

LA COPARTICIPACIÓN IMPOSITIVA FEDERAL

Por el doctor **ANTONIO MARIA HERNANDEZ**¹

La coparticipación impositiva antes de la reforma constitucional de 1994

La distribución de competencias efectuada por la Constitución había establecido una separación de fuentes tributarias entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, con tesoros distintos formados con los tributos respectivos.

Dicho sistema rigió entre 1853/1860 hasta 1890, en que se originó una nueva etapa que duró hasta 1935, caracterizada por la concurrencia de hecho de fuentes tributarias, dado que se crearon los impuestos al consumo por parte del gobierno federal, que se superponían a los que cobraban las provincias. Esta segunda etapa fue originada en las necesidades del tesoro federal, que no podía afrontar los crecientes gastos con el producido de los derechos de importación y exportación. Esta cuestión, a la que se sumó en 1932 el establecimiento de impuestos directos por el gobierno federal, según la excepción admitida por el art. 67, inc. 2, produjo en 1935 el nacimiento de la tercera etapa y última, de coparticipación impositiva entre Nación y provincias.

¹ En la Jornada Inter-académica sobre “El Federalismo Fiscal Argentino” el 26 de junio del 2013, actuando en representación de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires. Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba, Académico de Número y Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales y del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional entre 2004 y 2010 y Ex Convencional Constituyente de la Nación.

"Una necesidad universalizada de simplificar los ordenamientos impositivos -ha escrito Pedro J. Frías²- ha impuesto, también en nuestro país, el régimen de coparticipación: la Nación legisla, recauda y reparte en virtud de un convenio con las provincias, y éstas redistribuyen con sus propios municipios. Bajo este régimen se cobran tributos directos que pertenecen a las provincias pero que la Nación ha podido establecer bajo el sistema de delegación condicionada del art. 67, inc. 2, de la Constitución nacional; e indirectos concurrentes entre la Nación y las provincias".

La constitucionalidad de dicho sistema originó dudas, manifestadas por Jarach, Villegas y Frías -que compartimos en el anterior régimen-, por cuanto la coparticipación no se basaba en la delegación de recaudar que hacían las provincias en la Nación, sino en la facultad de legislar en materia impositiva, ya que dicho orden gubernamental fijaba todos los elementos de las obligaciones tributarias³.

Más allá de la lesión a la Constitución y al federalismo, en las seis décadas siguientes se fue afirmando este sistema por la fuerza política y económica de los hechos.

Los primeros antecedentes legislativos de distribución de impuestos nacionales fueron las leyes 12.139, de unificación de impuestos internos, de 1934; la 12.143, de impuesto a las ventas, de 1935; y la 12.147, de prórroga del impuesto a los réditos, de 1935. La evolución legal posterior es muy compleja y excede el análisis que estamos efectuando, por cuya razón remitimos al interesante estudio efectuado por Oscar Cetrángolo, Laura Delfino y Juan Pablo Jiménez⁴, aunque vamos a señalar las leyes más importantes que sucesivamente se fueron dictando.

La ley 12.956, de distribución de impuestos nacionales, de 1947, que disponía una distribución primaria del 79 % para la Nación y 21 % para las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la recaudación del impuesto a los réditos, a las ventas, a las

² "Derecho público provincial", Frías y otros, Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 351

³ Cfr. Pedro J. Frías, ob. cit., p. 354.

⁴ "Antecedentes normativos del régimen de coparticipación federal de impuestos", Serie Documentos, n° 1, abril de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires.

ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios. La distribución secundaria entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires correspondía: un 19 % de acuerdo a estos índices: 30 % por población, 30 % según los gastos presupuestados, 30 % según los recursos percibidos el año anterior y 10 % según la recaudación dentro de la jurisdicción de cada provincia de dichos tributos; y el 2 % restante de la distribución secundaria, en relación inversamente proporcional a la población.

Luego destacamos la ley 14.390, de régimen de unificación de impuestos internos, de 1954, de similares lineamientos que la anterior, y la 14.788, de coparticipación federal del producido de impuestos, de 1959, que estableció una distribución primaria que aumentaba la participación provincial anualmente en dos puntos, a partir de ese año, que era de 72% para la Nación y 28 % para las Provincias. En consecuencia, se fijó para 1960 un 70 % para la Nación y 30 % para las Provincias; para 1961 un 58 % y un 32 % y así hasta 1963, en que correspondió un 64 % para la Nación y un 34 % para las Provincias.

La distribución secundaria distinguía un 75 % sobre la base de una tercera parte por cada uno de estos indicadores: población de cada provincia, recursos percibidos por cada provincia y monto de los gastos realizados por cada provincia, y el 25 % restante en partes iguales para todas las provincias.

La Nación, de su parte correspondiente, debía entregar un 6 % a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Nosotros consideramos de gran importancia este precedente legislativo en la materia, sancionado por el Congreso de la Nación, durante la presidencia de Arturo Frondizi, con una clara decisión de tipo federal, que implicó un notorio avance de la participación de las provincias en la distribución primaria, frente al retroceso de la parte del gobierno federal. Y a ello sumamos los criterios técnicos y objetivos fijados para la distribución secundaria de la coparticipación.

Posteriormente sobrevino la ley de facto 20.221, de coparticipación de impuestos nacionales, de 1973, que en el art. 1 prescribió, como masa coparticipable el producido de los siguientes

impuestos: a los réditos, ganancias eventuales, tierras aptas para la explotación agropecuaria, regularización patrimonial, posición neta de divisas, parque automotor, ventas, venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. En el art. 2 se indicó como distribución primaria un 48,5 % en forma automática a la Nación, un 48,5 % en forma automática al conjunto de las provincias que se adhirieran, y el 3 % restante, en forma automática, a un Fondo de Desarrollo Regional.

El art. 3 ordenó como distribución secundaria entre las provincias: a) en forma directamente proporcional a la población, un 65 %; b) en forma inversamente proporcional a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, un 25 %; y c) en forma inversamente proporcional a la densidad de población entre las provincias que no alcancen el promedio del conjunto de las provincias, un 10 % de cada provincia.

El art. 4 disponía que la brecha de desarrollo de cada provincia era la "diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el correspondiente al área que comprende a la Capital Federal y a la Provincia de Buenos Aires. Para la determinación del nivel de desarrollo de cada provincia se aplicará el promedio aritmético simple de los siguientes índices: a) calidad de la vivienda, según surja del último censo nacional de viviendas; b) grado de educación de los recursos humanos, según surja del último censo nacional de población; c) automóviles por habitante, correspondientes al año del último censo nacional de población".

Por el art. 11 se creó un instituto muy importante, la Comisión Federal de Impuestos, con especiales atribuciones sobre la interpretación y aplicación de la ley, y con participación de personas especializadas en materia impositiva, en representación de la Nación y de cada una de las provincias adheridas.

El art. 126 instituyó el Fondo de Desarrollo Regional, cuyo objetivo era "financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formulación de la

infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos".

Entre 1985 y 1987, al no ratificarse la normativa anterior, rigieron algunos decretos y un convenio financiero transitorio, hasta que finalmente se sancionó por el Congreso la última ley de coparticipación 23.548, de 1988, cuyas disposiciones principales son las siguientes: en el art. 2 se amplió la masa coparticipable, al incluirse "todos los impuestos nacionales existentes o a crearse"; en el art. 3 se mejoró la participación provincial en la distribución primaria, pues dispuso: a) el 42,34 % en forma automática a la Nación; b) el 54,66 % en forma automática al conjunto de las provincias adheridas; c) el 2 % en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, 1,57 %; Chubut, 0,14 %; Neuquén, 0,14 %; y Santa Cruz, 0,14 %; y d) el 1 % para el Fondo de Aportes del tesoro nacional a las provincias; en el art. 4 se establecieron los porcentajes correspondientes a cada una de las provincias, a los efectos de la distribución secundaria: Buenos Aires, 19,93 %; Catamarca, 2,86 %; Córdoba, 9,22 %; Corrientes, 3,86 %; Chaco, 5,18 %; Chubut, 1,38 %; Entre Ríos, 5,07 %; Formosa, 3,78 %; Jujuy, 2,95 %; La Pampa, 1,95 %; La Rioja, 2,15 %; Mendoza, 4,33 %; Misiones, 3,43 %; Neuquén, 1,54 %; Río Negro, 2,62 %; Salta, 3,98 %; San Juan, 3,51 %; San Luis, 2,37 %; Santa Cruz, 1,38 %; Santa Fe, 9,28 %; Santiago del Estero, 4,29 %; y Tucumán, 4,94 %. En el art. 5 se dispuso que el Fondo creado de aportes del tesoro nacional a las provincias, se "destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación".

Asimismo destacamos que esta ley ratificó la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, en el art. 10, que tan importantes funciones cumplió en esta difícil relación financiera entre Nación y provincias.

Este instrumento legal, sancionado democráticamente por el Congreso en la presidencia de Raúl Alfonsín, que significó un evidente avance para el federalismo, ya que se alcanzó la más alta participación provincial en la distribución primaria, sufrió en la

presidencia posterior del Dr. Menem, una serie sucesiva de modificaciones, tanto por medio de leyes como de decretos de necesidad y urgencia -para nosotros inconstitucionales-, que alteraron fundamentalmente la situación, en perjuicio evidente del conjunto de las provincias⁵.

Como veremos, se utilizó el expediente de las “asignaciones específicas” para detraer fondos de la coparticipación impositiva federal y así se fue aumentando progresivamente la parte correspondiente al gobierno federal.

Señalamos a modo de ejemplo el decreto 2733/90, sobre impuesto sobre los combustibles líquidos, del que el 90 % se destinó al financiamiento del sistema nacional de previsión social y sólo un 10 % a la coparticipación según la ley 23.548; la ley 23.905, de modificación de diversos impuestos, de 1991, que afectó la coparticipación en el impuesto a la venta, compra o permuta de divisas y en el impuesto a los activos, detrayendo en un 90 % y en un 50 % lo correspondiente a las provincias, respectivamente; la ley 23.966, de financiamiento de la previsión social, de 1991, que creó el impuesto sobre bienes personales no incorporados al proceso económico existentes al 31 de diciembre de cada año, situados en el país y en el exterior, cuyo producido se destinó en un 90 % para financiamiento del régimen de previsión social y sólo el 10 % para los gobiernos provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y que también modificó el IVA destinando un 11 % de su producido también a la previsión social, entre otras alteraciones a otros tributos y a su coparticipación; y por último, la ley 24.073, de modificación de varios impuestos, de 1992, que principalmente modificó el destino de la recaudación del impuesto a las ganancias, detrayendo la participación del conjunto de las provincias en un 16 %, del que le correspondió un 10 % al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense.

A estas graves alteraciones que perjudicaron a las provincias, se agregaron por un lado, las transferencias de servicios, dispuestas por la ley 24.049, especialmente en educación y salud, y por otro lado, los

⁵ Para un análisis circunstanciado de dichas modificaciones legales, véase el trabajo “Antecedentes normativos del régimen de coparticipación federal de impuestos”, de Cetrángolo, Delfino y Jiménez, ob. cit., ps. 37 a 44.

dos pactos fiscales, el primero del 12 de agosto de 1992 y el segundo del 12 de agosto de 1993.

En el primer pacto las provincias debieron ceder el 15 % de la coparticipación para el pago de las obligaciones previsionales nacionales, asegurándose en cambio, un piso mínimo de 725.000.000 de pesos mensuales y la remisión de los recursos correspondientes del Fondo Nacional de la Vivienda, del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, del Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y del Fondo Vial Federal.

En el segundo pacto, titulado "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" se obligaba a las provincias a derogar y modificar distintos impuestos, de acuerdo a la política impositiva del gobierno federal y a transferir las cajas de jubilaciones al Sistema Nacional de Previsión Social. A su vez, el gobierno nacional garantizaba a las provincias un piso mínimo de 740.000.000 de pesos mensuales.

Para nosotros dichos pactos fueron inconstitucionales, por cuanto avasallaron las autonomías provinciales y violaron fundamentalmente el art. 104, de distribución de competencias en la federación argentina.

Para comprender el resultado de las modificaciones operadas sobre el sistema de la ley 23.548, basta mostrar que las provincias dejaron de percibir, entre 1992 y 1995, la suma de 13.800.000.000 pesos, que les hubiere correspondido por la aplicación de la ley⁶.

Asimismo, para terminar de presentar la extraordinaria incidencia de la coparticipación impositiva federal en las finanzas provinciales, debe tenerse presente que dicha clase de recursos había alcanzado un promedio del 50 % en las provincias más avanzadas, como Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba; mientras que en las más

⁶ Ver los cuadros comparativos basados en datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación, elaborados por Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez en el trabajo "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: desde la ley 23.548 hasta la actualidad", serie Estudios, febrero de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires, ps. 26 y 27; y la opinión coincidente de Alfredo Fólica en su trabajo "Comentarios sobre la prórroga del impuesto a las ganancias y del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", serie Notas, agosto de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires, p. 3.

rezagadas, la cifra llegó aproximadamente al 90 %, como muestra acabada de la dependencia con respecto al gobierno central.

En esta situación se llegó a la Convención Constituyente de Santa Fe y Paraná de 1994.

La coparticipación en la reforma constitucional de 1994

Primeramente, la reforma definió con claridad la distribución de competencias entre el gobierno federal y provincias, en relación a los tributos indirectos externos, como nacionales -en el inc. 1 del art. 75-; a los tributos indirectos internos, con carácter de concurrentes -en el inc. 2, primer párrafo, del art. 75-, y a los tributos directos, como correspondientes sólo en forma excepcional al gobierno federal -en el inc. 2, segundo párrafo, del art. 75-, tal como lo habían señalado la doctrina y la jurisprudencia en relación al texto originario.

Inmediatamente después, el inc. 2 del art. 75 estableció como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica. Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que fue un sistema comúnmente utilizado para detraer fondos de la masa coparticipativa perjudicando a las provincias, y por ello se fijaron especiales condiciones en el inc. 3, como oportunamente veremos. Aprovechamos para expresar que tampoco integran la masa coparticipable los tributos que corresponden a las provincias que poseen recursos naturales, v.gr., regalías petroleras, como una derivación de su propiedad, reconocida en el art. 124 de la ley suprema.

Seguidamente el inc. 2 dice: "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".

Dicha ley-convenio debe cumplir además las siguientes condiciones según la Ley Suprema: 1) El Senado es la Cámara de

origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) Tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) 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. 7) Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La incorporación del instituto de la ley-convenio a la Constitución es, para nosotros, una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre Nación y provincias.

La Ley Suprema, en un notable avance, obliga a la concertación: 1) Del Presidente y de los Gobernadores, en primer lugar, y también del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pues no se puede soslayar su participación, tanto en el debate sobre la distribución primaria, como luego en la distribución secundaria, como expresamente lo menciona el inc. 2 del art. 75, para formular la base de acuerdos sobre la coparticipación. 2) En segundo lugar, el proyecto de ley-convenio debe recibir aprobación por mayoría calificada, - específicamente mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara-, lo que obliga entonces a un alto grado de consenso entre los representantes del pueblo y de las provincias, pues el funcionamiento legislativo indica las dificultades para alcanzar dicho quórum agravado. 3) En tercer lugar, para culminar este trabajoso trámite de la ley-convenio, signada por el consenso y la concertación, debe lograrse la aprobación por parte de cada una de las legislaturas provinciales.

Estos especiales requisitos intentan revertir, por un lado, las simples adhesiones que las provincias debían prestar a la legislación que imponía casi siempre el gobierno central frente a la dependencia de las provincias, y, por otro lado, fijar un régimen definitivo con reglas claras, que permita un desarrollo equilibrado de la federación,

en lugar de la arbitrariedad que ha signado la relación Nación-provincias.

Respecto a la naturaleza de la ley-convenio, Masnatta piensa que es "una norma contractual de derecho intrafederal que se distingue de la generalidad de las leyes", con "alma de contrato y cuerpo de ley"⁷.

La Constitución ha prescrito la integración de la masa coparticipable con los impuestos indirectos internos y los directos que correspondan a la Nación en forma excepcional, según el inc. 2 del art. 75; pero ha admitido la posibilidad de detracción de una parte o de la totalidad de ellos mediante asignaciones específicas. Sin embargo, como por esta vía se afectó el federalismo⁸, el inc. 3 del art. 75 ha establecido requisitos especiales para ellas. En efecto, se ordena que las leyes que establezcan o modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables tengan tiempo determinado y que sean sancionadas por un quórum especial de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Reiteramos que sobre todo este último requisito es muy importante como garantía para las provincias, ya que no es fácil alcanzar dicho quórum en la tarea legislativa, sin un alto grado de consenso⁹. Asimismo, en las arduas negociaciones sobre esta norma, se intentó que el quórum fuera aún más agravado -de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de las Cámaras-, pero finalmente el consenso se logró con la redacción sancionada, que no será la ideal, pero que refleja la decisión de los constituyentes de acotar esta modalidad que resultó tan negativa para la coparticipación impositiva.

⁷ Héctor Masnatta, "Competencia federal y régimen federal: sus economías y autonomía municipal", trabajo insertado en oportunidad de tratarse el tema de la Convención Nacional Constituyente, p. 9, según lo indica Horacio Rosatti en la obra "La reforma de la Constitución", ob. cit., p. 240, nota 66.

⁸ Como antes lo vimos y como también lo ha señalado Rodolfo Spisso en casos como la creación del Fondo Transitorio para financiar desequilibrios fiscales provinciales (ley 23.562), o el impuesto sobre intereses y ajustes de los depósitos a plazo fijo en beneficio de determinadas provincias (ley 23.658). (Cfr. "Derecho constitucional tributario", Depalma, Buenos Aires, ps. 156/7).

⁹ En nuestro proyecto de reforma constitucional presentado en la Convención Constituyente no preveíamos la posibilidad de leyes de asignación específica, ya que estimábamos que dicho sistema podía lesionar los derechos de las provincias "Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)", Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995).

La reforma ha impuesto criterios de reparto, tanto para la distribución primaria como para la secundaria. En relación a la distribución primaria, o sea, entre la Nación por un lado y las provincias y la Ciudad de Buenos Aires por el otro, debemos señalar: a) lo vinculado a asignaciones específicas, recientemente analizadas, y b) "la relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto", como dice el inc. 2 del art. 75, en una frase que se correlaciona con un párrafo posterior de la misma norma que expresa: "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 la Ciudad de Buenos Aires, en su caso". Resaltamos la trascendencia de este criterio, ya que una de las herramientas del gobierno federal para lesionar el federalismo fue imponer transferencias de competencias, servicios o funciones a las provincias o a la Ciudad de Buenos Aires, con lo que centralizó recursos y federalizó los déficits.

Lamentablemente ya sabemos que tampoco se cumplió la Disposición Transitoria Sexta de la reforma, que indicó como plazo para la sanción de la ley-convenio de coparticipación "antes de la finalización del año 1996", pero señalamos que este criterio será determinante para el momento de la discusión sobre la distribución primaria, pues muchos servicios han pasado a la órbita provincial e incluso a la municipal, en un proceso de descentralización que juzgamos fundamental para el futuro del país, y que, en consecuencia, requerirá un aumento del porcentaje correspondiente a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires y después al resto de los Municipios.

La disposición transitoria que acabamos de mencionar, también insiste en el concepto a que nos referimos, pues prescribe que "la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada"; y asimismo agrega: "tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente

cláusula no afecta los reclamos administrativos y judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias".

Respecto a los términos utilizados en la Constitución, Quiroga Lavié indica: "Una competencia es el ámbito de validez jurídica que habilita a crear o aplicar el derecho. Una función es un rol previsto dentro de la organización administrativa, para conseguir determinados objetivos programados por la administración. Un servicio es una actividad de bien público, los conocidos servicios públicos del derecho administrativo, que, por lo tanto, están sometidos a reglas impuestas por la necesidad de cumplir el servicio, lo cual implica el ejercicio del poder de policía"¹⁰.

Los criterios de reparto para la distribución secundaria, o sea, entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, deben ser, según la norma constitucional que estamos estudiando: a) objetivos: es decir, exentos de parcialidad, con razonabilidad; b) equitativos: es decir, con justicia en el caso concreto, v.gr., a mayor capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor distribución como dice Quiroga Lavié¹¹; c) solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, v.gr., redistribución que beneficie a las poblaciones rezagadas¹²; y d) prioritarios para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional: estos claros conceptos, vinculados a los altos propósitos del art. 75, inc. 19, que aspira a ser la nueva cláusula del progreso, con especial énfasis en el "desarrollo humano", obligan a un gran esfuerzo para corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina.

Estos mismos criterios deben informar la Ley de Presupuesto, como lo indica el inc. 8 del art. 75, y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la Nación, poblamiento de su territorio y políticas

¹⁰ Humberto Quiroga Lavié, "Constitución de la Nación Argentina comentada", Zavallia, Buenos Aires, 1996, p. 350.

¹¹ Ob. cit., p. 346.

¹² Horacio Rosatti, ob. cit., p. 242; y en el mismo sentido, Humberto Quiroga Lavié, ob. cit., p. 346, que coloca como ejemplo la ley 20.221, que reconocía más recursos a las provincias más pobres, de acuerdo a la brecha de desarrollo con la provincia más rica.

diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo prescribe el inc. 19 del art. 75.

Compartimos la opinión de Rosatti ¹³, de que la "calidad de vida" y la "igualdad de oportunidades" indican que la política tributaria "debe tener por destinatario al habitante concreto" antes que a las regiones, donde en todas ellas se advierten elevados índices de pobreza y marginalidad. Pero agregamos que el otro parámetro, "grado equivalente de desarrollo", refuerza la idea de superar las actuales diferencias entre las provincias y se debe vincular con otra importante reforma: la constitucionalización de las regiones para el desarrollo económico y social ¹⁴.

Para nosotros es de fundamental importancia que se alcance un nuevo sistema de coparticipación sobre estas bases, expresivas de los principios de solidaridad y lealtad federales, que son esenciales para las federaciones. Es que no se puede desconocer que aún las más ricas y desarrolladas no dejan de presentar asimetrías políticas, económicas y sociales, como se observa por ejemplo en Estados Unidos y Canadá. Acaso son similares los índices que se aprecian en California y Alabama o Mississippi o en Alberta y Nova Scotia o Newfoundland?¹⁵

¹³ Ob. cit., ps. 243/244.

¹⁴ Para establecer el conjunto de indicadores que requiere la Constitución a través del "criterio objetivo de reparto", el contador Federico Lannes, que fue ministro de Economía de Tucumán, sugiere tener en cuenta: "...la metodología del desarrollo integral y armónico ampliamente explicitada por L. J. Lebrecht en su *Dinámica concreta de desarrollo* (Ed. Herder, Barcelona). La misma pone énfasis en los análisis de las necesidades y los recursos (posibilidades y potencialidades), arbitra las opciones en función de los valores y prioriza el enfoque y el trabajo multidisciplinario. Fue utilizado en la confección de análisis de situaciones y propuestas de intervención (arbitraje de finalidad) para realidades tan diferentes y complejas como las de Brasil, Vietnam, Líbano, Senegal o Colombia. Complementaría este enfoque con el utilizado por José Luis de Imaz en su libro *Los hundidos* (Edic. La Bastilla), que constituye a mi juicio el trabajo más serio que se ha realizado hasta ahora en la Argentina para medir la marginalidad. La metodología empleada por el Dr. J. A. Cerro (en *Análisis del desarrollo desigual entre la capital y el interior*, Edit. Guadalupe) para analizar las características de las relaciones comerciales interregionales y medir el impacto que causan, en diferentes regiones, cambios en el nivel de gastos exógenos realizados en una determinada región. Esto ayudaría a tener una idea clara sobre el descomunal proceso de transferencia de recursos y de la débil capacidad de retener ingresos por parte de nuestras provincias y regiones ("La complejidad logística de formular un nuevo régimen de coparticipación federal por parte del Senado de la Nación").

¹⁵ Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense, donde las provincias "pobres" (Nova Scotia, New Brunswick, PEI y Newfoundland) reciben más fondos del gobierno federal que las provincias "ricas" (Alberta, British Columbia, Ontario, Saskatchewan, Manitoba y Québec), en aplicación de un sistema de igualación (equalization system), que es un programa puramente federal. Asimismo existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las provincias ricas a las pobres. (Cfr. Michael Butler, "Federal-provincial fiscal relations in Canada", Forum of Federations, Seminario Internacional sobre Federalismo, Pilar, Pcia. de Buenos Aires, 2 y 3 de marzo de 2003, con la

Por ello, también aquí han sido acertados los criterios del constituyente y sobre ellos debe avanzarse para producir un desarrollo más justo, equilibrado e integrado del país. No debe olvidarse la distancia que separa al distrito más rico –la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, de los más pobres, –como Santiago del Estero y Formosa-, lo que refleja la magnitud de nuestros problemas y desafíos.

La ley-convenio de coparticipación impositiva no fue sancionada en los plazos fijados, con lo que se verificó una nueva violación a la Constitución. Además de ello, los sucesivos gobiernos han seguido centralizando las finanzas en perjuicio de las provincias.¹⁶

Más allá de la sentida protesta que efectuamos por esta demora –como hombres de derecho y convencionales constituyentes que trabajamos firmemente en defensa del federalismo-, alentamos la pronta sanción de este trascendental instrumento de la ley convenio.

Se produjeron estudios al respecto¹⁷, un proyecto de la Comisión Federal de Impuestos y otro impulsado por el ex Presidente

participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

¹⁶ Como por ejemplo, el Presidente Menem impulsó la sanción de las leyes 24.621, de prórroga del impuesto a las ganancias, y 24.671, de prórroga del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento que mantuvieron el status quo, de evidente perjuicio a las provincias y al federalismo argentino. (Cfr. Alfredo Fólica, “Comentarios sobre la prórroga del impuesto a las ganancias y del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, Serie Notas, agosto de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires). Y la misma política siguieron las Presidencias posteriores, hasta llegar a la situación actual, en que algunos señalan que la distribución primaria actual es de más del 80% para la Nación y sólo el resto para las Provincias y Municipios. Esta es una muestra más de la notoria decadencia en que se encuentra la República Federal, especialmente bajo los últimos gobiernos.

¹⁷ Como “Arreglos fiscales intergubernamentales en Argentina”, Ernesto Rezk, Marcelo Capello y Carlos Alberto Ponce, del Instituto de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, presentado en el Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Federales en Córdoba, 27 y 28 de junio de 1996; distintas ponencias presentadas en el Seminario de Coparticipación y Federalismo, realizado en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, el 14 de agosto de 1996, con la participación de los doctores Juan Zapata, Pedro J. Frías, Jorge Macón, Julio Cueto Rúa, Ricardo Enrique Bara, Ricardo López Murphy y Enrique Reig, presidente de la Academia y coordinador; y “Apuntes para el diseño de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos”, de Oscar Cetrángolo y Juan P. Jiménez, Serie Estudios, agosto de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires. Pedro J. Frías asumió las conclusiones del Dr. Aldo C. H. Nieva sobre la cuestión: “- Distribución primaria: El total de los tributos coparticipados deberá distribuirse en la siguiente forma: 40 % para la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, 55 % para el conjunto de provincias y 5 % para el Fondo Solidario. - Distribución secundaria: Para la distribución entre provincias se utilizarán los siguientes indicadores básicos: un porcentaje por partes iguales, otro en proporción directa a la población, un tercero en proporción al índice de pobreza (necesidades básicas

Kirchner y su Ministro Lavagna, que hemos calificado de inconstitucional.¹⁸.

Estamos convencidos de que éste es uno de los debates más importantes, en el que habrá que utilizar al máximo la inteligencia, la imaginación, la prudencia y la solidaridad, para resolver el "laberinto" de la coparticipación¹⁹, que es una base fundamental para desarrollar el proyecto federal rumbo al siglo XXI.

En este sentido, resulta imprescindible poner el énfasis en la distribución primaria, pues se han producido muchas modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires. A ello hay que sumar el delicado problema de las transferencias intergubernamentales, la crisis en el sistema previsional, la futura regionalización, la profundización de los procesos de integración y de descentralización y el deterioro de la situación económico-social, con altos índices de desocupación, marginalidad social y pobreza.

insatisfechas N.B.I.), un cuarto en relación directa a los servicios públicos a cargo de cada provincia, y un quinto propuesto por Alberto Montbrun sobre cuatro indicadores de eficiencia. - Fondo solidario: Cubriría las emergencias al modo de ayudas del tesoro nacional (A.T.N.) y la infraestructura regional para promoción de las regiones de desarrollo económico social que prevé la Constitución. Se propone que sea por índices aprobados por el órgano fiscal federal con no menos de dos tercios de los votos del total de jurisdicciones. - Órgano fiscal federal: Se integrará con un representante por la Nación, por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires. El Comité Ejecutivo contará con un representante permanente de la Nación y ocho de las provincias y la ciudad de Buenos Aires, que rotarán por zonas. Tendrá facultades de ejecución, asesoramiento y tribunal administrativo" (Pedro J. Frías, "La coparticipación 1996", trabajo presentado en la Academia Nacional de Ciencias Económicas en el Seminario de Coparticipación y Federalismo, de 1996, p. 2). Más recientemente, desde el Instituto de Federalismo de la Academia de Córdoba, hemos aportado un libro con visión interdisciplinaria, para ayudar al debate de la cuestión: "Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino", Director Antonio María Hernández, Córdoba, 2008.

¹⁸ Nos referimos al "Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales", de 2004, que según su art. 1º se conformaría por: 1. Un nuevo régimen de Coparticipación Federal. 2. La adopción de principios de Responsabilidad Fiscal y 3. Un Consejo de Coordinación Fiscal y Financiero,.

De la comparación de este Acuerdo con la Constitución Nacional en esta materia, surge de manera evidente que el mismo no se adecuaba a las precisas bases establecidas por la Ley Suprema. En primer lugar, porque no era una ley convenio. Y en segundo lugar, porque no estaban fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo buscaba consolidar la situación actual, que beneficia al Gobierno Federal en perjuicio de las Provincias y Municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes al 2004. Para un mayor análisis de este Acuerdo, véase nuestra obra "Federalismo y constitucionalismo provincial", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, págs. 110/111.

¹⁹ En la acertada expresión del experto canadiense Richard Bird, al referirse a la complejidad de nuestro sistema.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires en la distribución primaria -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior de la distribución secundaria, donde se advierten las disputas entre las provincias grandes y las chicas, además de la incorporación de la ciudad de Buenos Aires. Asimismo deben ir derogándose las normas que fueron estableciendo asignaciones específicas, que fue el medio para ir detrayendo los fondos de la masa coparticipable, como lo observáramos.

Estudios interdisciplinarios y de derecho comparado²⁰ deben fundamentar la decisión política que finalmente establezca la ley convenio, que, respetando los criterios constitucionales, afirme la solución estructural y gradual de los problemas, mediante un sistema integral, justo y perdurable.

Debe ejercitarse en esta materia una verdadera política arquitectónica, que supere antagonismos partidarios, fortalezca las relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país²¹.

La reforma constitucional, en el inc. 2 del art.75, dispuso: "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".

Esta fue otra trascendente decisión del constituyente, que elevó a la máxima jerarquía normativa, un organismo con las funciones que actualmente desempeña la Comisión Federal de Impuestos, cuya creación se debió a la ley 20.221, con posterior ratificación en la vigente ley 23.548.

²⁰ Véanse al respecto Miguel Angel Asensio, "Federalismo Fiscal- Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino", Ciudad Argentina y Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2000; Ronald L. Watts, "The spending power in federal systems: a comparative study", Institute of Intergovernmental relations and Queen's University, Kingston, Ontario, Canada, 1999 y "The practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives", edited by Anwar Shah, Forum of Federations and International Association of Center for Federal Studies, "Global Dialogue on Federalism", Book Series, Volume 5, 2006.

²¹ Un ejemplo de manejo arbitrario que debe desaparecer en el futuro, es el de los aportes del Tesoro nacional, ya que -cualquiera que fuere su designación- deben tener por objetivo solucionar emergencias provinciales o promover proyectos estratégicos de desarrollo.

Con respecto a sus funciones, Pedro J. Frías también acuerda con la opinión de Aldo C. H. Nieva: "1) Interpretativas de la ley de coparticipación; 2) de ejecución: - aprobación de los porcentajes e índices de distribución;- elaboración de estudios y proyectos vinculados con las facultades impositivas concurrentes; - designación del directorio del organismo de recaudación; - formulación de su propio reglamento, ordenanza procesal y presupuesto para su funcionamiento. Los gastos serán sufragados por los adherentes al régimen, en proporción a la participación que les corresponda en la distribución secundaria; 3) de asesoramiento de los fiscos adheridos; 4) de tribunal administrativo para decidir si los gravámenes locales se oponen al régimen de coparticipación; 5) dictar las resoluciones del órgano fiscal federal, para ejecutar las disposiciones de las leyes comprendidas en el sistema de coparticipación; 6) las resoluciones del órgano fiscal federal serán recurribles por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación"²² .

Lamentablemente tampoco se cumplió el plazo fijado por la disposición transitoria sexta para la reglamentación de este órgano, coincidente con el de la ley convenio. Insistimos en la necesidad de cambiar sustancialmente el actual proceso postconstituyente de la histórica reforma de 1994²³.

El desarrollo histórico sintético que hicimos de la coparticipación y el reciente sobre los aspectos normativos demuestran bajo nuestro punto de vista, que la reforma de 1994 al constitucionalizar la coparticipación bajo estrictas condiciones, también acertó en su diseño para fortalecer el federalismo.²⁴ Pero no han faltado opiniones críticas, que han llegado incluso a sostener que se debe volver al sistema anterior de la separación absoluta de fuentes tributarias.

Insistimos en nuestra opinión por estas razones que sumamos a las antes vertidas: a) En primer lugar, porque la situación existente

²² Pedro J. Frías, trabajo citado., ps. 4/5.

²³ Véase nuestro trabajo "Balance de la reforma constitucional de 1994", La Ley, Buenos Aires, 24 de agosto de 2009.

²⁴ Para un análisis integral del federalismo y en general de la descentralización del poder en la reforma, véanse nuestras obras "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", Depalma, Buenos Aires, 1997 y "Federalismo y constitucionalismo provincial", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

desde décadas atrás había consolidado la coparticipación, haciendo prácticamente imposible el abandono del sistema. Debe recordarse a Alberdi que sostuvo que casi tan difícil como cambiar de lengua o de religión, es cambiar el sistema impositivo de un país. b) En segundo lugar, porque prácticamente no existe federación alguna en que no existan relaciones interjurisdiccionales y fiscales entre sus componentes. Es evidente que la coparticipación se ha extendido en el derecho federal comparado, con notables ejemplos como los de Alemania, Canadá y Australia. c) En tercer lugar, porque las medidas de centralización económica adoptadas por el gobierno nacional, incluso mediante decretos de necesidad y urgencia, habían sido avaladas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, particularmente en el conocido caso "Peralta"²⁵. d) En cuarto lugar, porque la reforma tuvo y tiene extraordinaria legitimidad democrática, y en particular en esta materia, que contó con la participación en las comisiones respectivas de la Convención, de diez Gobernadores Provinciales, que ejercían ambas funciones. Y por ello, la Convención pudo soportar fuertes presiones de la conducción económica nacional, que se oponía al tratamiento del tema, como es de público conocimiento, a través de la prensa nacional de aquellos tiempos. No deben olvidarse las opiniones del Ministro de Economía Cavallo al respecto, que incluso envió a su Secretario Horacio T. Liendo con ese objetivo. e) En quinto lugar, porque estamos firmemente convencidos de que la Convención obró con el "realismo institucional", requerido por Linares Quintana como técnica de elaboración constitucional, al consagrar el mejor sistema posible -no ideal-, como fruto del acuerdo de las distintas fuerzas políticas, en un tema tan conflictivo. Esta era, por otra parte, la solución que desde hacía tiempo venía postulando Pedro J. Frías²⁶. f) En sexto lugar,

²⁵ Más allá de que sostuvimos la inconstitucionalidad de dichos decretos y en un proyecto presentado en la Cámara de Diputados de la Nación, planteamos la declaración de nulidad absoluta de ellos ("Trámite parlamentario n° 167", del 19 de diciembre de 1991, obrantes en el libro "Labor parlamentaria del diputado de la Nación Dr. Antonio María Hernández (h.)", Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995, tomo I, ps. 11/14). Lo verdaderamente lamentable es que se hayan utilizado estos decretos en materia impositiva, pues se desconoció el principio de que no hay tributo sin ley, que hunde sus raíces históricas en la Carta Magna de 1215.

²⁶ Ver en tal sentido "Derecho público provincial", Depalma, Buenos Aires, 1987, especialmente el cap. XVI, "La regla federal en la Constitución Provincial", y en particular, ps. 381 y ss. Más recientemente escribió Frías: "La ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, ha sido reconocida en el texto pero era ya una costumbre constitucional. La preveía el anteproyecto del convencional Antonio M. Hernández. La novedad que habíamos auspiciado es que el Senado tenga la iniciativa. Por lo demás, los poderes fiscales no han

porque consideramos gravísimo el intento de volver al sistema anterior de la absoluta separación de fuentes, ya que importaría profundizar las diferencias entre las distintas provincias, mientras que en el derecho comparado federal se afirma la tendencia contraria, o sea la de tratar de superar las desigualdades entre los componentes de la federación. g) En séptimo lugar, y frente a los que sostienen que es imposible alcanzar los acuerdos requeridos, contestamos con el criterio de la experimentación histórica que ello no es cierto, ya que luego de debates democráticos en el Congreso de la Nación, se pudieron sancionar sistemas de coparticipación que implicaron avances para las Provincias, en las Presidencias de Frondizi y de Alfonsín.

La realidad de nuestro federalismo y el incumplimiento de la constitución nacional

A lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una notoria discordancia entre la constitución normativa y la realidad vigente. Ello obliga a la consideración del federalismo en su faz sociológica o realista, que apunta a la observación de la real vigencia de las normas constitucionales.

Sobre las violaciones a la Ley Suprema, reiteramos los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos "*El fracaso del proyecto centralista*"²⁷: "Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo

cambiado de titular" ("La coparticipación 1996", trabajo presentado en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, en el Seminario de 1996, p. 4).

²⁷ Publicado en el diario "La Nación", de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de enero de 2003.

alcanzan a 0,156 y que en el caso de la ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron entre otros Alberdi en sus “Bases” al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en “Argirópolis” y Alem en su famosa profecía del 80 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliath” y más recientemente Félix Luna en su libro “Buenos Aires y el país”, sostuvo que éste es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 kms. a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el Gobierno llamado Federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño

constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales. .

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma Constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder...”

Observamos que en tiempos recientes se ha profundizado el proyecto centralista, que afecta los principios federales, como se observa en los siguientes temas vinculados a la coparticipación²⁸:

a) el envío del proyecto por parte del Poder Ejecutivo durante el año 2004 del “Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales”, al que antes tachamos de inconstitucional y que pretendía mantener un status quo sobre la distribución primaria y secundaria de aquéllos años, en perjuicio de las finanzas provinciales y municipales.

b) El incremento de las detracciones efectuadas a la distribución primaria de las provincias mediante el expediente de las asignaciones específicas, que comenzara en el gobierno del Dr. Menem, y que alcanzara a los tributos sobre el Iva, impuesto a las ganancias, a los combustibles, monotributos, adicional a los cigarrillos y al cheque, además del 15 % de la masa coparticipable cedido para la Seguridad Social.²⁹

²⁸ Para un análisis más integral sobre el proyecto centralista y las violaciones constitucionales, véanse “Federalismo y Constitucionalismo provincial”, citado; “Derecho Público Provincial”, Antonio María Hernández, Coordinador, especialmente el Cap. III sobre Federalismo argentino, de nuestra autoría y los sucesivos informes nacionales de los Cuadernos de Federalismo de la Academia.

²⁹ En un artículo titulado “Cuánto le cuesta a Córdoba el país unitario K”, el periodista Juan Turello de la La Voz del Interior, sostuvo “que las retenciones y el aporte extraordinario para sostener a la Anses ya se llevan de la Provincia este año 8510 millones de pesos, lo cual equivale a lo que la Provincia gasta en el año”, La Voz del Interior, Córdoba, 9 de noviembre de 2008, pág. A8. En relación a esto, no podemos dejar de señalar que observamos como una actitud valiosa la actitud de los Gobiernos Provinciales de San Luis y Santa Fé, que demandaron ante la Corte Suprema de Justicia a la Nación para recuperar ese 15 % cedido a la Anses por medio del Pacto Federal de 1992. Y con el mismo objetivo, debe señalarse que la Legislatura de la Provincia de Córdoba ha sancionado la Ley N° 10.077 de agosto de 2012 que denuncia dicho Pacto Fiscal, lo que motivara posteriormente la intimación del Gobierno Provincial al Gobierno Federal para que restituya ese 15 % de los fondos de coparticipación, lo que acaba de efectuarse. Seguramente que ante la respuesta negativa, la Provincia deberá demandar ante la Corte Suprema dicha devolución. Y lo mismo acaba de ser anunciado en estos días de agosto de 2012, por parte de la Provincia de Corrientes. Será entonces la oportunidad de observar que criterio asume al respecto nuestro más alto Tribunal de Justicia. Asimismo, es de hacer notar que igualmente la Provincia de Córdoba ha demandado al Gobierno Federal para el cumplimiento de un acuerdo en torno a la deuda por la Caja de Jubilaciones Provincial, que había sido suscripto entre ambos Gobiernos en el año 2009.

c) A ello hay que agregar lo poco que las Provincias perciben por las retenciones a las exportaciones de soja, maíz y trigo, que de acuerdo a la Constitución corresponden al Gobierno Federal. Aunque debemos destacar que como consecuencia del conflicto con el campo por la Resolución 125, finalmente se creó por Decreto del Poder Ejecutivo el Fondo Federal Solidario, que destina con los mismos criterios de la coparticipación un 30 % de esas retenciones a las provincias y municipios. Asimismo debe notarse que la garantía fijada para las provincias por el art. 7 de la Ley 23.548, de la percepción de un 34 % como mínimo de la recaudación tributaria nacional, incluyendo tanto los impuestos coparticipables como los que no lo son, también ha sido violada, con enormes perjuicios para los otros órdenes gubernamentales.³⁰

c) El incumplimiento de las pautas federales del inc. 8 del art.75 en los presupuestos federales, y que indican que el destino del gasto público federal va al área metropolitana y en particular a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es el distrito más rico del país, donde confluyen la mayoría de los subsidios otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Como se comprenderá, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente

³⁰ El economista Dr. Salvador Treber, en un artículo periodístico titulado "Supina ignorancia o mala fé?" publicado en La Voz del Interior, de Córdoba, del 7 de marzo de 2008, indica que a las provincias les hubiera correspondido durante el período 2003-2006 28.000 millones de pesos más. Y con respecto a este año en curso, la consultora Economía & Regiones ha sostenido que las provincias sacrificarán 5.500 millones de pesos más a favor de la Nación, ya que aunque reciban mayor cantidad de fondos por transferencias automáticas, su participación en el reparto de los tributos nacionales caerá al 31,5 %, el nivel más bajo desde 2003 (Informe publicado en Nueva Rioja digital, La Rioja, Argentina, 1 de febrero de 2008). El director de dicha consultora, Rogelio Frigerio (n) ha señalado que el superávit fiscal del gobierno central ha continuado por el aumento de las retenciones a las exportaciones, mientras que el déficit financiero de algunas provincias seguirá creciendo, encabezado por Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El periodista Juan Turello, de La Voz del Interior, ha indicado que las retenciones por las ventas de soja alcanzan a un 35% y las de maíz a un 25 %, que quedan en las arcas del gobierno "federal", y que por dicho concepto, la Provincia de Córdoba cederá unos 2.350 millones de pesos de la campaña 2007/8, de los que no percibe nada, según datos aportados por el economista Juan Manuel Garzon. La nota también refiere que Garzon ha considerado el monto de las retenciones en relación a los Departamentos de la Provincia, resultando que en base a la población respectiva, quienes más aportan per capita son los habitantes de Río Seco y Tulumba, con un promedio de 3.950 dólares. Posteriormente se efectúa una comparación entre los servicios que reciben dichos habitantes con los de Puerto Madero, en la ciudad de Buenos Aires, que es la zona más rica del país, resultando que el agua, gas natural y electricidad es allí mucho más barata, en razón de los subsidios que se pagan en el área metropolitana, en detrimento del interior y en violación de los principios constitucionales del federalismo, agregamos nosotros.(Cfr. "Río Seco y Tulumba no son Puerto Madero", La Voz del Interior, Economía, pág. 9 A del domingo 9 de marzo de 2008).

vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Creemos esencial la constitución de un *Foro o Conferencia Nacional de Gobernadores*, como existe en otras federaciones como la mejicana o norteamericana-, a los fines consolidar las relaciones interjurisdiccionales y lograr una interlocución más equilibrada de las Provincias frente al poder hegemónico del gobierno central.

Nosotros comprendemos la cruda realidad de la dependencia económica y financiera de las Provincias y Municipios con respecto a la caja del gobierno “federal”, pero ello no justifica el desconocimiento de la Ley Suprema que se está cometiendo por quienes tienen la máxima responsabilidad en esta materia, y que deben comenzar el proceso de la ley convenio, o sea los titulares de los Poderes Ejecutivos Federal y Provinciales.

Debe iniciarse ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas³¹. Ya es tiempo que tratemos de resolver los problemas estructurales que nos afectan y que han producido una grave decadencia de la República Federal, que fue el sueño de los Padres Fundadores de la nacionalidad.

³¹ Para contribuir a este demorado y fundamental debate, reiteramos que el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba que dirijo, ha editado el libro “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino”, Córdoba, 2008, con los aportes de economistas, juristas y de otras disciplinas.

