que la tasa se irá deduciendo de lo que desde hace décadas paga como impuesto al combustible a cambio de nada.

Equipar el territorio con una red integral de autopistas tiene numerosos efectos positivos:

a) Reducirá la siniestralidad un 87%, ya que evita 7 de cada 8 muertes que hoy provocan nuestras angostas rutas de la muerte.

b) Disminuirá el costo de los fletes en un 19%, potenciando la competitividad de la economía.

c) Posibilitará el uso de los “bitrenes”, camiones de gran porte y avanzada tecnología, capaces de transportar hasta 75 toneladas sin dañar la infraestructura. Su uso reducirá aún más los costos de transporte. Autopistas y bitrenes ahorrarán al productor de granos 574 millones de dólares por año en costos de transporte.

d) Posibilitará la circulación a flujo libre, reduciendo un 30% la duración de las travesías por nuestro extenso territorio. Esto es fundamental para el ómnibus, único transporte público terrestre de larga distancia, que moviliza 65 millones de pasajeros por año.

e) Brindará conectividad al turismo ya que la red facilitará el acceso a los parques nacionales y principales centros turísticos provocando, como ocurrió en España, un fuerte crecimiento de esta industria de servicios, generosa proveedora de empleo.

f) Permitirá generar 100.000 empleos productivos, entre directos e indirectos, dada la gran escala del emprendimiento.

g) Beneficiará el intercambio del comercio internacional, ya que la red conectará con todos los países limítrofes.

h) Los estudios económicos realizados demuestran que la Red Federal de Autopistas, por la suma de efectos positivos, generará una rentabilidad social del 29% anual, cifra que justifica plenamente la conveniencia de su ejecución.

Argentina debe aprovechar sus ventajas relativas para concretar un proyecto de gran escala como la RFA. Una de ellas es su geografía llana o suavemente ondulada, que redundará en un menor costo por la mayor facilidad y celeridad en su construcción. En los 13.346 km proyectados, no es necesario construir ni túneles ni viaductos. Mientras que en Argentina, una autopista de dos carriles por mano cuesta dos millones de dólares por kilómetro, en Italia, por la interminable sucesión de túneles y viaductos, cuesta treinta millones de dólares es decir, 15 veces más. Sin embargo, en Italia están hechas y aquí no.

Además, nuestro país ya cuenta con un proyecto licitatorio terminado y disponible que permite la pronta puesta en marcha de las obras. Este proyecto, originado en el *decr. 1056/97*, fue aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional y enviado al Ho-

norable Congreso de la Nación con el mensaje del 16 de marzo de 1998, registro n° 291. El mismo fue avalado en forma unánime por resolución 7/98 del Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas reunido en Puerto Deseado (Provincia de Santa Cruz) el 3 de abril de 1998. Con posterioridad, el proyecto fue enriquecido con los aportes técnicos hechos por las provincias. Las legislaturas de seis de ellas, que representan el 64% de la población del país, se han pronunciado en forma unánime por la rápida aprobación del proyecto de ley para la RFA y Rehabilitación de los Ferrocarriles que hoy, en versión actualizada, sometemos nuevamente a consideración del Congreso de la Nación.

El modelo de gestión (PPP) que adopta este proyecto de ley protege al usuario por dos razones básicas:

a) Sólo comenzará a pagar la tasa en el combustible cuando la obra esté terminada y habilitada al uso público libre de peaje directo. Se evita el riesgo del sistema actual en el que se viene pagando por adelantado obras que luego no se realizan o tienen una demora inaceptable. Además, como justo reconocimiento a tantos años de aportes desviados, la tasa que vaya generándose con el avance de las obras será deducida del actual impuesto al combustible.

b) El único pago que hará el usuario será esta tasa o tarifa fijada por ley del Congreso y, por tanto, sólo podrá ser modificada por otra ley. Su valor es muy inferior a los beneficios que la RFA reportará a los usuarios y al país en su conjunto.

Tal como se adelantó anteriormente, por adopción de la PPP, la construcción de la RFA en ningún momento demandará aportes presupuestarios ni avales financieros del Tesoro Nacional. Se realizará íntegramente con recursos privados aportados u obtenidos por los constructores concesionarios. El repago de las obras en el largo plazo se instrumentará mediante un sistema de peaje indirecto, a percibirse a través de la mencionada Tasa Retributiva de Obras y Servicios de Autopistas (TROSA), depositada por los agentes de percepción directamente en la cuenta de los contratistas o sus bancos financiadores, sin ningún tipo de intermediación estatal en el manejo de los fondos.

El flujo de fondos generado por la TROSA posibilitará además, mediante su secularización, la creación de Bonos de Infraestructura en pesos indexados, producto financiero pensado especialmente para que los pequeños ahorristas cuenten con un vehículo seguro y confiable, que les garantizará la protección de su capital protegiéndolos de la inflación. Además, potenciará el mercado local de capitales al incentivar el ahorro privado popular mediante un adecuado estímulo fiscal, actualizando el mecanismo previsto en el art. 6° de la ley 17.520.

El modelo de gestión PPP estructurado en este proyecto posibilitará también que el Estado nacional incorpore a su patrimonio un activo de gran envergadura como la RFA, estimado en 27.000 millones de dólares aportados íntegramente por la inversión privada. A diferencia de las privatizaciones tradicionales, en que el Estado transfería activos públicos al patrimonio privado, el sistema propuesto en el presente proyecto capitalizará al Estado porque la inversión privada se transformará desde el primer momento en activos públicos. Sancionando esta ley, se dará cumplimiento a lo expresado en el inc. 19 del art. 75 de la Const. nacional que confiere al Congreso



Nacional la facultad de adoptar políticas tendientes a: ...“*proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones*”.

Esta solidaridad interregional se logra porque los aportes recibidos en las regiones metropolitanas serán volcados íntegramente a la ejecución de la red interprovincial de autopistas y de este modo todas las regiones tendrán acceso libre a un servicio universal de calidad homogénea y libre de peaje directo. Las regiones de mayor densidad poblacional y de mayor consumo de combustible, harán posible este servicio universal que las regiones periféricas no podrían realizar con sus propios recursos.

La experiencia mundial demuestra que la ejecución de la red de autopistas configura un hito fundacional que marca un antes y un después en el desarrollo económico y social. Tales los casos de Estados Unidos y de China. En el caso de los Estados Unidos se ha determinado que la red federal de autopistas construida en ese país en los decenios de 1950 y 1960, principalmente a instancias del presidente Eisenhower, ha resultado una de las inversiones más rentables jamás hechas por el gobierno de ese país en razón de que dio 6 dólares de beneficio por cada dólar invertido en su construcción.

2) *La rehabilitación de los ferrocarriles nacionales.* La logística del transporte terrestre en el mundo y también en la Argentina cambió su paradigma a partir de mediados del siglo XX. Desde entonces, la consolidación paulatina del automotor, por su gran versatilidad, hizo que fuera adquiriendo predominio tanto en el transporte de cargas como en el de pasajeros. En la actualidad, en nuestro país, el 85% de la carga y el 100% de los pasajeros que se desplazan por tierra lo hacen por carretera. De todos modos, el transporte ferroviario debe ser considerado como un complemento ideal del automotor, ya que sigue siendo competitivo para el transporte de larga distancia punto a punto, especialmente para mercadería a granel, como los granos. Nuestro país tiene el privilegio de contar con un trazado ferroviario en red que abarca gran parte de su territorio y que en su momento fue motor de su desarrollo. Hoy el aprovechamiento de parte de esa red ferroviaria, puede cumplir un importante papel en la expansión de nuestras fronteras productivas agropecuarias especialmente hacia el NOA y el NEA. Por esa razón, este proyecto dispone que el Poder Ejecutivo Nacional elabore a la brevedad un Plan Maestro Ferroviario que defina las líneas que son convenientes y necesarias rehabilitar, asignándole además la totalidad de los fondos generados por la percepción del impuesto del 21% de la TROSA de la RFA, según el art. 37 de la presente ley.

Incidentalmente, así como la construcción de la red de ferrocarriles desde 1860 hasta 1910 permitió que el valor de las tierras en nuestro país se multiplicara por diez, la construcción de esta red federal de autopistas redundará sin duda en un fuerte incremento en el valor de la tierra en todas las provincias, lo cual facilitará el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras que será recaudado por ellas y que será la punta de lanza para el reordenamiento de la coparticipación federal de impuestos en nuestro país y además la causa de un aumento considerable de la productividad de toda la economía nacional.

3) *La exportación y el puerto de aguas profundas.* Hacia 1850 nuestro país era un inmenso desierto poblado solamente por un millón y medio de personas. Ante la

carencia de medios de transporte terrestre, hasta 1871 importábamos trigo de Chile porque era más barato producirlo en los valles cordilleranos chilenos, embarcarlo en el puerto de Valparaíso y traerlo en barco por la vía del estrecho de Magallanes para fabricar el pan en Buenos Aires. Luego, con la construcción de la gran red ferroviaria y el puerto de Buenos Aires nos transformamos en el granero del mundo. En la primera mitad del siglo XX éramos ya considerados como el futuro rival de los Estados Unidos. Éramos considerados como la naciente gran potencia del sur. En la actualidad no tenemos ni red de ferrocarriles, ni red de autopistas, ni tampoco un puerto de aguas profundas.

Hoy día el comercio internacional se mueve en buques de 200 mil toneladas que requieren 60 pies de calado pero el gran puerto de Buenos Aires de otrora, con sus 35 pies de calado, se ha convertido en un puertito inaccesible y la gran Argentina que despuntada desde 1910 hasta 1940 como la segunda potencia de América después de los Estados Unidos, se convirtió en un país de cuarta superado en poderío económico por Brasil, Méjico, Colombia y próximamente por Chile que ya en el año 2000 nos superó en PBI per cápita. Hoy día la Argentina tiende a utilizar como puerto de aguas profundas a Montevideo, en la vecina orilla, que no es gran cosa.

Este escándalo tiene que terminar. Argentina necesita, como a comienzos del siglo XX, convertirse nuevamente en una gran potencia exportadora. Una de las condiciones del crecimiento económico es el crecimiento de las exportaciones. Así crecieron en la posguerra Alemania, Japón, Corea del Sur y muchos países del sudeste asiático y también nuestro vecino Chile, multiplicando por varias veces sus salarios reales. El caso de Corea del Sur es notable. Tenemos similar cantidad de habitantes. En 1960 Corea exportaba por 30 millones de dólares anuales y la Argentina por mil millones. Es decir que nosotros exportábamos 33 veces más que ellos. En la actualidad Corea exporta por 700 mil millones de dólares y la Argentina por 70 mil millones, es decir 10 veces menos. Esto ocurrió, entre otras razones, porque Corea desde 1961 siempre tuvo un tipo de cambio competitivo para promover sus exportaciones, con lo cual pudo desarrollar su industria, su propia tecnología y multiplicar por quince sus salarios reales. Produce teléfonos *Samsung* que compiten con los de *Apple* de Estados Unidos, y además tiene varios puertos de aguas profundas. Organizó su economía para exportar. Argentina sobrevaluó su moneda y se dedicó a sustituir importaciones: a importar los teléfonos coreanos marca “Samsung” llevándolos a Tierra del Fuego colocándolos en una cajita que dice “industria argentina” y luego traerlos nuevamente a Buenos Aires para venderlos en todo el país al triple de su precio internacional. Tampoco construimos un buen puerto de aguas profundas para exportar. A este paso nos vamos convirtiendo en un país insignificante que en 50 años desaparecerá del mapa absorbido por Chile, Brasil y Uruguay, si antes no reaccionamos.

Una de las bases del resurgimiento argentino tiene que ser la organización de la economía para exportar sobre la base de un tipo de cambio competitivo y la infraestructura pertinente dentro de la cual es vital la Red Federal de Autopistas y la construcción de un puerto de aguas profundas en la boca del Río de la Plata, un poco más al este de la ciudad homónima. Este es el lugar ideal porque una vez efectuado el dragado por la primera vez, las corrientes marinas mantienen la profundidad. Luego habría que plantar pilotes y después planchas de cemento arriba de los pilotes de varios kilómetros de largo y con ello quedaría configurado un puerto, al

que luego habría que agregarle los enlaces con la Red Federal de Autopistas a la cual nos referimos antes, la red ferroviaria, las grúas, los guinches, etc, etc. Este puerto determinaría el renacimiento del valor geopolítico de Buenos Aires como cabeza de las Provincias Unidas del Río de la Plata, el otro nombre de nuestra patria estampado en el art. 35 de nuestra Const. nacional, con proyección y atracción sobre Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile e incluso el sur de Brasil. Sobre el puerto de aguas profundas tenemos en estudio para presentar un proyecto de ley en los próximos meses.

En virtud de ello, consideramos que las disposiciones contenidas en los Títulos III y VI de este proyecto de ley deberían complementarse la construcción de un puerto de aguas profundas en la boca del Río de la Plata.

## **TÍTULO VII**

### **FUNDAMENTOS DE LA MODERNIZACIÓN, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO**

En el Título VII de esta iniciativa legislativa, se propone la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), bajo la jurisdicción de este Honorable Congreso de la Nación, cuya función será seleccionar, reclutar y asignar las jerarquías de grado a los funcionarios y empleados públicos del Estado nacional aplicando criterios de rigurosa idoneidad y mérito. De esta manera, a partir de la promulgación de esta ley, sólo se podrá nombrar nuevos funcionarios y empleados públicos de carrera en los tres poderes del Estado en el grado más bajo del respectivo escalafón, con la sola excepción prevista en el art. 122 para el caso de los funcionarios que ya se desempeñan como tales al tiempo de la promulgación de esta ley.

Las disposiciones contenidas en este Título tienden precisamente a asegurar el respeto riguroso a la condición constitucional de la idoneidad y representa una verdadera solución de fondo para los enormes problemas de ineficiencia, corrupción, continuismo, atraso económico y ataque al sano principio de la alternancia republicana que trajo antes y trae actualmente el clientelismo a la Argentina.

1) *El poder ilimitado de nombrar y la corrupción administrativa.* La opinión pública argentina asiste en 2016 asombrada e indignada a un espectáculo dantesco de corrupción en su Administración pública. Videos contando y pesando montañas de billetes de dólares y euros sustraídos al erario público por amigos y parientes de contratistas y funcionarios, bajo la apariencia de contratos de obra pública sin control alguno. Importaciones de combustible pagadas pero que nunca se realizaron y miles de defalcos por el estilo ¿Cómo es posible tamaña corrupción? La clave reside en el poder indiscriminado de nombrar de la Presidencia de la República y la Jefatura de Gabinete, poderes que de una forma u otra se delegan a otros ministros y funcionarios menores. Estos poderes ilimitados permiten el nombramiento de amigos y parientes. Por ejemplo, el presidente nombra a un ministro, luego este nombra director de administración del ministerio a su primo o a su socio en el estudio quien a su vez coloca en puestos claves para el manejo de los contratos públicos y los fondos del

Estado a otros amigos y gente de su clientela política. Ante tanta discrecionalidad, la tentación de hacerse rico a costa del erario público se torna irresistible. Está en la naturaleza humana. Un viejo adagio de la ciencia política nos dice que “*el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente*” y fue enunciado por Lord Acton historiador inglés, nacido en Nápoles, profesor de Historia de la Universidad de Cambridge y asesor del primer ministro Gladstone a mediados del siglo XIX.

En efecto, la clave del poder político reside en el poder de nombrar y de destituir. El nombrado que debe su puesto al ministro que lo nombró se siente obligado a serle fiel y cumplir sus órdenes. Esta fidelidad será mayor cuanto menores sean los méritos y merecimientos del nombrado. Casi todos los gobiernos en nuestro país y en todos los países del mundo se inician con un gran deseo de barrer con la corrupción, pero terminan corruptos y más corruptos aun cuando más extensos en el tiempo hayan sido los períodos de sus mandatos. Una posibilidad de contrarrestar la tendencia humana contra la corrupción se da cuando existe una adecuada publicidad de los actos de gobierno y cuando existe transparencia en la Administración. También cuando las normas del Código Penal son muy estrictas contra los delitos y contra la Administración pública. Por ejemplo, la figura del arrepentido ayuda mucho a desenmascarar los crímenes. También la imprescriptibilidad de este tipo de crímenes. Pero la eficacia de estas normas depende de la honestidad de los jueces que las aplican. Lo mismo ocurre con la transparencia administrativa que depende de la buena fe y rectitud de los funcionarios, pues existen mil maneras de ocultar ciertas verdades ¿Qué posibilidad hay que los sistemas de nombramiento de los jueces y fiscales pongan importantes obstáculos para la llegada a la judicatura de personas incompetentes, corruptas y solamente dependientes del favor partidario?

En nuestro país con el establecimiento del Consejo de la Magistratura en la Constitución de 1994 se intentó mejorar el sistema, pero los resultados no han sido satisfactorios, entre otras razones porque tomar exámenes por el Consejo de la Magistratura a personas mayores para los cargos de juez es inadecuado. Los exámenes hay que tomarlos en el momento del ingreso a la carrera judicial en el primer peldaño de la carrera, y luego la carrera y desempeño eficiente a lo largo de 30 años se deben determinar los ascensos y la llegada al cargo de juez. En nuestro país existe la falsa creencia de que solamente mejorando el Código Penal con la figura del arrepentido, la imprescriptibilidad de los delitos contra la Administración pública y otras figuras del derecho penal, se conseguirá una Administración pública honesta y eficiente. Craso error. Esas nuevas figuras penales pueden ayudar, pero la experiencia histórica de los países más desarrollados indica que la manera de lograr una Administración pública eficiente y aceptablemente honesta se obtiene mediante la división de los funcionarios en dos escalafones, el profesional y el administrativo. En ambos solamente debería poder accederse por exámenes en el primer peldaño del escalafón, es decir en el grado más bajo y luego los ascensos deben ser por mérito a lo largo de los años y de acuerdo a la calidad del desempeño.

Debe haber dos tipos de jerarquía en la Administración pública, primero la del grado que la debe determinar un organismo independiente del Poder Ejecutivo Nacional sobre la base del mérito en la carrera a través de los años y los distintos peldaños. Y por otra parte, la jerarquía del cargo determinada por el nombramiento del Poder Ejecutivo Nacional. Pero esos nombramientos solamente deben poder hacerse en funcionarios poseedores de un grado adecuado al cargo. Obviamente el Poder

Ejecutivo Nacional debe tener amplia libertad para proveer los cargos políticos que son los de ministros, secretarios de Estado y subsecretarios, todos ellos con sus respectivos asesores de gabinete, los cuales al igual que los ministros no deben tener estabilidad en sus cargos porque deben ser meros fusibles del presidente y cesar cuando éste lo decida. Este sistema sumariamente descrito que limita los poderes de nombramiento del presidente constituye el principal antídoto contra la corrupción que han logrado establecer hasta ahora los países más avanzados del planeta y no parece haber otro sistema mejor. Este sistema, apoyado por leyes que favorezcan la transparencia, la publicidad de los actos de gobierno y administrativos del Estado, parece esencial para adecentar la Administración pública y disminuir la corrupción.

Este proyecto se apoya en la ley 24.759, promulgada el 13 de enero de 1997 por la cual se aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, donde se establece como expresión de deseo que los Estados convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a fortalecer los sistemas de contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Poco o nada se avanzó en nuestro país desde esa fecha. En realidad, se retrocedió, precisamente por la inexistencia de una ley como la que aquí se propone que regule los nombramientos en la Administración pública. La Convención Interamericana contra la Corrupción citada adquiere especial relevancia al presente porque el Congreso de la Nación, con un apoyo casi unánime, le otorga jerarquía constitucional.

2) *Montesquieu, la división de los poderes. Fortalecer al Poder Legislativo.* La división de los poderes es una de las grandes ideas sobre las que se funda el derecho constitucional moderno y fue enunciada por Carlos Luis de Secondat, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu en su libro *El espíritu de las leyes* de 1748. En realidad, Montesquieu admiraba el equilibrio y la ponderación de la monarquía constitucional británica surgida de la revolución de 1688 y se inspiró en ese modelo al presentar su idea de la división de los poderes. El objetivo de la división es, en realidad, limitar la extensión del poder político de los gobernantes y de esta manera evitar las arbitrariedades y abusos por parte del Rey en detrimento y perjuicio de los gobernados. Si el Poder Ejecutivo Nacional es el administrador del sistema y tiene también la facultad de dictar leyes y juzgar sobre los derechos de los ciudadanos en los conflictos entre ellos y entre los ciudadanos con el propio Estado, los excesivos poderes del Rey llevarían tarde o temprano a la opresión de los gobernados. Sin embargo, la interpretación que hace Montesquieu sobre el régimen inglés era equivocada. El poder administrador reside en el primer ministro que es simplemente un miembro de la cámara baja del parlamento, el cual es a su vez, jefe del partido que ganó las últimas elecciones. El Rey está obligado a nombrarlo primer ministro y delegar en él las funciones administrativas de gobierno. El primer ministro a continuación designa su gabinete de ministros entre otros miembros del parlamento, preferentemente a los de su propio partido. Como se ve, en Inglaterra no hay ninguna división entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Legislativo pues el primer ministro y su gabinete de ministros “son” en realidad también legisladores y miembros de la Cámara baja. Por otra parte, hasta hace poco la Corte Suprema de Justicia inglesa dependía de la Cámara de los Lores.

Está claro, en consecuencia, que la división de los poderes era un invento de Montesquieu que, en la realidad, no existía en el sistema inglés. Recién cobró vigencia real en 1787 cuando en Filadelfia se aprobó la Constitución que hoy todavía rige los destinos de los Estados Unidos, la que a su vez fue la principal fuente de inspiración de nuestra Constitución histórica de 1853-60. La Constitución de Filadelfia, siguiendo a Montesquieu limitaba las facultades de Poder Ejecutivo Nacional; lo hacía en cuanto a la designación de jueces, para lo cual se requería el acuerdo del Senado, pero además el Poder Ejecutivo Nacional no podía destituirlos, y como las funciones de los jueces se ejercían de por vida, el Ejecutivo se tenía que aguantar a los jueces nombrados por presidentes y senados anteriores. En definitiva, el verdadero mérito del sistema de la división de los poderes residía entonces en las limitaciones que imponía al poder presidencial para nombrar y destituir jueces. Pero el sistema de Filadelfia establecía la facultad irrestricta del Poder Ejecutivo Nacional de nombrar a los funcionarios y empleados de la Administración pública sin cortapisas de ninguna especie.

Nuestra Constitución también exigía el acuerdo del Senado para los nombramientos de jueces y su destitución por el procedimiento del juicio político. Sin embargo, mejoró, al menos en teoría, a la estadounidense en cuanto a los funcionarios y empleados de la Administración pública, pues impuso en su art. 16 una condición para esos nombramientos: la “idoneidad” de los ciudadanos nombrados. Lamentablemente este artículo de nuestra Constitución es letra muerta. En los Estados Unidos, en cambio, a pesar de no contar con la cláusula constitucional de la idoneidad, en 1883 se subsanó el error de la facultad irrestricta del Poder Ejecutivo Nacional de nombrar y remover. Esto se hizo con la sanción de la *Civil Service Reform Act*, es decir, mediante una ley del Congreso. En este proyecto de ley se propone dar vigor a la declamada cláusula constitucional del art. 16 relativa a la “idoneidad”. También mediante una ley del Congreso dado que corresponde a este poder aprobar los créditos presupuestarios para el pago de los sueldos a cada funcionario o empleado. Para ello se propone la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil de la Nación en el ámbito del Poder Legislativo.

La CNSC tomará los exámenes de ingreso de los postulantes a funcionarios o empleados públicos y recién cuando estos postulantes obtengan un certificado de “idoneidad”, el Poder Ejecutivo Nacional podrá nombrarlos. Se considera que para la designación de ministros, secretarios de Estado y subsecretarios, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional debe mantenerse incólume. Para estos casos basta con el control que implica la publicidad masiva de los actos de gobierno y el ejercido por la prensa y los medios de difusión. La CNSC tendrá también a su cargo lo relativo al escalafón y a los ascensos dentro del mismo, así como los recursos que puedan incoar los funcionarios y empleados afectados. Con la creación de este organismo en la sede del Poder Legislativo con la expresa función de asegurar la idoneidad, se limita la facultad irrestricta del Ejecutivo a nombrar su propia clientela partidaria que tanta corrupción e ineficiencia trajo a los gobiernos a lo largo de toda la historia argentina, particularmente en los últimos tiempos. También de esta manera se fortalece al Poder Legislativo dado que la CNSC actuará bajo la dependencia del Congreso.

Adicionalmente, este proyecto es también consistente con el concepto de transparencia activa que promueve el actual gobierno y que se enmarca en el princi-

pio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. La designación de parientes y amigos contradice frontalmente a la filosofía de esta ley y la transparencia de la información pública ayuda para que la ciudadanía advierta sobre nombramientos de hijos, hermanas, sobrinos, parentela y amigos de los funcionarios en las distintas dependencias del Estado.

3) *La limitación de los poderes en el sistema inglés. Poder y corrupción.* En el sistema inglés las verdaderas limitaciones al poder provienen de cuatro fuentes distintas. La primera, consiste en que el Rey que conserva todavía un cierto poder de reserva en caso de crisis política; la segunda radica en un sistema muy sólido de derechos de propiedad y libertad de expresión en cabeza de todos los habitantes amparados en el derecho consuetudinario inglés y los tribunales de justicia; la tercera consiste en que la opinión pública ejerce con inteligencia su derecho a votar premiando al buen gobierno y castigando al malo; y la cuarta pero, a mi juicio, la más importante, un poderoso y especializado sistema de servicio civil de carrera. Esto último es esencial pues los ministros a cargo de las carteras son diputados políticos y generalistas que saben un poco de todo, pero nada en profundidad y necesitan imperiosamente del asesoramiento de los funcionarios de carrera especializados. Estos ingresan cuando jóvenes recién graduados en la universidad en el grado más bajo del escalafón profesional y van ascendiendo a lo largo de una carrera de más de 30 años sobre la base del mérito.

En Inglaterra el ministro del ramo no puede designar a su primo, o a su socio en el estudio, traído desde fuera del Estado como director de administración del ministerio para luego cobrar comisiones en los contratos del Estado que firma el ministerio, como ocurre en la Argentina. El ministro tiene que valerse en todos los casos de altos funcionarios estables de carrera a quien no conoce cuando llega al cargo de ministro. Por supuesto, si el ministro trae ideas alocadas o estafalarias para implementar por parte del Estado, el conjunto de funcionarios del ministerio lo hace entrar en razones. Por ejemplo, el Chancelor of the Exchequer, o ministro de Economía, no puede ni siquiera ocurrírsele proponer falsear los índices de precios al consumidor. En Inglaterra, los funcionarios de carrera tienen la obligación de hacer conocer sus opiniones sobre temas gravitantes, aunque esas opiniones sean contrarias a las del ministro y después del debate en el seno del ministerio, si el ministro insiste en su postura, el funcionario de carrera, por una cuestión de honor, tiene que poner lo mejor de sí para la correcta implementación de la propuesta del ministro. Este sistema asegura la eficiencia y el buen gobierno.

En nuestro país, cada ministro nombra a sus amigos incondicionales en los puestos claves del ministerio y éstos luego se esmeran por complacer a su jefe, sin mostrarles los efectos contraproducentes de sus propuestas. En la Argentina, quedan luego, como único remedio salvador contra las medidas arbitrarias de los gobernantes, las cautelares judiciales, a veces paralizantes y contradictorias con el Ejecutivo. En consecuencia, se reitera, una importante limitación práctica al poder de los ministros debe provenir del saber de los funcionarios especializados de carrera. Esta limitación, fundada en el conocimiento de los temas por parte de los funcionarios y en la virtud de la prudencia, es una necesidad imperiosa de cualquier buen sistema de gobierno pues como afirmamos antes, el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.

4) *Nombramiento de jueces vs. nombramiento de funcionarios en Estados Unidos.* La teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes, aunque inadecuada para describir el sistema inglés que pretendía analizar, para los Estados Unidos fue extraordinariamente útil. En efecto, fue la base del sistema político republicano porque sustrajo al presidente la facultad de nombrar a los jueces. Limitó así en el origen al gran poder, que es el poder de nombrar. El presidente debía requerir el acuerdo del Senado antes de efectuar el nombramiento de un juez, y además cada presidente debía aguantarse a los jueces designados por presidentes anteriores, lo cual servía para limitar aún más los poderes del presidente en ejercicio. Esta limitación era muy importante pues los jueces podían invalidar actos del presidente cuando fueran contrarios a las leyes del Congreso, o a la Constitución Nacional. La limitación al poder de nombrar jueces era pues la mejor garantía que tenían los ciudadanos contra un presidente con ínfulas de dictador. Pero lamentablemente la limitación al poder de nombrar del presidente se aplicaba sólo a los nombramientos de los jueces. No al resto de los miembros de la Administración pública donde el presidente podía construir poder nombrando a sus amigos, partidarios o parientes. Fue así que el sistema clientelista de nombramientos en la Administración pública existió en los Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XIX, cuando hubo una reacción contra este sistema al que se denominó “*the spoils system*” o “sistema del botín” o “sistema del despojo”. Se partía de la premisa que cada presidente podía construir su poder nombrando a todos los empleados y funcionarios de su administración y cesanteando a los de la anterior. Se consideraba que las tareas de un funcionario o empleado público eran muy simples y cualquiera las podía desempeñar. Los empleados y funcionarios cobraban comisiones por sus actos de manera tal de hacer una fortuna para cuando lleguen los años de las vacas flacas, es decir para cuando se extinguiera el mandato del presidente o ministro que los nombró. La corrupción que generó este sistema fue dantesca y está reflejada en la literatura norteamericana de la época. La protesta de la ciudadanía fue in crescendo, pero los políticos eran reacios a cambiar el sistema puesto que les permitía conseguir trabajadores partidarios para hacer su propaganda política a los que después, si ganaban, premiaban con el empleo público de favor.

El sistema estalló en 1883 cuando un buscador de empleo público desahuciado asesinó al presidente James Garfield. La clase política se asustó, y como producto de la crisis causada por el magnicidio, se sancionó la *Civil Service Reform Act* que gradualmente fue creando el sistema de servicio civil, es decir un sistema de ingreso por exámenes, de carrera de por vida y ascenso por mérito que fue tomando a casi toda la Administración pública estadounidense. La corrupción disminuyó drásticamente y esta ley, denominada “ley Pendleton”, sin duda, fue una de las bases institucionales de la grandeza actual de ese país.

5) *El sistema de servicio civil en Alemania.* En Occidente, los primeros gobernantes en advertir las ventajas de un servicio civil de mérito en la Administración pública fueron los reyes de Prusia ya en los siglos XVII y XVIII. Estos reyes, corruptos y astutos como ningún príncipe o señor feudal de la época, se dieron cuenta de las ventajas de concurrir a las frecuentes batallas de aquellos tiempos con un tesoro, con el cual trataban de comprar al general adversario, generalmente un mercenario, y de esta manera ganar las batallas con escasa o ninguna lucha. El peligro de este método era la aparición de un rey, o príncipe adversario, con mucho más dinero que



el Rey de Prusia que fuera capaz de comprar los generales prusianos. Para evitarlo, los reyes de Prusia establecieron un sistema de ascensos por mérito para los oficiales de sus ejércitos y además, buenas jubilaciones militares. Se decía de la antigua Prusia que no era un Estado con ejército sino un ejército con Estado. El doble sistema, de estimular la corrupción para los adversarios, y, en cambio un sistema estricto de mérito para los propios ejércitos, fue una de las razones de la constante expansión del pobre y modesto Estado de Prusia en sus comienzos, cuyo rey, al cabo de dos siglos, hacia 1860, llegó a ser emperador de Alemania. Los reyes de Prusia tuvieron tanto éxito con un ejército profesional con oficiales de carrera ascendidos por el mérito, que decidieron extender el sistema a la administración civil: los funcionarios civiles, llamados “beamters”, se incorporaban a la Administración pública mediante exámenes cuando jóvenes. Luego los ascensos se producían en función del desempeño, la dedicación, la inteligencia y el patriotismo puesto de manifiesto en sus tareas. El mismo sistema se aplicó a las universidades alemanas con el resultado de que este país en los siglos XVIII, XIX y comienzos del siglo XX llegó a tener las mejores universidades del mundo.

El Estado alemán desde hace tres siglos se destacó siempre por su proverbial eficiencia, que algunos atribuyen a la superioridad de la raza alemana. Craso error. Se trata solamente de una fuerte tradición institucional de promover a los mejores y nada más. Recordemos que en la antigüedad la raza alemana fue anodina: la antigua civilización germánica fue claramente inferior al de la civilización griega, romana, judía, egipcia, asiria o china.

La moderna tradición alemana originaria de los siglos XVII y XVIII de abrir paso a los mejores, fue avasallada y deformada lamentablemente por los nombramientos del clientelismo nacional socialista, bajo el poder omnímodo del dictador Adolfo Hitler en el decenio de los años treinta. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, el desastre que provocó la excesiva concentración del poder en la persona del dictador fue corregido por un sistema democrático parlamentario, donde la antigua tradición de la incorporación y ascenso por mérito en la Administración pública, el llamado modelo weberiano, se mantiene incólume en la Alemania reunificada actual, y ésta es la base de la eficiencia de su Estado y de su actual poderío económico.

6) *El sistema de servicio civil en Francia.* En Francia, como en todos los países democráticos, el voto popular determina el llenado de los cargos políticos. Pero los exámenes, la carrera administrativa, los conocimientos y el mérito determinan los nombramientos en los cargos administrativos del Estado, que quedan en manos de “fonctionnaires”. Ya el rey Luis XV, a mediados del siglo XVIII, trató de emular a los reyes de Prusia acrecentando el profesionalismo de los funcionarios públicos y fundando las llamadas “grandes escuelas”. Napoleón I siguió sus pasos, pero el sistema tuvo muchos altibajos hasta que en 1945, el general Charles de Gaulle fundó la Escuela Nacional de la Administración, la famosa ENA, en donde la juventud francesa ingresa sobre la base de exámenes competitivos. Las grandes escuelas para el ingreso a la Administración pública son, en realidad, las más prestigiosas universidades del país. En Francia, se habla jocosamente de la “enarquía” pues una alta proporción de sus presidentes, elegidos por el pueblo, han sido ex funcionarios de carrera jubilados, pero originalmente egresados de la ENA, por ejemplo, el actual presidente socialista de Francia, François Hollande, es egresado de la ENA. El punto

consiste en que para ser funcionario público en ese país no sirve ser pariente, socio o amigo del ministro o del presidente, o afiliado al partido gobernante, como entre nosotros. Hay que ser egresado de la ENA. Las carreras de funcionario público son de por vida y se asciende por mérito. El general de Gaulle en 1945 se inspiró en los antiguos reyes de Prusia. Ello asegura el carácter de potencia económica, cultural, y militar de Francia, y, por cierto, el bienestar de sus habitantes.

Debido a que las elecciones populares de la democracia francesa solamente determinan los cargos de cúpula, es decir los electivos exclusivamente, pero no los administrativos del Estado, el partido socialista francés tiene 200 mil afiliados en tanto que los partidos justicialista y radical en la Argentina tienen cuatro millones y dos millones respectivamente. La meritocracia en el Estado prevalece en el Estado francés, en tanto que el clientelismo y amiguismo, en el Estado argentino. La Escuela Nacional de Administración fue creada mediante una ordenanza del 9 de octubre de 1945 firmada por el general de Gaulle. La ENA es un establecimiento público administrativo del Estado cuya misión es la formación de funcionarios de alto nivel. Con este objetivo prepara a los alumnos para carreras en los organismos más importantes de la administración francesa: Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, instituciones de inspección (Inspección General de Hacienda, Inspección general de la administración, Inspección General de Asuntos Sociales), funcionarios de prefecturas, cuerpo diplomático, cuerpo de la expansión económica en el extranjero, funcionarios de la Administración del Estado, asesores de tribunales administrativos y de Tribunales Regionales de Cuentas y funcionarios de la Administración de la ciudad de París.

7) *El sistema de servicio civil en Japón.* En Japón existe un sistema parlamentario democrático sancionado en 1948 bajo la supervisión del general Douglas MacArthur, donde el pueblo vota y elige los miembros del Parlamento. El jefe del partido que gana las elecciones se convierte en el primer ministro y designa a los veinte ministros restantes, también miembros del Parlamento. Pero el primer ministro y los ministros en las respectivas carteras tienen prohibido designar a los demás funcionarios, excepto cuatro miembros del partido, cuatro solamente. La orden que el general norteamericano después de la Segunda Guerra Mundial recibió de Washington fue democratizar a Japón y eliminar el fascismo prevaleciente de ese entonces. El emperador fue convertido en una figura decorativa, en un símbolo de la Nación. La charla de la división de los poderes de Montesquieu como medio de limitar el poder fue soslayada, mediante un sistema parecido al inglés y a todos los sistemas parlamentarios que siguen este modelo.

El poder clave, el que confiere el verdadero poder, el poder absoluto, es el poder de nombrar. Y ese poder fue quitado al primer ministro y a sus veinte ministros acompañantes. Los funcionarios de cada ministerio son elegidos por medio de exámenes objetivos, igualitarios y competitivos que se toman todos los años en el mes de marzo a los recién graduados en las universidades, si se trataba de ingresar al escalafón profesional. El clientelismo y amiguismo quedaban eliminados. Tenía tanta posibilidad de ingresar a la carrera del servicio civil un pariente del emperador, como el hijo del zapatero. El escalafón se dividía en profesionales y no profesionales. Un empleado que entraba en el escalafón no profesional nunca podía pasar al profesional. La universidad que siempre conseguía colocar más graduados en el Estado era la de Tokio. Las promociones de los funcionarios eran por mérito y por antigüedad.

Si un oficial más moderno era ascendido pasando sobre otro más antiguo, este segundo debía retirarse. La carrera era muy competitiva pues sólo unos pocos podían alcanzar los grados más altos dentro de cada ministerio. El sistema aseguraba mucha experiencia, memoria, decencia y materia gris en cada ministerio, y sobre todo permitía al país seguir políticas de Estado de largo plazo. Una de ellas fue la política cambiaria de tipo de cambio competitivo, que le permitió al Japón multiplicar por 60 veces sus exportaciones en términos reales entre 1950 y 1980. A título de comparación, en el mismo período, el volumen de las exportaciones argentinas solamente se duplicó. Los dos ministerios más importantes eran el de Hacienda y el de Industria y Comercio, el legendario MITI. Este sistema aplicado desde 1948 hasta 1990 permitió a Japón, un país relativamente pobre, igualar finalmente a los Estados Unidos en PBI per cápita. Sistemas similares e incluso más rigurosos y competitivos aún, fueron establecidos luego sobre las mismas bases en países como Corea del Sur y China nacionalista o Taiwán. Cabe destacar que el más antiguo sistema del servicio civil de mérito tuvo lugar en oriente: lo aplicaron los emperadores de China con el mandarinato, y fue una de las causas determinantes de la duración de ese imperio por cerca de 2000 años hasta su caída en el siglo XIX y comienzos del XX.

8) *Las ocho ventajas del sistema de servicio civil de los países serios.* El sistema del servicio civil de mérito y la carrera de funcionario de por vida ha sido adoptado por todos los países desarrollados y es una de las causas de ese desarrollo. Uno de sus mayores teóricos fue el sociólogo Max Weber quien afirmaba que: *“Frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos: Se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo”.*

Si encontramos mediocridad, vulgaridad y corrupción de nuestro sistema político, debemos recordar las palabras de Max Weber: según el eminente sabio, estas lacras tienen su origen en el sistema clientelista, nepotista y amiguista de nombramientos en el Estado. Recientemente el sistema de la burocracia de mérito ha sufrido críticas superficiales desde sectores del neoliberalismo pues se le achaca falta de flexibilidad en relación con los sistemas de personal de las empresas privadas. Pero en verdad no existen verdaderas opciones válidas al sistema weberiano de servicio civil. Simplemente, es el antídoto más eficiente que se conoce hasta hoy día para luchar en contra de la corrupción, el patronazgo, el nepotismo y la mediocridad en los servicios del Estado. Por el contrario, el sistema de servicio civil fundado en la carrera de por vida y en el mérito tiene al menos ocho ventajas esenciales para todo país que pretenda salir del estadio de “Banana Republic”, ventajas que enumeramos a continuación:

a) La primera ventaja consiste en que un servicio civil con funcionarios de carrera nombrados de por vida sobre la base de la idoneidad permite al país tener “Políticas de Estado” de largo plazo y sustraerse a las ventajas personales de momento

de los ministros y gobernantes. No hay políticas de Estado sin un funcionariado idóneo y de carrera.

b) Otra gran ventaja del servicio civil de mérito y de funcionarios de por vida es que permite al Estado tener memoria administrativa: recordar los errores de política y en consecuencia evitar su repetición. Nuestra historia de los últimos cuarenta años demuestra acabadamente cómo esta ventaja es fundamental, y, por el contrario, el gran costo social de una administración pública desmemoriada.

c) La tercera ventaja del servicio civil competitivo consiste en que ayuda enormemente en la lucha contra la corrupción. En efecto, la pirámide jerárquica se angosta considerablemente en los cargos administrativos más altos y los funcionarios se vigilan mutuamente porque aquel que comete un acto de corrupción queda descartado en los ascensos. Se crea así un frenesí por la defensa del interés del país y de los intereses generales de la sociedad. No solamente los funcionarios de carrera se controlan entre sí, además este sistema hace muy difícil a los ministros y funcionarios políticos conseguir la aprobación de actos de corrupción como contratos con precios excesivos. Se reitera, con un servicio civil de mérito, el ministro del ramo no puede designar como director general de administración del ministerio a su primo, o a su socio en el estudio, o a su compañero de correrías políticas en el partido: debe designar a un funcionario de carrera del grado adecuado. Esto debe saberse en una administración fundada en el mérito y la competencia está muy relacionada con una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción que es el principio de la transparencia activa y el control ciudadano de los actos administrativos. Si, por ejemplo, el precio de una compra del Estado es el doble que el precio de mercado, inmediatamente eso es sabido por todo el mundo y utilizado por los funcionarios competidores en contra del incumbente responsable. Por las mismas razones, el nombramiento de parientes y amigos políticos queda al descubierto por el principio de la transparencia activa dado, que el nombre de los funcionarios, su jerarquía y su sueldo y el de sus parientes debe ser información pública.

d) Esta cuarta ventaja del servicio civil de mérito tiene que ver con el mejoramiento de la clase política. La historia de varios países con servicio civil demuestra que muchos funcionarios de carrera, cuando se jubilan, pasan a militar en un partido político. El caso francés es el más típico. Como los funcionarios de carrera conocen a fondo los problemas del Estado, están en condiciones de tener un desempeño muy eficiente en sus nuevos cargos políticos, y ello mejora considerablemente el prestigio de la clase política ante el resto de la sociedad.

e) La quinta ventaja proviene de que, como la burocracia de mérito es seleccionada sobre la base de exámenes donde lo que cuenta es el saber y la inteligencia, ello tiende a revalorizar los sistemas educativos del país. Los profesores y maestros adquieren una importancia fundamental en la vida nacional. Nuestra historia reciente demuestra que no es suficiente gastar el 6% de PBI en educación. No es cuestión solamente de una oferta educativa que pague bien a los profesores y maestros. Es necesario además que haya un gran entusiasmo en los alumnos de los tres niveles, primario, secundario y universitario por el saber.

f) El entusiasmo por la educación que genera la circunstancia de que el principal empleador del país selecciona su personal estrictamente en base a conocimientos contagia todas las demás actividades del país, y así favorece un mejoramiento

del conocimiento, la ciencia y el saber en todos los órdenes. El saber es capital humano y éste es uno de los determinantes del desarrollo económico.

g) La séptima ventaja tiene que ver con la democracia, la igualdad, la movilidad social y las instituciones políticas. Cuando el saber es la base de las recompensas y la posición social de las personas tiende a hacer desaparecer la lucha de clases, pues se diluyen los privilegios inmerecidos, y de esta manera se fomenta la cohesión social y nacional. Uno se pregunta si la generación de montoneros y militantes del ejército revolucionario del pueblo que asoló en nuestro país en el decenio de los setentas, todos partidarios y simpatizantes de proyectos políticos equivocados como el de Unión Soviética y el de Cuba, no hubieran podido canalizar sus energías y talentos por la vía de la función pública de mérito, si ésta hubiese existido en nuestro país. En efecto, en Alemania, Francia, Inglaterra y Japón por ejemplo, los funcionarios públicos tienen una participación tecnocrática importante en la conducción del país, pero sazonados por una carrera de experiencia de unos treinta años en la función pública, que sirve para inyectar realismo en sus cerebros y disolver ideas juveniles impracticables.

h) La octava ventaja de la contratación por exámenes y por mérito en la Administración pública consiste en que sirve de límite a la fácil e incesante expansión del gasto público improductivo, y así permite obtener finanzas públicas sanas.

9) *La carencia de servicio civil en el Estado argentino.* En lo que sigue podríamos presentar algunos ejemplos históricos y trágicos tomados de los últimos años de la vida política argentina que ilustran acerca de los enormes costos que tuvo y tiene para el país la carencia de un servicio civil de mérito. Sostenemos que para ser un país en serio y no uno de opereta como en realidad hemos sido en los últimos 70 años, no solamente se necesita un servicio civil de carrera de alto nivel intelectual y máxima integridad, sino que los funcionarios de ese servicio civil deben tener una estabilidad casi similar a la de los jueces, para poder así dar sus opiniones francamente a los ministros y presidentes, aunque obviamente la decisión final sea la de éstos últimos. Pero previamente los políticos tienen la obligación de escuchar la opinión de los funcionarios sobre las políticas de Estado de largo plazo, de las cuales los funcionarios de carrera son custodios y si sus opiniones son desechadas por el presidente o sus ministros, deben luego poner lo mejor de sí para asegurar el éxito de las propuestas presidenciales o ministeriales, cómo una cuestión de honor. Los políticos deben prevalecer, pero en los temas gravitantes deben escuchar previamente las opiniones de los que saben para evaluar los costos y beneficios para el país de las medidas propuestas. Los presidentes y ministros en la Argentina suelen tomar medidas en función de sus necesidades electorales o conveniencias personales ocasionales, especialmente su necesidad de mantenerse en el cargo, y luego los ciudadanos argentinos pagamos costos siderales en materia de pobreza y desempleo. Quien conozca los pasillos de los organismos internacionales y las conversaciones risueñas de las embajadas y círculos diplomáticos, sabe que, lamentablemente, nuestro país se convirtió en el hazme reír de las cancillerías de los países desarrollados, como una suerte de joven bellísima pero tonta que es seducida, embarazada y abandonada permanentemente por sus ministros aprovechadores ante la falta de una burocracia estable y patriótica que la guíe y proteja. Por ejemplo, es sabido, que a fines del siglo XIX la doctrina Calvo enunciada por el diplomático y tratadista argentino Carlos Calvo, establecía que las empresas extranjeras debían radicar

sus quejas y plantear sus demandas ante el Poder Judicial del país receptor de la inversión. La doctrina argentina de Calvo fue aplaudida y puesta en las constituciones de muchas repúblicas hermanas latinoamericanas. Sin embargo, en el decenio de 1990 el Congreso argentino olvidando la tradición jurídica nacional, aprobó más de 50 tratados inconstitucionales que permiten a los inversores extranjeros sacar de la justicia argentina los pleitos que tengan con el Estado Argentino y llevarlos a un tribunal arbitral internacional en el seno del CIADI o la UNCITRAL, un privilegio que los ciudadanos y empresarios argentinos ciertamente no tienen. Así, en la Argentina actual, los extranjeros tienen más derechos que los nacionales. Un ministro brasileño se preguntaba con sorna como puede ser que la Argentina, país que a principios del siglo XX era un modelo de civilización jurídica y social haya caído al nivel africano. En efecto, esos tratados de CIADI fueron modelos standard redactados en el decenio de 1960 por el Banco Mundial para los nuevos países africanos, países que venían de ser recientes colonias, y por lo tanto por no tenían un Poder Judicial independiente e idóneo para atender las demandas de potenciales inversores foráneos. Este no era el caso argentino. Brasil que tiene 50 veces más inversiones extranjeras que la Argentina, no otorga el enorme privilegio africano a las inversiones que vienen del exterior. Por supuesto, consecuencia de esta imprudente política, surgida de la ignorancia y de la inexistencia de un cuerpo de funcionarios idóneos y de carrera en su Estado, la Argentina afronta actualmente demandas judiciales en el exterior por 50 mil millones de dólares. Sin embargo, si hiciéramos un inventario de los enormes errores de todos los gobiernos civiles y militares argentinos de los últimos setenta años, producto de la carencia de un Estado del tipo idealizado por Max Weber, se nos crearía un antagonismo innecesario con demasiados sectores de la vida argentina identificados con tal o cual gobierno o partido. Por ello hemos optado por hacer una breve crítica, muy sintética, de los errores del gobierno de 2003-2015, que todos tenemos a la vista, y cuyas carencias son más evidentes, ya que están en el recuerdo más inmediato. Pero dejando aclarado siempre que los errores de gobiernos anteriores pueden haber sido incluso peores, o más dañinos todavía, que los del actual. En otras palabras, los errores los imputamos al sistema clientelista mismo, y no tanto a los gobiernos que usaron y abusaron de él.

10) *Falseamiento del INDEC y papelón internacional.* Uno de los atentados más graves contra la credibilidad y el prestigio del Estado argentino se produjo en el 2007 con la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El gobierno estaba molesto con las cifras de alta inflación que publicaba el INDEC. En lugar de atacar la causa del problema en su raíz que era la inflación misma, producto de una equivocada política macroeconómica, decidió matar al mensajero: intervenir el INDEC y cesantear a los funcionarios capaces y honestos que tenía, y por supuesto, llenarlo de “perejiles” que publicaron cifras de inacción inverosímiles que nadie creyó. De paso, el gobierno que había emitido bonos indexados con el índice del costo de la vida, se benefició con varios cientos de millones de dólares mintiendo con el índice. Pero el desprestigio del gobierno argentino en el orden interno e internacional ha sido enorme, y el perjuicio causado al país por la mendacidad del INDEC ha sido mucho mayor que los cuestionables ahorros obtenidos. Por culpa de esta mendacidad, el gobierno argentino tiene vedado el acceso al mercado internacional de capitales y mientras otros países latinoamericanos obtienen préstamos a tasas de interés en dólares del 4 o 5% anual, la República Argentina no podía emitir bonos ni al 15% anual. El bochorno y el desprestigio para nuestro país fue inmenso;

tan grande como para llegar a determinar que la República Argentina sea pasible de una moción de censura por parte del FMI que podría llegar a la expulsión del Organismo Internacional y, como consecuencia, también a la pérdida de la silla que la Argentina tiene en el G20, la reunión de jefes de Estado de los 20 países más importantes del globo.

Este caso demuestra nuevamente el daño que puede causar el poder omnímodo de nombrar y destituir funcionarios que tiene el Poder Ejecutivo Nacional en nuestro país. Este poder debe ser limitado drásticamente en beneficio de la idoneidad. Los nombramientos deben hacerse por exámenes rigurosos y los ascensos por carrera administrativa de mérito y los funcionarios públicos deben, de alguna manera, tener una estabilidad similar a la de los jueces para poder defender políticas de Estado, que beneficien el desarrollo económico a largo plazo y protejan a toda la ciudadanía de las maniobras de politiquería menor de los malos gobiernos.

11) *Ausencia total de políticas de Estado y apogeo del clientelismo.* La gravedad de la crisis de 2001 sobre deuda externa, desempleo y de depósitos en dólares provocada por las políticas del ministro Cavallo de los noventa y del 2001, hizo creer a muchos, a comienzos del 2002 que la Argentina se desintegraba y desaparecía del mapa. Cualquier otro país, sea Estados Unidos, Inglaterra, Francia, o Alemania, no importa cuán fuerte, sometido a la ingeniería financiera conflictiva y contradictoria del doctor Cavallo, hubiera dejado de existir. Pero la Argentina logró salir del atolladero sola y sin ninguna ayuda del exterior. Sin duda, la fortaleza subyacente de la Nación Argentina y su pueblo demostró ser maravillosa. La buena fe del presidente Duhalde y la firmeza de su ministro de Economía, Roberto Lavagna, un verdadero piloto de tormentas, contribuyeron al milagro de la salida de la crisis. Las claves fueron el tipo de cambio competitivo y el superávit fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Pero a partir de 2007 volvió el clientelismo y la irresponsabilidad a regentar la economía argentina. El buque insignia del descalabro fue el falseamiento del IPC y la intervención del INDEC ocurrido en ese año, analizado antes. Además, se volvió al atraso cambiario de Cavallo, agravado por el error adicional del cepo, que provocó el florecimiento de un mercado paralelo de divisas. Por arriba de ello, la insuficiencia de inversiones en exploración de petróleo, gas y en los servicios públicos, nos llevó a una grave crisis económica. La importación de petróleo y gas genera un drenaje insostenible y creciente de divisas que en el 2013 alcanzó los 15 mil millones de dólares. La ausencia de políticas de Estado y de una burocracia estatal eficiente se hizo más evidente todavía el 22 de febrero de 2012 con el choque de un tren en la estación de Once, donde murieron 51 personas y hubo 700 heridos, porque no funcionaban los frenos, simplemente por falta de mantenimiento, no obstante, hubo multimillonarios subsidios otorgados por el Estado a los concesionarios que nadie sabe adónde fueron.

Otro caso escandaloso proveniente de la falta de políticas de Estado es el régimen de privilegio asignado a la falsa industria radicada en la provincia de Tierra del Fuego, donde se importan computadoras, teléfonos celulares, televisores plasma, se los pone en una caja de cartón con el membrete de "industria argentina" y se los vende en Buenos Aires y las capitales de provincia al triple del precio internacional. A pesar de todo lo anterior, por ahora, los resultados de la política económica fueron disimulados por el alto precio internacional de la soja que pasó de 250 dólares la tonelada en el 2004- 2005 a 500 dólares por tonelada en el 2013. Nos estamos con-

virtiendo en un país de monocultivo. La industria nacional ya no crea más empleos. Las autoridades hablaban de un confuso modelo de acumulación de matriz diversificada con creación de empleo. Pero la matriz está super concentrada en la soja y el único empleo que se creaba era el público, para la clientela política. En el modelo oficial a febrero de 2013, el 45% del PBI es gasto improductivo del Estado, que debía ser soportado por el sector privado productivo. Hay 15 millones de personas con ingresos dependientes del Estado, que se componen de 2.4 millones de empleados públicos, clientelares en su mayoría, 5.7 millones de jubilados, lo cual, aclaremos, no es objetable, 1.2 millones de personas que viven de pensiones no contributivas, 4.5 millones de personas que medran con las asignaciones por hijo y embarazo y 1 millón de clientes con planes de empleo. La consecuencia de este sistema de subsidios es que la gente no quiere trabajar en blanco, pues entonces se pierde el subsidio, y los empleadores se ven obligados a contratar trabajadores en negro corriendo los riesgos de enormes multas, todo lo cual desalienta la nueva inversión y la creación de empleos verdaderamente productivos. Para fortalecer aún más el clientelismo y su poder de “nombrar”, el gobierno hizo aprobar por el Congreso un sistema partidocrático de nombramientos y remoción de jueces que deja al Poder Judicial convertido en un apéndice presidencial. La esencia de Montesquieu con su teoría de la división de los poderes que, como dijimos antes, tiene la única virtud de restringir al menos en lo que respecta al Poder Judicial, el poder omnímodo de nombrar y destituir del Poder Ejecutivo Nacional, habría quedado aniquilada. La división de los poderes y el mismo sistema republicano han sido preservados sabiamente por la Corte Suprema de Justicia que en un acto de lucidez y coraje declaró inconstitucional todo el andamiaje del clientelismo judicial y la corrupción propuesto por el Ejecutivo.

Como afirmaba Max Weber citado antes, la corrupción y la mediocridad son la consecuencia inexorable del clientelismo en el sistema de nombramientos en el Estado. No es que los argentinos seamos corruptos, el problema es que tenemos un régimen de nombramientos en el Estado, acentuado hasta el paroxismo, que facilita la corrupción y no nos decidimos a reemplazarlo de una vez por todas por un Estado con nombramientos fundados en el mérito y la carrera administrativa, tanto en la esfera de los nombramientos de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo Nacional como en los dependientes del Poder Judicial Nacional. El principio de solución, en consecuencia, lo ofrecemos en este proyecto de ley concreto.

12) *El poder de nombrar en la Constitución Argentina.* Nuestra Constitución en el art. 16 establece que todos los ciudadanos son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad. Pero el inc. 7 del art. 99 expresa que “por sí solo el presidente nombra y remueve”... “a los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución”. Evidentemente, como en la Constitución norteamericana, el más importante bloque de nombramientos que obviamente escapa a la sola voluntad del presidente sería el de los jueces. Sustraer al presidente al menos parte del discrecionalismo en el nombramiento de jueces fue y es todavía el gran mérito de la teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes. Pero en nuestro país en el mes de mayo de 2013, el Poder Ejecutivo Nacional hizo aprobar un conjunto de leyes que reforman el Consejo de la Magistratura y deja el sistema de nombramiento y destitución de jueces prácticamente en manos del Poder Ejecutivo Nacional, con lo cual el último escollo para evitar el clientelismo por lo menos en el Poder Judicial, quedaría derribado, y Montesquieu aniquilado completa-



mente en nuestro país. Felizmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación derribó este atropello. Y, por el contrario, la idoneidad en los nombramientos no solamente debe exigirse en el caso de los jueces. Debe exigirse en todos los nombramientos administrativos del Estado. Sea que los funcionarios o empleados dependan del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial. El art. 16 de la Const. nacional no distingue. Todos debieran ser idóneos.

Debemos aprovechar la circunstancia de que nuestra Constitución mejora la Constitución estadounidense cuando además establece el requisito de la idoneidad. Si bien hasta ahora este requisito fue letra muerta, el Congreso argentino podría darle vigencia plena reglamentando y reconciliando ambas disposiciones constitucionales, el nombramiento por el Ejecutivo y la idoneidad. La reglamentación del requisito de la idoneidad del art.16 podría ampararse además en la circunstancia de que la fijación de las partidas presupuestarias para el pago de los sueldos de los funcionarios y empleados públicos corresponde al Congreso según el inc. 8, del art. 75. Sobre esta base es que proponemos establecer por ley del Congreso una Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Poder Legislativo, que tome los exámenes que aseguren idoneidad en los eventuales ingresantes y que establezca las jerarquías de “grado” de los empleados y funcionarios públicos. El nombramiento en el “cargo” concreto, lo haría el Poder Ejecutivo Nacional, o el jefe de Gabinete, de acuerdo a las cláusulas constitucionales vigentes. Pero solamente se podrían llenar esos cargos con nombramientos de funcionarios por el presidente o el jefe de Gabinete a favor de personas que tengan ya asignada la jerarquía de “grado” establecida en la carrera del servicio civil. Los nombres de todos los funcionarios con su jerarquía de “grado” y su sueldo deberían figurar en el presupuesto nacional. Los progresos de la ciencia informática permiten implementar fácilmente estas medidas de transparencia en el presupuesto nacional.

El establecimiento de una Comisión Nacional del Servicio Civil como ente autárquico de jerarquía constitucional con inamovilidad de su directorio en el ámbito del Congreso que sugerimos, se justifica en nuestro país pues debe sustraerse la facultad de nombrar empleados públicos no idóneos que actualmente tiene el Poder Ejecutivo Nacional para asegurar su reelección, o el continuismo de su partido en el poder, o simplemente la corrupción. Además, porque corresponde constitucionalmente al Congreso fijar cada partida con que se pagarán los sueldos de cada funcionario o empleado público de acuerdo al art. 75, inc. 8 de la Const. nacional, y por encima de lo anterior, porque debe asegurarse la más absoluta imparcialidad en los exámenes de ingreso y en la carrera del personal. Es una de las condiciones de la “sociedad abierta”. La Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Congreso es necesaria también por la necesidad de romper drásticamente con la larga tradición del “sistema del botín” tan arraigado en nuestras prácticas políticas antirrepublicanas de más de un siglo. El presidente solamente debe tener el poder de nombrar a personas idóneas para la función pública como reza el art. 16 de la Const. nacional, pero la determinación formal de esa idoneidad debe quedar fuera de la potestad ejecutiva. Debe pertenecer a una Comisión Nacional del Servicio Civil estable y de gran prestigio, dependiente del Congreso. En todo caso el Poder Ejecutivo Nacional debe reservarse para sí mismo la facultad de designar “*ad libitum*” y juzgar por sí mismo la idoneidad en el caso de sus ministros y subsecretarios, es decir en los cargos bien visibles, donde además existe el poderoso control de la opinión pública.

13) *Idoneidad y estabilidad del empleo en la Constitución Nacional.* Cabe destacar que en el reciente fallo en el caso “Madorran, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas” del 3 de mayo de 2007, nuestra Corte Suprema estableció una importante doctrina sobre el empleo público y su estabilidad. El proyecto de ley que proponemos respeta esos principios. La Corte estableció en este fallo que un empleado público no puede ser cesanteado *ad libitum* por la Administración pública previo pago de una indemnización, como ocurre en los empleos privados. En el régimen de empleo público es necesario un sumario previo que pruebe la existencia de causales válidas de cesantía. La Corte hizo referencia a las palabras del convencional Horacio Peña en el diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1957, donde se dijo textualmente que: “*Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo*”.

Al consagrar el carácter operativo y fuerte de la cláusula constitucional del art. 14 bis que establece “la estabilidad del empleado público”, la Corte aclaró que: “*Dicha estabilidad a su turno, concuerda con el art. 16 de la Const. nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese*”.

Las disposiciones contenidas en este Título tienden precisamente a asegurar el respeto riguroso a la condición constitucional de la idoneidad y representa una verdadera solución de fondo para los enormes problemas de ineficiencia, corrupción, continuismo, atraso económico y ataque al sano principio de la alternancia republicana que trajo antes y trae actualmente el clientelismo a la Argentina.

## **TÍTULO VIII**

### **FUNDAMENTOS DEL RESCATE DE LAS LEBACS Y LA ELIMINACIÓN DE LOS ADELANTOS TRANSITORIOS DEL BCRA AL GOBIERNO NACIONAL**

Este DNU modificó la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (“BCRA”), incluyendo entre las facultades del mismo la de “*emitir títulos o bonos, así como certificados de participación en los valores que posea*”<sup>7</sup>. Desde febrero de 2002, este agregado al art. 18 de la ley 24.144 ha sido utilizado por el BCRA como fundamento para emitir letras denominadas Lebac que pagan una alta tasa de interés y se utilizan para retirar dinero de la circulación. En la actualidad la emisión de estos títulos públicos alcanza la sideral suma de \$ 688.437 millones de

---

<sup>7</sup> Art. 18, inc. i, ley 24.144.

pesos<sup>8</sup>, monto equivalente a toda la oferta monetaria. Dichas letras han sido definidas por las autoridades del Banco Central como instrumentos de regulación monetaria (en contraposición a instrumentos de deuda pública. El problema consiste en que la facultad de emitir deuda pública es prerrogativa exclusiva del Congreso de la Nación y no del Banco Central de acuerdo con los arts. 4 y 75, incs. 4 y 7 de la Const. nacional. Todos los bancos centrales del mundo poseen cuatro instrumentos clásicos para regular la cantidad de dinero a saber:

- 1) Aumentar o disminuir los encajes bancarios.
- 2) Realizar operaciones de mercado abierto, por las que el Banco Central compra o vende títulos públicos anteriormente colocados en el mercado por el Estado.
- 3) Subir o bajar la tasa de descuento o redescuento a los bancos comerciales por préstamos o adelantos.
- 4) Comprar o vender divisas en el mercado de cambios.

La emisión de Lebac ha sido el instrumento utilizado por el Banco Central para hacer subir la tasa de interés en el mercado local de capitales, sobrevaluar nuestra divisa en el mercado de cambios, aumentar la desocupación, alentar la caída de la producción todo ello con un muy pobre resultado positivo de reducción de la tasa de inflación que en lo que va del año en curso supera al 30% anual.

A mayor abundamiento, la AFIP ha equiparado a las Lebac a los títulos de deuda pública en su tratamiento impositivo<sup>9</sup> y por lo tanto la tenencia de Lebac se encuentra exenta del impuesto a los bienes personales y su rendimiento no se encuentra alcanzado por el impuesto a las ganancias. Además el DNU que las instituyó no tiene ratificación legislativa. Por otra parte el DNU en cuestión es de dudosa constitucionalidad pues está vedado al Poder Ejecutivo emitir DNU en materia tributaria y este DNU roza esta materia, desde que para rescatar las Lebac se hace necesario emitir deuda pública, la cual a su vez se paga recaudando impuestos. Es claro que en realidad el Poder Ejecutivo delegó en el Banco central una facultad de emitir deuda pública que él mismo no posee. Por todo ello, y habida cuenta del peligro económico que representa la emisión de estas letras propiciamos la derogación del inc. i, del art. 18 de la Carta Orgánica del BCRA (ley 24.144). Además para proveer al banco central de un instrumento legítimo de regulación monetaria proponemos el rescate de las lebac mediante la autorización al poder ejecutivo a la emisión de títulos de la deuda pública por el importe de las lebac emitidas hasta el presente.

Coincidentemente, en este título se deroga el art. 20 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina en cuanto autoriza adelantos transitorios al gobierno nacional. Adelantos que terminan engrosando la cantidad de dinero en circulación y alimentando la inflación. En la doctrina se considera que la emisión monetaria para financiar al gobierno es en realidad un impuesto encubierto,

---

<sup>8</sup> Cifras al 19 de septiembre de 2016, conforme información suministrada por el sitio web oficial del BCRA.

<sup>9</sup> Cfr. resolución general AFIP 3835.

denominado impuesto inflacionario por la doctrina<sup>10</sup>, que se cobra a los ciudadanos que detentan la moneda nacional, la que se desvaloriza con las emisiones espurias so color de “adelantos transitorios” que en realidad son permanentes. Los Bancos Centrales de los países desarrollados tienen prohibido prestar al gobierno. Esa emisión es un crimen de lesa economía. Ello obliga a los gobiernos a la prudencia en el gasto y a preveer superávits fiscales para afrontar contingencias, con lo cual se respalda la política de apertura de la economía y desarrollo económico con tipo de cambio competitivo que anima a este proyecto de ley, que de aplicarse correctamente permitiría a la Argentina alcanzar el objetivo propuesto por el presidente Mauricio Macri de verdadera “pobreza cero”.

## TÍTULO IX

### FUNDAMENTOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FISCALES ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS

Adicionalmente, y en el marco de las medidas contempladas en el presente proyecto de ley, consideramos que debería modificarse el régimen de coparticipación federal dispuesto por la ley 23.548 y sus modificaciones, a los efectos de adecuar sus preceptos a los presupuestos constitucionales previstos en el art. 75, inc. 2.

Dicho precepto establece que corresponde a este Congreso Nacional imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Asimismo, se prevé que *“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. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”*.

Atento a que conforme los presupuestos constitucionales previstos en el citado precepto, la referida ley convenio deberá tener como Cámara de origen el Senado –además de ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara–, la propuesta de reforma señalada no puede tener cabida en el presente proyecto de ley.

---

<sup>10</sup> Ver por ejemplo, Conesa, *Macroeconomía y política macroeconómica*, capítulo 33, p. 475.

Sin perjuicio de ello, y considerando la relevancia que tendría la reforma del régimen de coparticipación federal vigente en concomitancia con las propuestas legislativas que se formulan en el presente proyecto de ley, cabe efectuar las siguientes consideraciones.

La Argentina, en su carácter de país federal, requiere un mecanismo que distribuya los recursos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno (Nación, provincias, y municipios), de modo tal que se garantice la provisión de bienes y servicios públicos de una manera equitativa, atemperando por este medio el desequilibrio vertical y la falta de correspondencia fiscal existente. Asimismo, existen en nuestro país regiones ricas y pobres, y la capacidad que tienen para generar recursos no es homogénea, por lo que surge la necesidad de un sistema de transferencias con el objetivo de equiparar la prestación de bienes públicos a lo largo de todo el territorio argentino.

Es por ello que la presente propuesta tiene como objetivo fundamental lograr una mayor institucionalización de la distribución automática de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno. Asimismo, se procura que las provincias – entre las cuales se incluye de aquí en adelante, *brevitatis causa*, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– se aseguren de que la mayor parte de los fondos totales que finalmente les lleguen desde la Nación sea automática y dentro de un mismo sistema de coparticipación claramente legislado.

De esta forma, y los efectos de dar una adecuada respuesta a los requerimientos constitucionales, se propone modificar el régimen general de coparticipación actualmente vigente. Cabe recordar que en nuestro país el mecanismo de distribución de recursos entre gobiernos de los distintos niveles, conocido como la coparticipación federal de impuestos, consiste esencialmente en que la Nación concentra la recaudación de los impuestos más importantes y luego los distribuye entre las provincias bajo diferentes criterios.

La enorme cantidad de leyes, decretos y resoluciones sancionados en materia tributaria en los últimos años, así como también la violación del mandato constitucional relativo a la sanción de un nuevo régimen de coparticipación por parte del Poder Legislativo Nacional, ha dado lugar a la vigencia de una extensa variedad de regímenes superpuestos de distribución de recursos, que otorgan una apariencia sumamente compleja al sistema actual de coordinación financiera, al que se lo ha denominado por su complejidad “el laberinto de la coparticipación federal”. Nótese que, con el régimen general introducido por la ley 23.548 –vigente actualmente– conviven una serie de figuras tales como: a) detracciones previas a la coparticipación, del producido de alguno o varios impuestos (pre-coparticipaciones); b) asignación de porcentajes o sumas fijas o fines específicos; c) distribución de determinados fondos según criterios distintos a los enunciados en la ley 23.548, y d) fondos especiales, en general, administrados por organismos descentralizados.

Además, el sistema de coparticipación vigente actualmente se complementa en la actualidad con otras transferencias de recursos que, a diferencia de la coparticipación, revisten el carácter de no ser automáticamente distribuidas según la ley 23.548.

En este contexto, consideramos que debería tenderse a un esquema único que simplifique la composición de la masa coparticipable, eliminando las detracciones

previas, fondos especiales y precoparticipaciones, que permita a las provincias contar con más recursos de forma automática, y que sea previsible e institucionalmente más estable para que el sistema sea compatible con sus mayores responsabilidades de gastos.

En virtud de ello, se propone en materia de integración de la masa coparticipable seguir los criterios rectores contenidos en el art. 2° de la ley 23.548, con el agregado, como una de las excepciones, de los tributos nacionales con afectación específica agregados en el art. 75, inc. 3° de la Const. nacional, a los cuales, como ley reglamentaria directa, se los acota temporal y cuantitativamente, en salvaguarda, entre otros valores, de la propia integridad del régimen de coparticipación. En cuanto a la distribución de la masa coparticipable, deben observarse los preceptos constitucionales relativos a la formulación de acuerdos previos entre la Nación y las provincias. En este contexto, las jurisdicciones mencionadas deberán proponer, en forma individual, criterios de distribución que sirvieran de apoyo técnico al Congreso de la Nación en la redacción definitiva del presente proyecto de ley. Sin perjuicio de lo cual, en el art. 1° del presente proyecto de ley se propone la adopción de los criterios de distribución allí mencionados.

La presente propuesta contempla un régimen de coparticipación más simple y concreto, ya que se parte de la idea de que se eliminarían todas las detracciones especiales y precoparticipaciones, de manera tal que la conformación de la masa de recursos tributarios a repartir sea clara y precisa: se integra con el 100% de todos los impuestos, excepto los del comercio exterior y los recursos de la seguridad social. Además, en la distribución de estos recursos entre niveles de gobierno, los porcentajes a emplear son explícitos y determinados conforme a criterios objetivos de reparto.

La suma correspondiente a cada nivel de gobierno (distribución primaria) debe ser un porcentaje de todos los impuestos nacionales, excluidos los impuestos que gravan el comercio exterior y los que gravan los salarios. Esta distribución permite mayor previsión –más aún si se utiliza un rezago de un año para los recursos que se transfieren a las provincias– y posibilita una presupuestación sobre bases más ciertas para los gobiernos provinciales. Si se cumple estrictamente con la distribución primaria en la forma indicada, esta regla tiene la propiedad de ser una restricción presupuestaria fuerte, ya que evita la tentación del gobierno nacional de modificar la mezcla de recursos, pasando recursos coparticipables a no coparticipables, para aumentar su participación en el total.

En relación a la distribución primaria, se propone que el monto total recaudado por los tributos coparticipables se distribuirá 50% en forma automática a la Nación, y 50% en forma automática al conjunto conformado por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cabe recordar que, mediante la reforma constitucional de 1994, se estableció la condición de que el nuevo acuerdo de reparto de recursos se construya sobre la base de determinada objetividad en el reparto de las rentas fiscales, lo que exigiría elaborar indicadores o parámetros de referencia que impidan comportamientos oportunistas y arbitrarios. Es por ello, que resulta innegable que, por el lado de la distribución secundaria, el reparto de los recursos tendría que utilizar criterios simples, explícitos y no manipulables que tengan en cuenta la necesidad de ir hacia

un esquema más armónico de envíos por habitante, de manera que se pueda disponer de un estándar mínimo de bienes públicos en las distintas regiones del país y, al mismo tiempo, no se produzcan situaciones de inequidad entre las jurisdicciones involucradas.

En relación a la distribución secundaria, en este proyecto de ley se sugiere que el monto que resulte por aplicación de la distribución primaria se distribuya entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con los porcentajes determinados, conforme los criterios de distribución que se mencionan a continuación: 1) un 70% en función de la población de cada jurisdicción, por aplicación del principio democrático de la soberanía popular; 2) un 10% en función de la superficie de cada jurisdicción, con fundamento en la idea de que un territorio mayor requerirá mayores inversiones en infraestructura y mayores gastos con una importante modificación en el caso de Tierra del fuego y la Antártida, ya que la enorme superficie del sector argentino distorsiona la asignación de los recursos y, por lo tanto, de dicha superficie sólo se considera la décima parte, y 3) un 20% en función de la distancia existente entre la capital de cada jurisdicción provincial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la República Argentina, en el entendimiento que las zonas más alejadas de la ésta necesitan mayor ayuda federal para cumplir con los presupuestos contenidos en el art. 75, inc. 2, de la Const. nacional.

Considerando la información del Censo Nacional efectuado en el 2010, los porcentajes de distribución secundaria son los que se exponen en el siguiente cuadro:



## COPARTICIPACION SECUNDARIA

Jurisdicciones	Datos s/ Censo 2010 (Fuente: INDEC)						Coparticipacion secundaria
	Población	%	Superficie (en Km2)	%	Distancia de Capitales de Provincias a CABA (en Km)	%	
Buenos Aires	15.625.084	38,95%	307.571	10,76%	59	0,22%	28,38%
Catamarca	367.828	0,92%	102.602	3,59%	1.150	4,23%	1,85%
Caba	2.890.151	7,20%	200	0,01%	0	0,00%	5,04%
Córdoba	3.308.876	8,25%	165.321	5,78%	710	2,61%	6,87%
Corrientes	992.595	2,47%	88.199	3,08%	1.030	3,79%	2,80%
Chaco	1.055.259	2,63%	99.633	3,48%	1.020	3,75%	2,94%
Chubut	509.108	1,27%	224.686	7,86%	1.404	5,16%	2,71%
Entre Ríos	1.235.994	3,08%	78.781	2,76%	495	1,82%	2,80%
Formosa	530.162	1,32%	72.066	2,52%	1.190	4,38%	2,05%
Jujuy	673.307	1,68%	53.219	1,86%	1.660	6,10%	2,58%
La Pampa	318.951	0,80%	143.440	5,02%	610	2,24%	1,51%
La Rioja	333.642	0,83%	89.680	3,14%	1.175	4,32%	1,76%
Mendoza	1.738.929	4,33%	148.827	5,21%	1.090	4,01%	4,36%
Misiones	1.101.593	2,75%	29.801	1,04%	1.060	3,90%	2,81%
Neuquén	551.266	1,37%	94.078	3,29%	1.166	4,29%	2,15%
Río Negro	638.645	1,59%	203.013	7,10%	970	3,57%	2,54%
Salta	1.214.441	3,03%	155.488	5,44%	1.625	5,98%	3,86%
San Juan	681.055	1,70%	89.651	3,14%	1.255	4,62%	2,43%
San Luis	432.310	1,08%	76.748	2,68%	825	3,03%	1,63%
Santa Cruz	273.964	0,68%	243.943	8,53%	2.612	9,61%	3,25%
Santa Fe	3.194.537	7,96%	133.007	4,65%	475	1,75%	6,39%
Santiago del Estero	874.006	2,18%	136.351	4,77%	1.150	4,23%	2,85%
Tierra del Fuego, Antártida	127.205	0,32%	100.245	3,51%	3.150	11,58%	2,89%
Tucumán	1.448.188	3,61%	22.524	0,79%	1.310	4,82%	3,57%
<b>Total</b>	<b>40.117.096</b>	<b>100%</b>	<b>2.859.074</b>	<b>100%</b>	<b>27.191</b>	<b>100%</b>	<b>100,00%</b>

Adicionalmente, se prevé que la adhesión de cada jurisdicción se hará mediante una ley por la cual la jurisdicción se comprometerá al cumplimiento de determinadas obligaciones –entre otras–: que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario provincial o tributo similar, y que se obliga a adherir al impuesto a la tierra libre de mejoras sancionado por ley nacional, pero de recaudación por parte de las provincias.

Cabe destacar que una pieza clave en la reformulación del régimen de coparticipación lo constituye el impuesto a la tierra libre de mejoras previsto en el Título V del presente proyecto. Otra clave para el éxito de esta ley de coparticipación federal de impuestos es la derogación de los impuestos sobre los ingresos brutos e inmobiliarios en las jurisdicciones adherentes.

Tal como fuera señalado, se prevé que la adhesión de cada jurisdicción se hará mediante una ley por la cual se comprometerá al cumplimiento de determinadas obligaciones –entre otras–: que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario provincial o tributo similar, y que se obliga a adherir al impuesto a la tierra libre de mejoras establecido en la ley nacional. La eliminación del impuesto inmobiliario o similar en la jurisdicción adherente procura evitar la doble imposición que se generaría respecto de los terrenos que queden sujetos al impuesto a la tierra libre de mejoras, más aún cuando la actual contribución inmobiliaria está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley, y que además genera una exigua recaudación fiscal.

Además, debido a su carácter multifásico y acumulativo, el impuesto a los in-



grosos brutos genera discriminación en perjuicio de los bienes y procesos que requieren gran número de etapas, induciendo artificialmente a adoptar modos de organización empresarial que busquen economizar el impuesto a través de la reducción del número de etapas, es decir, a través de la integración vertical, en algunos casos en desmedro de la eficiencia y productividad. Desde el punto de vista económico, genera un efecto piramidal que incrementa el costo de los bienes y servicios y que, en definitiva, es soportado por los consumidores final. Este efecto de piramidación se genera cuando los agentes económicos buscan mantener en términos relativos el mismo margen de utilidad respecto de sus costos, los cuales incluyen al impuesto. Si bien la posibilidad de que los agentes económicos mantengan el mismo margen de utilidad en términos porcentuales respecto del precio de compra dependerá del mercado (de la elasticidad precio de la demanda del bien), lo importante es resaltar que la acumulación es un resultado no deseado en economía. Hemos tratado de medir este efecto de piramidación usando una tabla de insumo producto<sup>11</sup> para la economía argentina preparada en 1997. Los resultados preliminares indican que la eliminación del impuesto a los ingresos brutos en todas las jurisdicciones del país permitiría una rebaja promedio en los precios de los bienes de consumo del orden de un 6,13% con un máximo de 9% y un mínimo de 3,5% y un desvío estándar del 1,3%. Por consiguiente, se ratifica que la adopción de esta propuesta traería una considerable mejora equivalente en los salarios reales de los trabajadores del orden del 6%.

Adicionalmente se propone que la emisión monetaria inflacionaria que efectúa el Banco Central so color de adelantos transitorios al gobierno federal sea también coparticipable. La emisión monetaria espuria para financiar al gobierno es considerada por toda la doctrina como “impuesto inflacionario”. Por otra parte, el Banco Central funda su existencia constitucional en el inc. 6 del art. 75 que ordena “*establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda*”. La emisión de moneda debe efectuarse con fines de regulación macroeconómica para asegurar el pleno empleo de los recursos productivos del país con estabilidad de precios. Si el banco central es utilizado como fuente impositiva para solventar el gasto público es lógico que dicho impuesto sea coparticipable a las provincias desde que el banco emisor es “federal” según la Constitución. Cabe destacar que en los países desarrollados, el Banco Central no tiene tal facultad de efectuar “adelantos transitorios”, y es por ello la estabilidad de precios de que gozan.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos que la modificación y adecuación del régimen de coparticipación federal a la que hemos referido podría plasmarse, bajo los lineamientos y en la forma, que se expone a continuación:

Se propone modificar los arts. 2, 3, 4, y 9 de la ley 23.548 y sus modificaciones, los que quedarán redactados en la siguiente forma:

*Art. 2°.- La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de todos los tributos recaudados por la Nación, existentes o a crearse, incluido el impuesto inflacionario de las emisiones monetarias del Banco Central de la Republica Argentina que revistan tal carácter, con las siguientes excepciones:*

---

<sup>11</sup> Leontieff, Wassily, *Input Output Economics*, Oxford University Press 1986, Chenery Hollis, *Economía Interindustrial*, FCE, 1967.

a) Los derechos de importación y exportación, previstos en los arts. 4° y 75, inc. 1 de la Constitución Nacional.

b) Los tributos que viene recaudando la Nación con asignación o afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de promulgación de esta ley, con su actual estructura y destino. Cumplido el objetivo de creación de estos tributos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia su producido se incorporará automáticamente al régimen general de distribución de esta ley.

c) Los tributos que recaude la Nación, cuyo producido se asigne o afecte específicamente a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional, con los recaudos establecidos en el art. 75, inc. 3° de la Constitución Nacional. Estas asignaciones o afectaciones específicas no podrán exceder de un año en su vigencia, salvo prórroga expresa con igual límite temporal. A la expiración de dicho término si los gravámenes subsistieran se incorporará automáticamente su producido al régimen general de distribución de esta ley.

d) Las tasas nacionales que deberán constituir la retribución de servicios efectivamente prestados y guardar una razonable relación con el costo de su prestación.

e) Las contribuciones patronales y los aportes personales recaudados por la Nación para el Sistema de Seguridad Social.

Art. 3°.- El monto total recaudado por los tributos a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:

a) El cincuenta por ciento en forma automática a la Nación; y

b) El cincuenta por ciento en forma automática al conjunto conformado por las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adheridas al Sistema.

Art. 4°.- La distribución del monto que resulte por aplicación del art. 3, inc. b anterior se efectuará entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

Buenos Aires: 28,48

Catamarca: 1,96

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 5,15

Córdoba: 6,90

Corrientes: 2,80

Chaco: 2,95

Chubut: 2,80

Entre Ríos: 1,80

Formosa: 2,05

Jujuy: 2,58

La Pampa: 1,51

*La Rioja: 1,76*

*Mendoza: 4,46*

*Misiones: 2,81*

*Neuquén: 2,25*

*Río Negro: 2,54*

*Salta: 3,86*

*San Juan: 2,42*

*San Luis: 1,64*

*Santa Cruz: 3,35*

*Santa Fe: 6,40*

*Santiago del Estero: 2,95*

*Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: 2,90*

*Tucumán: 3,68*

*La determinación de los porcentajes mencionados en el párrafo anterior correspondientes a las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha efectuado considerando los criterios de distribución que se mencionan a continuación:*

*a) un setenta por ciento, en función de la población de cada jurisdicción, por aplicación del principio democrático de la soberanía popular;*

*b) un diez por ciento, en función de la superficie de cada jurisdicción, con fundamento en la idea de que un territorio mayor requerirá mayores inversiones en infraestructura y mayores gastos, con una importante modificación en el caso de Tierra del fuego y la Antártida, ya que la enorme superficie del sector argentino distorsiona la asignación de los recursos y, por lo tanto, de dicha superficie sólo se considera la décima parte;*

*c) un veinte por ciento, en función de la distancia existente entre la capital de cada jurisdicción provincial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la Republica Argentina, en el entendimiento que las zonas más alejadas de la ésta necesitan mayor ayuda federal para cumplir con los presupuestos contenidos en el art. 75, inc. 2, de la Constitución Nacional que establece la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*

*Art. 9.- La adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se hará mediante una ley por la cual la jurisdicción se comprometa al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el presente artículo:*

*a) Que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas, por sí y por sus municipalidades o entes asimilables.*

*b) Que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos autárquicos o no, y sus municipios o entes asimilables de su jurisdicción no apliquen*

*gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por la presente ley, o que no reúnan los requisitos que aquí se fijan. Se entiende como gravámenes análogos a los que registren sustancial coincidencia, total o parcial, en la definición de los hechos imponibles, o en las bases imponibles o parámetros de medición.*

*En cumplimiento de esta obligación, no se gravarán por medio de tributos de ninguna naturaleza, característica o denominación, las materias imponibles sujetas a los tributos nacionales distribuidos, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, obligación que no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados y cuyo monto guarde razonable proporción con el costo de los mismos, salvo lo dispuesto en el párrafo subsiguiente de este inciso.*

*Los objetos directos o indirectos de los Impuestos Internos a los consumos específicos no serán pasibles de tratamiento tributario local discriminatorio.*

*De la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso, se excluyen expresamente los impuestos provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la radicación, circulación o transferencia de automotores, y sobre la transmisión gratuita de bienes.*

*También se excluyen expresamente de la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso, el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto de sellos (o los que los complementan o sustituyan), en tanto se ajusten a lo establecido en los apartados siguientes:*

*2. En lo que respecta al impuesto de sellos recaerá sobre actos, contratos y operaciones de carácter oneroso instrumentados entre presentes, sobre contratos a título oneroso formalizados entre ausentes y sobre operaciones monetarias que representen entregas o recepciones de dinero que devenguen interés, efectuadas por entidades financieras regidas por la ley 21.526.*

*Se entenderá por instrumento toda escritura, papel o documento del que surja el perfeccionamiento de los actos, contratos y operaciones mencionados en el primer supuesto del párrafo anterior, de manera que revista los caracteres exteriores de un título jurídico por el cual pueda ser exigido el cumplimiento de las obligaciones sin necesidad de otro documento y con prescindencia de los actos que efectivamente realicen los contribuyentes.*

*La imposición será procedente, tanto en el caso de concertaciones efectuadas en la respectiva jurisdicción, como en el de las que, efectuadas en otras, deban cumplirse efectivamente en ella, sean lugares de dominio privado o público, incluidos aún en establecimientos de utilidad nacional, en tanto la imposición no interfiera con el cumplimiento de aquellos fines.*

*Cuando se trate de operaciones concertadas en una jurisdicción que deban cumplirse en otra u otras, los fiscos incorporarán a sus legislaciones respectivas cláusulas que contemplen y eviten la doble imposición interna.*

*c) Que se obliga a derogar gravámenes provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a promover la derogación de los municipales que resulten en pugna con el régimen de esta ley, debiendo la autoridad ejecutiva de la provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en su caso, del municipio suspender su*

*aplicación dentro de los diez días corridos de a fecha de notificación de la decisión que así lo declare.*

*d) Que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o tributo similar, debiendo la autoridad ejecutiva de la provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender la aplicación de dichos gravámenes dentro de los treinta días de la vigencia de la presente ley convenio.*

*e) Que se obliga a establecer el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras o el que lo sustituya en el futuro.*

*f) Que se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en el régimen general de esta ley para los municipios o entes asimilables de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática, quincenal y gratuita de los fondos.*

© Editorial Astrea, 2017. Todos los derechos reservados.

