

Centro de Estudios “La Cañada”

Taller de Economía 2023

CUESTIONES ESPECÍFICAS DE ARGENTINA

Reunión N° 6: COPARTICIPACIÓN

Índice:

Introducción

1. Federalismo y sistema tributario
2. El federalismo en la historia
3. La evolución de la coparticipación
 - 3.1. El régimen federal en la CN original
 - 3.2. Los cambios en su interpretación
 - 3.2.1. Periodo constitucional hasta la crisis de 1930
 - 3.2.2. Periodo entre las décadas del '30 y el '50
 - 3.2.3. Periodo entre las décadas del '50 y del '80
 - 3.2.4. Periodo desde 1988 hasta la actualidad
 4. La extensa vigencia de la Ley 23.548
 - 4.1. Continuidad de las tensiones
 - 4.2. La coparticipación en la CN
 - 4.2.1. Los textos sobre coparticipación en la CN de 1994
 - 4.2.2. Análisis del significado del texto constitucional
 - 4.2.2.1. Institucionalización de la coparticipación
 - 4.2.2.2. Definición de los criterios básicos
 - 4.2.2.2.1. Ley Convenio
 - 4.2.2.2.2. Distribución de recursos y funciones
 - 4.2.2.2.3. Criterios de reparto
 - 4.2.2.2.4. Desviaciones de la coparticipación
 - 4.2.2.2.5. Exigencia de nueva ley de coparticipación
 5. Porque no se cumple el mandato constitucional
 - Anexo: “El laberinto de la Coparticipación

Introducción

En estas reuniones del 2023, estamos intentando aplicar los criterios revisados en 2021-22 acerca de la necesidad de estudiar la realidad en base a un análisis objetivo. Es decir, un diagnóstico previo para decidir y ejecutar políticas. Y lo hacemos porque el mundo académico y político, recomienda acciones surgidas de criterios opuestos: el subjetivismo filosófico y su deriva política, el voluntarismo. Supone a toda política, surgida de un análisis ideológico o estadístico, posible de llevar a cabo. Eso sí, con “decisión y valentía”. De hecho, eluden la existencia de problemáticas estructurales, a quebrar de manera previa.

El origen de esta deformación del pensamiento radica en el contexto cultural. Éste, modela el pensamiento e impone “reglas” que no solo hacen difícil advertir la presencia de esas deformaciones, sino también las “soluciones” derivadas, en lugar de superar, potencian y profundizan los problemas estructurales. Por ello el predominio de políticas erróneas, basadas en una ideología abstracta, o en una mera correlación estadística, casi siempre espuria, pues nunca se fundamenta en una relación teórica y necesaria.

En el ámbito **político**, la compulsión cultural, impide visualizar que desde cualquier ideología, no anclada en un análisis objetivo de los procesos, puedo abarcar infinitas posibilidades. Se convierte en algo abstracto, y por ende, posible extraer de ella conclusiones pre-definidas. Un “hueco” por donde se filtra la intuición moldeada por el contexto cultural.

En el ámbito **académico**, la compulsión cultural impide advertir que la correlación estadística supone la existencia, solo de relaciones causales. De contrabando, excluyen toda posible retroalimentación, el fundamento básico de los procesos naturales y sociales.

Y no solo esta contradicción. A su vez, las variables en juego en esa correlación, son designadas respectivamente, como “causa” y “efecto”, y surgidas del propio cálculo matemático, cuando están siendo introducida de manera subrepticia, y a partir de la intuición.

Ambas formas de aproximación a la realidad, se convierten en el obstáculo fundamental para un análisis objetivo de los procesos y es la fuente principal de los graves errores cometidos a diario. Y todos, culminando con graves efectos regresivos en la dimensión social. Para superar esas contradicciones, hemos propuesto un análisis de los procesos a partir de su base material, ubicada históricamente. Todo análisis científico implica un estudio de procesos. Repetitivos en el plano de la naturaleza. A ubicar históricamente en el plano de la sociedad. Pero siempre orientada hacia los procesos.

Esto, aunque habitual en la práctica científica de las ciencias naturales, y con resultados concretos, es convertido en su versus en materia de ciencias de la sociedad (economía, sociología, antropología, psicología social, etc.). Su importancia deriva de resultar el fundamento científico en política, a fin de generar coherencia entre instrumentos y objetivos. En ese campo hoy, por el contrario, predomina el pensamiento desiderativo (creer lo deseado) y las correlaciones estadísticas, produciendo un encadenamiento de errores.

Y no solo errores. En su extremo, la realidad objetiva y sus procesos ya no existen, ni puede llegar a existir. Un punto donde se sobrepasa el terreno cultural y entramos en el psiquiátrico. Ya no se requiere

de argumentos políticos fundamentados de manera científica, sino de asistencia profesional especializada. En ese universo imaginario solo existen opiniones sobre esa realidad. Mas grave aún, quienes sostienen esos criterios consideran un deber “militante”, combatir fieramente a quienes intenten sostener criterios alternativos.

Estamos poniendo a prueba el análisis objetivo, aplicándolo a temas concretos de la economía argentina. Hemos visto los casos de inflación, dolarización, sistema previsional, tributario, bancario. Y en esta reunión, la coparticipación. De esos análisis surgen problemáticas y lineamientos de salida, diferentes y opuestos a las propuestas convencionales.

Pero la mayor importancia de este planteo alternativo lo adjudicamos a estar exigiendo “a gritos”, no solo una modificación de las prácticas científicas en materia de ciencias sociales, es decir el fundamento de las políticas, sino también, la necesidad de una radical modificación de las prácticas políticas, basadas en un subjetivismo y en un voluntarismo enfermizo.

Las mas habituales surgen de afirmaciones imposibles de verificar; identificar a los “malvados congénitos” para echar culpas con “nombre y apellido”; búsqueda de líderes políticos infalibles en política, a la manera del Papa en materia religiosa; reduccionismo de la política al “amor versus odio” al líder; hacer equivalentes gobierno con un “poder” nunca definido; adoptar siempre la versión más extrema, desde cualquier ubicación del arco ideológico; simplificación compulsiva de los hechos como única “verdad” posible, y un sinfín de etcéteras de similar calibre. En síntesis, una regresión cultural al medioevo.

Y su más grave efecto actual. Los errores cometidos a partir de esas prácticas, han hecho posible el avance de posiciones ultra-regresivas. Pero son atribuidas a una especie de fenómeno incontrolable similar a los de la naturaleza. Los disparates políticos realizados a diario por las corrientes mayoritarias, no tendrían relación alguna con esa tendencia. Más aun, el subjetivismo y voluntarismo, practicado de manera consciente o intuitiva, los pondría a salvo de cualquier error posible, generando la imposibilidad absoluta de reconocer los graves errores cometidos. Nunca podrían ser responsables de algo “malo”. Su capacidad de autocrítica está, definitivamente segada.

Los sistemáticos fracasos derivados de este tipo de criterios, ya han colocado a la política tradicional en un punto de no retorno. Es una crisis terminal. Y a esta altura de los acontecimientos, ofrecer pruebas de ello, sería humillante.

1.- Federalismo y sistema tributario

Con la coparticipación estamos complementando el tema de la reforma tributaria. Hemos revisado el efecto redistributivo de la acción del estado (progresivo / regresivo) a través del sistema impositivo y el gasto público, en términos de la dimensión social (niveles de ingresos). Pero ese efecto, también se reproduce en la dimensión económica (sectores productivos y áreas regionales). Y además, con incidencia en el resto de dimensiones de la realidad: biológica, ambiental, de género, etc., pues financia las políticas vinculadas a dichas temáticas, todas con fuerte impacto social.

En este caso nos interesa, la dimensión económica, y particularmente la asignación regional. Y debemos complementarla con la dimensión institucional. Son los régimenes constitucionales, básicamente

te unitarios o federales, cuya definición en cada país, está ligada a circunstancias históricas muy específicas.

Por un lado, naciones unitarias bajo formas republicanas, herederas de reinados absolutistas, compatibles con una organización social de tipo feudal. Ya habían funcionado como nación, pues la dureza de su carácter autocrático, permitió superar la heterogeneidad étnica, cultural y económica de las regiones abarcadas por esos reinos.

Por el otro, naciones federales, también con instituciones republicanas, formadas a partir de acuerdos de regiones heterogéneas preexistentes (las colonias de EEUU, los ducados de Alemania, las provincias en Argentina, etc.), a fin de enfrentar las nuevas formas socio-económicas, acordaron constituirse en naciones soberanas, también bajo formas institucionales de tipo republicanas.

Y la distribución del poder en esas naciones federales, se basa en el reconocimiento de la existencia de potestades originarias de estados consideradas preexistentes a la Nación. Y esto surge de la historia y no de la constitución. En ella solo se reconoce esas condiciones. En oportunidad de tratarse la actual Constitución Nacional de Argentina (en adelante: CN) el convencional por Santa Fe, Guillermo Estévez Boero expresó:

“Esto es lo que debemos comprender. El federalismo no es una palabra ni una modalidad, sino un principio constitutivo de la Nación Argentina integrada por provincias preexistentes a la misma nación”. (Actas Convención Constituyente Pagina 3390 - Infoleg).

En el caso de Argentina, el federalismo de la CN de 1853, reconoce la potestad originaria de las provincias pre-existentes a la creación de la Nación. Para formarla, ceden potestades específicas tales como defensa nacional, relaciones exteriores, comercio, etc. Fueron las potestades básicas para funcionar como Nación, bajo las condiciones culturales y el nivel tecnológico prevaleciente a mediados del Siglo XIX.

En el resto de potestades, tanto la Corte Suprema de la Nación en 1934, como luego, la CN de 1994, reconocieron la existencia de facultades concurrentes. Como consecuencia de ello, debieron resolver los problemas derivados de esa doble potestad. Sobre todo en la cuestión tributaria, dada la superposición de bases imponibles. En ese sentido, la CN de 1994, dispone la metodología de la coparticipación, como instrumento para reflejar el federalismo en la cuestión tributaria. Y la importancia de su análisis deriva de resultar la **base material de la existencia del Estado, a ubicar históricamente.**

La cuestión tributaria no es la una única problemática del federalismo, pero resulta la base material del Estado, y por ello, de máxima importancia respecto al resto de los temas a resolver bajo una perspectiva federal, pues financia a todos ellos. Son tales como: educación, salud, recursos naturales, ambiente, infraestructura (servicios públicos), energía, economías regionales, etc.

Y es la problemática, donde, de manera más definida, aparecen las diferencias entre nuestro criterio, partiendo del análisis de la base material del federalismo, ubicado históricamente; con el resto de orientaciones. Éstas, realizan su análisis en base a categorías subjetivas y por ende a-históricas (ética, nacionalismo, economicismo, etc.). Desde esa perspectiva, intentaremos develar el porqué del criterio federal en la organización política del estado, y del cual la coparticipación es un instrumento.

En ese sentido, subrayamos el origen del federalismo, en las potestades originarias de estados pre-existentes, decididos a formar una nación. No por casualidad, en la literatura convencional sobre distribución inter-jurisdiccional de recursos, ese tema, jamás es mencionado.

En ese tipo de bibliografía, aparecen las potestades tributarias, pero nunca en su carácter de “originarias”. Son potestades tributarias surgidas de las sucesivas interpretaciones de los textos constitucionales: separación de fuentes, facultades concurrentes, etc. Nunca aparece la potestad originaria por la pre-existencia histórica de estados, decididos a unirse en una nación de manera federal. Y su importancia deriva, no de la CN, sino de la propia historia. Esta no establece su existencia. Se limita a reconocerla.

Incluso los sectores académicos progresistas en el área de la economía académica (Grupo Plan Félix, p. ej.) postulan como posible y necesaria una revisión de esas potestades tributarias originarias:

“Por ello, previo a cumplir con la manda de la sexta cláusula transitoria de la Constitución Nacional (CN), que dispone la sanción de una ley convenio de CFI que se ajuste a las previsiones del tercer párrafo del inciso 2º del art. 75 de la ley fundamental en su texto reformado en 1994, que desde nuestra interpretación establece que: i) la cuota debe guardar relación con las funciones fiscales descentralizadas, agregamos nosotros en la medida que no pueda ser financiada por recursos tributarios propios de fuente propia[21], ii) debe adoptar pautas explícitas de reparto, y iii) en nuestra comprensión, adoptando criterios redistributivos; resulta necesario que se analicen y adecuen a la realidad actual de nuestro federalismo la atribución de funciones fiscales y potestades tributarias a las provincias y municipios.” (Cf en <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/aspectos-por-considerar-para-la-elaboracion-de-una-nueva-ley-de-coparticipacion-federal-de-impuestos-para-la-argentina/>)

Si el progresismo quiere revisar la historia por vía constitucional, es de imaginar lo pretendido por las corrientes regresivas. La mayoría de quienes describen y explican, la problemática de la coparticipación, tratan de reducir su importancia. En ese sentido hablan de “finanzas sub-nacionales”, a las cuales adjudican objetivos de “descentralización”, “equilibrio regional”, y similares a fin de lograr mayor “eficiencia”. Sin embargo estos planteos economicistas conllevan una trampa: son ubicados en un contexto a-histórico.

Al ignorar la cuestión histórica, están transmitiendo un mensaje: los mismos objetivos serían posible lograr mediante una organización unitaria del estado, donde los gobiernos centrales no tienen impedimento jurídico alguno para realizar una correcta distribución regional de recursos y gastos, y descentralizar funciones. Y también posible lograr, aún teniendo en cuenta el criterio federal, mediante una separación de fuentes, adjudicando a cada jurisdicción una batería específica y exclusiva de impuestos.

Mediante el truco a-histórico de ignorar las potestades originarias, eluden lo esencial del federalismo: el poder originario de regiones, estados o provincias, decididas a constituirse en una nación soberana. Para ello, ceden potestades específicas (relaciones exteriores, defensa nacional, etc.). Pero no por casualidad, en ningún caso de todas las experiencias federales del mundo, fue cedida la base material del estado, es decir la potestad tributaria originaria. Y la problemática de allí surgida, la superposición de las bases imponibles, solo es posible solucionar mediante técnicas de coparticipación.

No solo eluden el tema de la coparticipación. Ignorar la existencia de potestades originarias, les permite criticar la coparticipación aduciendo “falta de correspondencia” entre recursos propios y el gasto

público de cada jurisdicción. Y para resolverlo proponen ir a una división por fuentes con impuestos exclusivos y excluyentes para Nación y Provincias.

La falta de correspondencia es algo obvio en cualquier sistema de coparticipación, pero su planteo ignora el basamento del federalismo, la única forma de organización política para hacer posible a regiones con independencia política previa, constituir una nación soberana mediante la cesión de potestades específicas y mantener el resto. Sobre todo, en el caso de los recursos del estado, la base material del estado.

La organización unitaria de la mayoría de los países del mundo por resultar una continuidad de los reinos, con manejo centralizado de recursos y gastos públicos, da pie a sostener ese tipo de criterio en las finanzas públicas, o a lo sumo, en los casos de constituciones federales, permitir una división por fuentes, asignando impuestos para las diferentes jurisdicciones. De una reunión académica realizada en Agosto de 2022, sobre Federalismo Fiscal, la prensa resumió su pensamiento central:

*“Los expertos coincidieron en la **inviabilidad** de aplicar un verdadero régimen de “Coparticipación Federal de Impuestos” en la Argentina, tal como lo establece la última reforma constitucional, no solo por la histórica disputa entre la Nación, las provincias y los municipios, sino por las diversas concepciones que existen respecto a la idea de federalismo y su aplicación práctica.* (La Nación, 30-08-2022).

Y no solo críticas. También ataques feroces, e incluso delirantes. Una entidad privada de estudios económicos (IDESA) con sede en Córdoba, llegó al extremo de atribuir al sistema de coparticipación la responsabilidad de la reciente desaparición de una persona en El Chaco, cuyos atroces detalles y vinculaciones políticas, provocaron una commoción nacional:

“Lo que está ocurriendo en Chaco constituye otro abuso más de poder en una provincia del norte del país. Entre las principales causas de la degradación institucional, están los incentivos que generan la coparticipación y las transferencias nacionales a provincias. ¿Tiene sentido seguir sosteniendo la coparticipación?

El caso de Chaco tiene preocupado a todo el país. En medio de la commoción por el supuesto crimen de Cecilia Strzyzowski [. . .]. Los abusos de poder que suceden en las provincias del norte están ligados a cómo se reparten los recursos fiscales en Argentina. Particularmente nociva es la coparticipación federal de impuestos, por los incentivos que genera.” (La Voz del Interior, 24/06/2023 y en <https://idesa.org/el-drama-de-chaco-se-origina-en-buenos-aires/>).

Y si conectamos con la realidad concreta actual nos tropezamos con el ganador de la reciente elección PASO, comprometiendo en su plataforma electoral presentada a la justicia, la eliminación de la coparticipación. Y lo ratifica en las entrevistas planteando: “cada provincia debe vivir con lo suyo”.

2.- El federalismo en la historia

En el mundo, resultan mayoritarios los estados con organización unitaria, pero ésta deriva de la existencia de reinados absolutistas compatibles con formas feudales de organización socio-económica. A fin de adaptar la organización del estado a la formación capitalista, reemplazaron los reyes por poderes republicanos (y algunas veces regímenes dictatoriales). De esa manera, pudieron conservar el criterio de un poder político centralizado.

Pero no fue gratuito. La formación de estados nacionales con pluralidad de etnias, religiones y culturas, dio lugar a sangrientas luchas “separatistas”. El poder de los reinos y algunas dictaduras posteriores, había actuado como dique de contención, pero las rebeldías culturales, sociales y políticas características del siglo XX, rompieron las barreras republicanas, débiles respecto a las existentes en reinos autoritarios.

Y la Europa del siglo XX se cubrió de sangre. Son los casos de Irlanda del Norte, el independentismo vasco en España, los enfrentamiento a partir de la disolución de la ex – Yugoslavia. Y también separatismos no sangrientos tales como las tendencias en la región de Cataluña en España, valones y flamencos en Bélgica, la disolución de la Unión Soviética, la separación de la ex – Checoeslovaquia en República Checa y Eslovaquia, y casos similares.

Argentina sufrió enfrentamientos armados internos durante medio siglo (1810-1860), de manera intermitente. Y la forma federal de la Constitución Nacional fue la salida para superar las luchas fraternidas. El planteo del unitarismo fiscal solo es posible a partir de ignorar la historia, una práctica negacionista más, producto del contexto cultural.

Son pocos países en el mundo los adoptantes de la alternativa federal. Y en todos esos casos derivó del intento de superar los conflictos surgidos de procesos históricos. En América, los casos de Argentina, Brasil, EE.UU., México, Venezuela y Canadá. En Europa: Austria, Bélgica, Alemania y Suiza.

El de Argentina es uno de los casos más definidos. A pesar de la existencia de diferentes etnias, culturas regionales, y una alta heterogeneidad de la base económica regional, la voluntad post colonial de la mayoría de las regiones constituyentes del ex - Virreinato del Río de la Plata, fue la de reunirse en una única nación soberana. Esa voluntad fue expresada en el Cabildo Abierto del 25 de Mayo de 1810, la Asamblea de 1813 y el Congreso de Tucumán de 1816.

Sin embargo, el proceso independentista, en lugar de superar, profundizó las diferencias regionales, tanto culturales como económicas. Y dio lugar a décadas de lucha fraticida por esas reivindicaciones.

Por deformación profesional, analizaremos solo las económicas. La separación y luego independencia del imperio español, se había realizado, entre otros, bajo el objetivo de romper el monopolio de comercio exterior con la metrópoli. Pero esa apertura fue realizada de manera indiscriminada y abrupta, con centralización en el puerto de Buenos Aires, provocando la ruina de las incipientes actividades productivas del interior. Esto contribuyó, de manera decidida a profundizar las reivindicaciones regionales, transformándose en enfrentamientos armados. Veamos al respecto algunas citas del libro “La Economía Argentina” de Aldo Ferrer (Ed FCE):

“Después de la independencia, la centralización del comercio exterior por Buenos Aires y las restricciones a la navegación de los ríos Paraná y Uruguay enfrentaron los intereses de la Provincia de Buenos Aires y los de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes. La apropiación de los derechos de aduana por Buenos Aires y la intermediación obligada de todo el comercio exterior por su puerto, concentraban en ella los recursos fiscales y los ingresos generados en la actividad comercial. [...]” (página 81)

“Los sectores comerciantes y ganaderos del Litoral [el autor hace referencia, no a la región Litoral –Entre Ríos, Corrientes y Misiones- sino al litoral atlántico y en particular a la Provincia de Buenos

Aires] tenían sus intereses estrechamente vinculados a la expansión de las exportaciones. El libre cambio se convirtió, pues, en la filosofía y la práctica política de estos grupos, y de hecho, el objetivo económico de la revolución de independencia fue eliminar definitivamente las trabas al comercio que aún subsistían en la reglamentación colonial, a pesar de la liberalización de 1778. Exportaciones libres implicaban importaciones libres. Carente el Litoral [aclaración ídem] de actividades desarrolladas para satisfacer la demanda expansiva y estando la producción del interior escasamente desarrollada y a grandes distancias, los productos importados conquistaron rápidamente el mercado de la región. [...]” (pág. 84).

Tras décadas de luchas intestinas, la creación de una Nación solo era posible mediante una constitución federal, por ese entonces, ya ensayada en la formación de Estados Unidos a partir de las trece ex-colonias inglesas sobre la costa este de América del Norte.

Sin embargo, la experiencia argentina a partir de la independencia de la metrópoli, tuvo un curso diferente respecto a Estados Unidos. En aquel caso, la ruptura de los lazos institucionales hizo posible practicar políticas tendientes a modificar la estructura productiva colonial, convirtiendo a ese país en la potencia económica actual. En Argentina, por el contrario, se consolidó la estructura heredada de la etapa colonial afectando con ello, las bases económicas del futuro federalismo. Además, las tendencias políticas centralistas predominantes, deterioraron las bases institucionales del propio federalismo. Y ambas políticas, económicas e institucionales, ejercieron una acción deformante del federalismo original a lo largo de más de dos siglos .

Y los grupos políticos, con tendencias regresivas, aceptan (y de muy buen grado) ese quiebre del federalismo, y pretenden profundizarlo e institucionalizarlo mediante la eliminación de la coparticipación, la base material del federalismo. Es la práctica política de las corrientes mayoritarias, incluido el fenómeno Milei actual. Aunque bajo orientaciones de políticas económicas aparentemente opuestas, esas fuerzas políticas, cuando ejercieron funciones de gobierno, contribuyeron al deterioro del sistema de coparticipación bajo el mismo criterio a-histórico: considerarla una suerte de dádiva del gobierno nacional hacia las provincias.

Para la corriente neoliberal, a partir de un subjetivismo economicista: la voluntad del consumidor define el sistema de precios y por ende, todo el sistema de acumulación y distribución depende de esa voluntad. Bajo ese criterio, la transferencia de recursos a las provincias es una dádiva, pues se otorgan fondos sin contraprestación ni obligación alguna. Y eso resulta incompatible con el funcionamiento del capitalismo y debe ser desterrados de raíz.

Además, eliminar la coparticipación, podría convertirse en el atajo perfecto para solucionar, y de manera definitiva, su recurrente pesadilla: el déficit fiscal de la Nación, barriendo la basura bajo la “alfombra” del déficit provincial. Pero es muestra de una supina ignorancia. En ese caso, las provincias esgrimirían su potestad originaria, y aprobarían impuestos provinciales “clonados”, superpuestos a los nacionales, incrementando la irracionalidad del sistema tributario.

Por su parte, el populismo, bajo el mismo contexto cultural, practica un voluntarismo compulsivo, y por ello, también excluye la posibilidad de la existencia de procesos autónomos y sus efectos estructurales. Considera posible, desde el poder del estado, transformar la sociedad sólo a partir de decisiones ins-

tucionales. Con ideología, decisión y coraje, resulta posible superar cualquier obstáculo estructural. Y sus variantes van desde la posibilidad de establecer el socialismo por decreto, hasta convertir al capitalismo, regresivo por naturaleza, en redistributivo.

De hecho, ignoran los procesos históricos. Y entre ellos, el origen del federalismo. También terminan considerando a la coparticipación como una dádiva de la Nación a las provincias, aunque en este caso ven en ella el instrumento ideal para disciplinar por medio de premios y castigos, la orientación política de los gobiernos provinciales, y de esa manera sumarlos a sus proyectos de transformación socio-económica, posibles con solo detentar el “poder”. Los procesos y los problemas estructurales, torciendo y limitando esas acciones de gobierno, no existen ni pueden existir.

A su vez, los gobiernos neoliberales, cuando no pueden concretar la eliminación de la coparticipación a raíz de las resistencias, también lo terminan utilizando como instrumento de disciplina política.

Y las acciones de ambos, neoliberal y populista, sustituyéndose mutuamente a partir de sus graves errores, deterioran sistemáticamente el sistema federal y la coparticipación como instrumento. Esas condiciones de agresión permanente hace posible una conciencia global, asociando el sistema a la práctica de “palo y zanahoria”, a fin de ejercer el control político provincial por parte del gobierno de turno de la jurisdicción nacional. Un constitucionalista, Antonio M. Hernández traduce estas condiciones en el siguiente texto:

“No existe interés alguno en comenzar a debatir proyectos como el de la coparticipación impositiva, ya que la arbitrariedad actual, que importa un gigantesco desapoderamiento de recursos provinciales y municipales por parte del gobierno “federal”, es la base de su poderío político para sujetar y alienar a los gobernadores e intendentes, sean o no del partido del gobierno.” (Ver “La realidad de nuestro federalismo” en Gervasoni y Porto, “Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal en Argentina” en Económica, FCE, UNLP, página 34).

<https://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2017/06/trabajos-siff-2013>

3.- La evolución de la coparticipación

Revisaremos esa evolución a través del régimen federal en la CN original, y los cambios en su interpretación.

3.1.- El régimen federal en la CN original

Hemos visto como, el régimen federal de la CN, nace a partir de la necesidad de superar la contradicción entre la intención de crear una nación soberana y las luchas reivindicativas regionales sustentadas en cuestiones económicas, políticas y culturales, opuestas a las tendencias centralistas, heredadas del status colonial y sostenidas por el decisivo papel económico del puerto de Buenos Aires.

En función de ese federalismo, las provincias cedieron a la Nación, una serie de potestades específicas: relaciones exteriores, comercio interior y exterior, emisión de dinero, códigos básicos (civil, comercial, penal y de minería), otorgamiento de ciudadanía, fuerzas armadas, etc. Y la CN actual (1994) reproduce aquel texto de 1853 (artículos 121 y ss. de la CN).

Pero ese listado, repetido en cada nueva versión de la CN, es taxativo y no una mera enunciación ejemplificativa. Y allí, como en todas las constituciones federales del mundo, no está la cesión de la potestad tributaria.

Tampoco están en ese listado original, confeccionado a mediados del siglo XIX, ni podrían haber estado, las potestades institucionales surgidas de la necesidad de regular actividades derivadas de la evolución tecnológica de entre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, vinculadas a la infraestructura (energía, transporte, comunicaciones). Fue y es una tecnología que conlleva “fallas de mercado”, impiadiendo el funcionamiento de la libre competencia. De hecho, un texto taxativo, al no contener esas actividades, hace posible a las provincias, conservar su potestad en materia de regulación de tarifas, inversiones, calidad del servicio, etc.

Y menos aún, aquel texto decimonónico, podría haber contemplado cesión alguna de facultades regulatorias derivadas de los niveles de concientización y de la tecnología del siglo XXI. En materia de concientización: calentamiento global, pandemias, derechos sexuales, impuestos globales, etc. En materia de tecnología: robots, inteligencia artificial, redes sociales, clonación, etc., donde el principal insumo es el conocimiento.

Por ello, la mayoría de productos y servicios surgidos de esa tecnología detentan un beneficio y pérdida social mayor al beneficio o pérdida individual. Estamos en presencia de una definida falla de mercado, conocida en el mundo académico, como “externalidades”. Ambos elementos, concientización y tecnología, con niveles inimaginables dos siglos atrás, y con efectos sociales negativos y positivos simultáneos, exigen regulaciones del estado.

Y no solo regulaciones nacionales. Actualmente, los procesos detentan efectos planetarios, imposibles de controlar mediante el trazado de líneas de frontera en los mapas. Requieren, no solo de participación federal por resultar potestades originarias no transferidas, sino también acuerdos internacionales.

3.2.- Los cambios en su interpretación

Analizaremos la evolución de la interpretación de las facultades impositivas de Nación y Provincias, y las soluciones adoptadas en los diferentes períodos. A los fines expositivos los dividimos en: desde la CN de 1853 hasta la crisis de 1930; entre las décadas del '30 y del '50; entre las décadas del '50 y del '80 y desde 1988 hasta la actualidad.

3.2.1.- El periodo constitucional hasta la crisis de 1930

La transferencia del poder tributario no fue contemplada en la CN original, pues se consideraba un soporte fundamental de la autonomía federal. Pero también, a diferencia de las condiciones actuales, a la época de su elaboración (mediados del siglo XIX), el financiamiento del estado, se consideraba, debía detentar una incidencia mínima en las condiciones económicas globales.

La inspiración liberal de esa constitución, compatible con el capitalismo naciente, supone la concepción de un “estado gendarme”, ocupándose sólo de aquellos bienes públicos compatibles con las condiciones tecnológicas e institucionales de la época (seguridad, defensa, justicia, relaciones exteriores, etc.). Era dominante el criterio de minimizar el gasto público y por ende, sólo necesaria, una reducida capaci-

dad de financiamiento impositivo. Partían del criterio de otorgar prioridad a la fase acumulativa respecto de la distributiva en el capitalismo.

Coherente con ello, los tratadistas constitucionales coinciden en la intención, no explicitada en el texto original, de resolver el problema por vía de una “separación de fuentes”, donde los recursos de la Nación provendrían de la comercialización con el exterior (derechos de importación y exportación exclusivos para la Nación), la explotación y venta de tierras públicas y de los empréstitos. Los recursos de las provincias provendrían de los impuestos sobre la comercialización local (“impuestos indirectos”).

Y esto resultaba apto para el funcionamiento de una Argentina em la segunda mitad del siglo XIX. Los cambios posteriores, producto del impacto de crisis económicas y guerras, ambas mundiales, caracterizaron el siglo XX desde sus inicios, e impuso cambios culturales muy agudos. Entre ellos se destaca la aparición del gasto social (ayuda social, salud, educación, vivienda), la inversión estatal en infraestructura y ejércitos para la defensa. Estas nuevas necesidades ampliaron en gran escala el gasto público y por ende, la necesidad de su financiamiento. El estado, en el mundo entero, pasó desde la concepción de “estado gendarme”, al de “estado de bienestar”.

Estas condiciones requerían de más impuestos a la comercialización y otros enteramente nuevos como el Impuesto a los Réditos, creando conflictos de competencia Nación-Provincias, que replantearon la problemática de la potestad tributaria.

La jurisdicción nacional, acuciada por las necesidades derivadas de la crisis de 1890, creó impuestos sobre la producción y el consumo, generando una superposición de gravámenes con las provincias sobre una misma base tributaria. Allí surge una nueva interpretación del texto constitucional: estaba facultando de manera simultánea a Nación y Provincias a recaudar impuestos “indirectos” (sobre la comercialización y el consumo). Y “directos” por emergencia y tiempo determinado. Surge el criterio de la “conurrencia” en materia de potestades tributarias.

Y el problema de las facultades concurrentes de Nación y Provincias, se agrava por el tremendo impacto sobre Argentina de la crisis económica mundial iniciada en Octubre de 1929, donde los flujos comerciales con el exterior disminuyeron en 2/3 del total. Con el grueso de esos recursos centrados en el comercio exterior, la Nación en 1931, comenzó a recaudar impuestos internos al consumo (vinos, naipes, bancos y seguros), superpuestos a los recursos provinciales. Además, en 1932 aparece el Impuesto a los Réditos (antecesor del actual Impuesto a las Ganancias). Sin embargo, no llegaron a compensar la brutal caída de los recursos originados en el comercio exterior.

3.2.2.- Periodo entre las décadas del '30 y del '50

Bajo esas condiciones se multiplicaron los debates políticos, y el concepto de facultades concurrentes fue extendido a todo el sistema tributario, incluso con fallo de CSJ de 1934, y esa interpretación, luego incluida de manera explícita en la Constitución de 1994.

En ese sentido aparecen leyes unificando impuestos internos con un sistema de distribución entre jurisdicciones. La única salida posible a la existencia de federalismo y facultades concurrentes es la coparticipación, el versus de aquel criterio de la división de fuentes. Aparece por primera vez una ley de co-

participación, la N° 12.139 de 1935 orientada a unificar y distribuir los impuestos internos, a fin de evitar la doble imposición, donde se destacaban vino, alcohol y azúcar.

Y fue complementada por la Ley N° 12.143, para transformar el impuesto a las transacciones en un impuesto a las ventas (antecedente del IVA); y por la Ley 12.147, de prórroga del impuesto a los réditos. Este conjunto legal disponía la distribución de los impuestos internos tradicionales y de los nuevos. Esa ley 12.139, fijó una distribución primaria (entre Nación y el conjunto de las provincias) del 82,5 % y 17,5 % respectivamente.

Estos porcentajes se explican pues la Nación, hasta 1958, tuvo a su cargo el gasto de 9 territorios nacionales, luego transformados en provincias. Incluso, un territorio cuya existencia hoy desconocida, el “Territorio Nacional Los Andes”, cuya geografía fue repartida en 1943, entre las provincias de Catamarca, Jujuy y Salta. El conjunto de estos territorios detentaba una superficie superior a las catorce provincias ya existentes.

Para la distribución secundaria (entre provincias, incluida la ex - Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) se fijaron cuatro parámetros: 30% según población, 30% según el nivel de gastos, 30% en relación a los recursos recibidos el año anterior y 10 % según la recaudación de cada impuesto en cada provincia. Todos criterios devolutivos, ninguno redistributivo. Dependían de la capacidad económica de cada provincia, y fueron compatibles con la ideología liberal predominante por aquellos años. La política económica, en lugar de tender a cerrar la brecha económica y social entre las provincias, la estaba profundizando.

Por ley 12.956 de 1947, ya bajo pautas diferentes de políticas económico-sociales, se incrementa la masa coparticipable del impuesto a los réditos con la incorporación de ganancias eventuales y beneficios extraordinarios. También se modificaron las pautas de coparticipación de réditos y de ventas. La distribución primaria crece del 17,5 % al 21 % y por primera vez se introduce un criterio redistributivo. El 19 % seguiría el sistema ya vigente y el 2 % se distribuiría entre las provincias en relación inversa a la población. En el caso de los impuestos internos la distribución fue del 54 % para las provincias y el resto para la Nación.

Pero conceptualmente avanzaba mucho más allá. El derecho a coparticipar de las provincias era contra la obligación de no establecer impuestos sobre la misma base imponible y a su vez las provincias debían coparticipar a sus municipios no menos del 10 % de lo recibido por la Nación.

Y la importancia de las medidas adoptadas en ese periodo se reflejó en la composición de la masa coparticipable. Los recursos tradicionales (Impuestos Internos Unificados) pasaron del 81 % en 1935 al 38 % en 1958. Por su parte, en igual periodos los nuevos recursos provenientes de Réditos, Ventas, Ganancias Eventuales y Beneficios Extraordinarios pasaron del 19 al 60 % del total.

3.2.3.- Período entre las décadas del '50 y del '80

En este periodo se destacan los cambios en la masa coparticipable y en los coeficientes de reparto de los nuevos impuestos. En ese sentido se fueron ampliando los recursos destinados a provincias (por ley 14.788 de 1959 llegaron en 1963 al 36 %), se definió la participación de la Municipalidad de Buenos Aires por separado de las provincias (6 %), se eliminaron coeficientes de prorratoe entre provincias

(recaudación en cada provincia –devolutivo- y la inversa de la población –redistributivo-) y se incorporó un nuevo parámetro: una porción igualitaria, también de carácter redistributivo.

En el caso de impuestos internos se fue prorrogando de manera ampliada hasta 1973, llegando con el 54 % para la Nación y el 46 % para el conjunto de provincias. Y para distribuir entre ellas, se utilizó una combinación de parámetros sólo devolutivos, asociados a la población y a la actividad económica.

Bajo la dictadura de Onganía (1966-1973) se sucedieron numerosos cambios bajo formas caóticas, tanto en la distribución primaria como secundaria, dispuestas por decretos (no funcionaba el parlamento). Otra particularidad de este sub-periodo radica en la crisis financiera de las provincias provocada por la anarquía de las disposiciones. Allí aparecen por primera vez los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) a fin de equilibrar el presupuesto de provincias con graves problemas financieros.

El nuevo gobierno constitucional asumido en 1973 dicta la ley 20.221, pero ya en carácter de ley-convenio. Esta exigía no solo una ley nacional sino también leyes provinciales de adhesión. Allí se destacan avances notables bajo el concepto de coparticipación:

- a) Incluye la totalidad de los tributos en la masa coparticipable, es decir, un sistema único, excepto los casos de impuestos al comercio exterior de acuerdo a la CN, y los impuestos con asignación específica tales como hidrocarburos, energía eléctrica, etc.
- b) La distribución primaria entre Nación y Provincias, por partes iguales (48,5 % a cada una), justificada por la transformación de 8 territorios nacionales en provincias, elevando su número a 22 jurisdicciones.
- c) El resto (3 %) formaría un Fondo de Desarrollo Regional para obras interprovinciales de infraestructura.
- d) La distribución secundaria (entre provincias) combinaría tres parámetros: 65 % en función de población (devolutivo); 25 % en relación a la brecha de desarrollo regional (redistributivo) y el 10 % restante en función inversa a la dispersión poblacional (redistributivo) debido al mayor costo de los servicios.
- e) Crea la Comisión Federal de Impuestos a fin de auditar la aplicación del federalismo fiscal.
- f) Dispone el giro automático de los montos asignados.

El impacto fue notable. En los dos años subsiguientes bajo condiciones de democracia, las provincias consideradas “atrasadas” desde el punto de vista socio-económico y las de baja densidad poblacional, pudieron incrementar su alícuota de coparticipación en base a una disminución de las consideradas “avanzadas”.

En el plano impositivo se destaca el reemplazo del Impuesto a las Ventas por el IVA (Impuestos al Valor Agregado) sancionado en Diciembre de 1973 y computado en la masa coparticipable. Además contenía disposiciones obligando a las provincias a eliminar impuestos claves en la recaudación provincial tales como el Impuesto a las Actividades Lucrativas. Luego autorizado a reponer por el gobierno militar bajo el nombre de Ingresos Brutos.

Ese gobierno fue interrumpido en 1976 por una sangrienta dictadura militar. No solo manejó de manera arbitraria todas las instituciones sino también introdujo cambios tanto en el sistema impositivo co-

mo en la responsabilidad jurisdiccional del gasto público, torciendo los criterios de progresividad de la ley de 1973:

- Cambios impositivos: reemplazo de contribuciones patronales para seguridad social y vivienda, por aportes específicos al gobierno nacional provenientes del IVA a partir de ampliar la base imponible y elevar la alícuota. Luego se afectó el IVA a cubrir, de manera prioritaria, la eliminación del aporte patronal a la seguridad social. Estaban introduciendo la trampa, luego muy utilizada, de la pre-coparticipación con asignación específica a obligaciones del estado nacional.
- Cambios jurisdiccionales en el gasto público: transferencia de hospitales y escuelas primarias a las provincias, sin trasladar recursos equivalentes.

El caos introducido por la dictadura militar en el sistema de coparticipación llevó el conflicto interjurisdiccional a un grado superior. Al fenercer en 1984, el régimen de la ley 20.221, y ya bajo un gobierno constitucional, fue imposible consensuar un nuevo régimen de distribución. Y en el trienio 1985-1987 el país careció de ley de coparticipación.

De hecho la coparticipación se mantuvo, aunque de manera informal, por medio de giros de ATN. Su monto a cada provincia pasó a resultar discrecional y dependía de las condiciones fiscales, y las presiones y tensiones políticas coyunturales. En el último año de vigencia de la ley anterior (1984), la Nación entregó a las provincias el 48,5 % previsto, pero en los años siguientes, el forcejeo político elevó el monto en los años 1985 y 1986 a 59,3 % y 57,0 % respectivamente.

3.2.4.- Periodo desde 1988 hasta la actualidad

La ausencia de toda norma generó presiones y contrapresiones creando un clima favorable a una nueva ley. Y a inicios de 1988 se sanciona la ley 23.548. En ella destacamos las siguientes características:

- a) Carácter de “Régimen Transitorio de Distribución” (Art. 1), a regir solo por dos años, pero subsiste mientras no se apruebe nueva ley (Art. 15),
- b) Distribución universal de todos los impuestos excepto aquellos excluidos de manera explícita en la CN, es decir, los impuestos al comercio exterior,
- c) Distribución primaria: 42,34 % para la Nación; 54,66 % a las provincias adheridas al régimen; 2% entre provincias específicas a fin de recuperar un cierto nivel de recursos. Todos de distribución automática. El 1 % restante destinado a los ATN con distribución discrecional por P.E.
- d) La distribución secundaria (entre provincias) no consigna parámetro alguno. Es un porcentaje fijo para cada jurisdicción, sin dar fundamento alguno. Obviamente acordaron un porcentaje equivalente al resultante del “tira y afloje” del periodo inmediato anterior cuando no existió ley de coparticipación,
- e) Garantía de un piso mínimo de distribución a provincias del 34 % de la masa coparticipable, pero en ese caso, incluido los de comercio exterior (art.7).

La muy extensa vigencia de esa ley y los agudos cambios políticos y económicos ocurridos en ese período hicieron posible introducir cambios deformantes de su sentido original. Y en todos los casos afectaron a las provincias. Un botón de muestra de nuestra afirmación: sólo 24 horas después de la aprobación de esa ley, el Congreso de la Nación dictó una modificatoria con el número siguiente. Establecía

un impuesto sobre los consumos de bienes y servicios prestados por el estado (gas, teléfono y combustibles), con una distribución específica: 90 % al sistema previsional y 10 % para Provincias y para la ex - MCBA.

En la mayoría de los casos, esos cambios fueron instrumentados mediante pactos fiscales “consensuados”, luego avalados por leyes nacionales. Pero la mayoría de ellos afectaron la distribución a las provincias. Fue una muestra más de la superioridad fáctica del poder político de la Nación respecto a las Provincias, opuesta a la pretensión de un sistema federal de equilibrio de poder a fin de obligar a negociar.

Y las corrientes políticas mayoritarias se fueron sucediendo mutuamente a partir de sus propios errores. Uno de ellos fue imponer prácticas políticas centralistas sobre las provincias, en base a “mil y una” formas de desviar recursos de manera discrecional. Fue un sistema de premios y castigos a través de esquemas paralelos de distribución de recursos (fondos para vivienda, vial, electricidad, jubilaciones provinciales, educación, combustibles, tabaco, soja, conurbano, regalías hidrocarburos, etc.); direccionamiento geográfico de la obra pública, préstamos a las provincias, distribución de ATN, subsidios tarifarios diferenciales por regiones, transferencia de servicios sin compensación a las provincias, etc.

Incluso deformaron la propia ley de coparticipación. En base a metodologías políticas espurias, fueron introduciendo impuestos con nula o baja coparticipación; pre-coparticipación de la masa coparticipable e impuestos específicos con destino a áreas de responsabilidad nacional; eliminación o reducción de impuestos coparticipables; aumento de recaudación nacional por vía de impuestos sobre el comercio exterior; asignación a provincias de una porción del costo de financiamiento de la AFIP, a su vez, fijado de manera arbitraria; distribución discrecional directa de Nación a Municipios bajo criterios clientelares, asignación del grueso de los ATN a alguna provincia “preferida”. Son por demás conocidas las historias acerca de giros casi exclusivos a provincias como La Rioja o Santa Cruz en diferentes períodos presidenciales.

Estos cambios han convertido el esquema de coparticipación en un verdadero “laberinto”. En el Anexo hemos incluido un gráfico de la distribución, aunque desactualizado, ofrece una idea clara de las deformaciones introducidas, haciendo posible el financiamiento parcial del déficit fiscal nacional por parte de las provincias.

Y además, un liso y llano incumplimiento de la actual ley de coparticipación Una muestra de ello, y posible a partir del mayor poder fáctico de la Nación y su contraparte, la sumisión de las provincias a sus dictados, ha sido el no reclamo, ni formal ni informal (ni siquiera mencionado) de la cláusula de garantía (art. 7 de la ley 23.548). Esto hizo posible las detacciones sistemáticas de la masa coparticipable y con ello, la distribución al conjunto de las provincias descendió de manera notable por debajo del piso garantizado, incluido en la ley, justamente para evitar jugarretas de ese tipo.

El debate de esa ley confirma el criterio de los legisladores. La Cámara de origen fue el Senado. Allí, los informantes por la mayoría y primera minoría respecto a la cláusula de garantía expresaron (Reunión 26º del 7 y 8 de Enero de 1988):

Senador Trilla por Capital Federal: “[. . .] El artículo 7º fija un parámetro o piso del monto total de impuestos que van a recibir las provincias en forma global. Me refiero a que se ha establecido que

recibirán en conjunto por lo menos el 34 por ciento. El monto a distribuir no podrá ser menor que el 34 por ciento de la recaudación de recursos tributarios que tenga la administración central, sea por impuestos coparticipables o no coparticipables, excluyendo por cierto, aquellos con afectación específica o cuentas especiales. Tiene el sentido de dar una estabilidad porcentual a lo que recaude la administración nacional y lo que se asigne a las provincias, a efectos de evitar que por diferencias de signo político o mediante la aplicación de medidas de diverso tipo se pueda eludir de alguna manera la entrega de esos recursos. [...]” (página 2379).

Senador Romero por Salta: “[...] También es destacable en este proyecto la cláusula de garantía fijada por el artículo 7º según el cual las provincias nunca podrán recibir menos del 34 por ciento del total de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central.

De esta forma se mantendrá la relación de recursos entre la Nación y las provincias en un porcentaje mínimo a favor de estas últimas, que no podrán verse afectadas en caso de que la Nación decidiera incrementar sus recursos tributarios que son exclusivos en desmedro de los que son coparticipables. [...]” (pág. 2384).

Hoy, la deuda generada por las diferencias, resulta de hecho, de cumplimiento imposible dada la dimensión galáctica del monto acumulado a través de décadas. El único reclamo formal fue por una porción de esa deuda, derivada de la desviación del 15 % de la masa coparticipable con destino al pago de jubilaciones.

Fue planteado solo por 3 provincias (Córdoba, Santa Fe y San Luis), con fallo favorable de la CSJ, y luego ampliado por decreto nacional a todas las provincias. Sólo se habría pagado, y con bonos a muy largo plazo a la Provincia de San Luis.

4.- La extensa vigencia de la Ley 23.548

Nos queda pendiente explicar cómo, una ley transitoria de sólo dos años de vigencia, se ha mantenido vigente por más de 35 años y resulta probable se extienda por varios más. Destacamos dos elementos explicativos: la continuidad de las tensiones y presiones mutuas Nación-Provincias, derivadas de diferentes enfoques políticos y económicos, y la existencia de una nueva CN (1994) con una clara definición y exigencias específicas en materia de coparticipación, la base material del federalismo.

4.1.- Continuidad de las tensiones

A las detracciones ya analizadas se suma la continuidad e incremento de las tensiones en la relación fiscal Nación-Provincias; y tensiones por las “grietas” políticas oficialismo-oposición, convertidas en el centro de la práctica política de las corrientes mayoritarias. Algunas formas concretas adoptadas fueron:

- Las presiones nacionales sobre los gobernadores del mismo signo político, incentivan la grieta “oficialismo-oposición” e impide la acción conjunta de las provincias. P. ej., conducciones nacionales del partido gobernante decidiendo sus representantes provinciales en el poder legislativo nacional.
- El chantaje de representantes provinciales para lograr recursos adicionales por fuera del sistema de coparticipación, en “canje” por leyes de interés político del gobierno nacional.
- Chantaje del gobierno nacional sobre los gobiernos provinciales de oposición.
- La utilización de las falencias y vacíos de la actual ley de coparticipación y de los sistemas distributivos paralelos como premio y castigo a las administraciones provinciales.

Una prueba de estos chantajes es lo sucedido en el año 2012. Las provincias de Córdoba y Santa Fe ya habían concretado el reclamo por la detacción del 15 % con destino al sistema previsional. También

el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, reclamaba ayuda nacional para el pago del aguinaldo.

En ese cuadro, la Presidenta de la Nación pronuncia un discurso donde da a conocer cifras de transferencias de la Nación hacia esa provincia, superiores al total de su presupuesto provincial. Intentaba dar a entender, una responsabilidad provincial exclusiva por la falta de fondos.

Sin embargo, las cifras dadas a conocer no tenían relación alguna con la coparticipación fijada en la Ley 23.548. Habían sumado a los giros de esa ley, todos los sistemas paralelos (vivienda, energía, etc.), las obras nacionales realizadas en territorio provincial, e incluso los pagos trabajadores activos y pasivos (jubilados) de actividades de jurisdicción nacional con domicilio en esa provincia.

El meta-mensaje estaba muy claro. No se trataba de un “error” por información deficiente. Significaba que cualquier diferencia por reclamos legales de las provincias, la administración nacional podría compensarlos con disminuciones en otros rubros, dada la gigantesca masa de recursos nacionales erogadas en los territorios provinciales. Los gobernadores se estarían equivocando al reclamar, porque seguirían recibiendo lo mismo.

4.2.- La coparticipación en la CN

También consideramos central para explicar la continuidad de las condiciones, la aprobación de una nueva CN (1994), con una clara definición por la coparticipación. Y concordante con ello, una definida oposición ideológica actual por parte de las corrientes políticas mayoritarias respecto a los criterios exigidos por el texto constitucional, cuando esas fuerzas detentaban ideologías de neto corte progresista.

La CN de 1994, introduce de manera explícita el criterio de facultades concurrentes y una salida a los problemas mediante la coparticipación. Más aun, describe de manera minuciosa los criterios básicos a ajustar su contenido concreto. De esa forma, rescata y profundiza los aspectos positivos de la ley 20.221 de 1973.

Y como remate de la importancia adjudicada al tema, la CN, en sus disposiciones transitorias ordena un plazo perentorio de dos años (diciembre de 1996) para sancionar una nueva ley de coparticipación ajustada a esos criterios.

La concurrencia de facultades y las distribución de recursos vía coparticipación había pasado a adoptar rango constitucional. Sin embargo, sigue vigente la ley de 1988. Aunque hubo algunos amagues, nunca llegó a citarse, de manera formal a las provincias, para cumplir esa exigencia constitucional.

Y no solo desarrollaron políticas opuestas al criterio de coparticipación, sino también eludieron el debate de una nueva ley, pues los criterios fijados en la CN para su elaboración, resultan diametralmente opuestos a la práctica política actual de los partidos mayoritarios.

Y aquí reside el punto central de la no existencia de esa ley. Los criterios fijados en el texto constitucional son contundentes al respecto. Solo cabe sentarse a negociar y redactar los detalles. Pero ese texto, impediría a las corrientes políticas mayoritarias seguir utilizando el sistema actual en su beneficio. Al neoliberalismo, le impide re-introducir una concepción de gobierno unitario vía una división de impuestos por fuentes. Al populismo, utilizarlo como un instrumento político de premios y castigo. A fin de dimensionar esta afirmación, revisemos en detalle el texto constitucional.

4.2.1.- Los textos sobre coparticipación en la CN de 1994

La CN de 1994 en su artículo Art. 75 inciso 2 y 3, expresa:

“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 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 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.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad 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 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 determina 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.

Y complementado esto, la cláusula sexta de las disposiciones transitorias dispone:

Sexta. Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc.2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; 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.

4.2.2.- Análisis del significado del texto constitucional

Si analizamos párrafo a párrafo el significado de estos criterios encontraremos definiciones rotundas, en contraposición a lo habitual en material jurídico: redacciones ambiguas haciendo posible, retorcidas interpretaciones para desviar la intención del legislador. En ese sentido, dos elementos claves: la institucionalización de la coparticipación y la definición de sus criterios básicos. Analizaremos ambos, pues explican el porque, durante casi 3 décadas no nadie atinó a comenzar a debatirlo.

4.2.2.1.- Institucionalización de la coparticipación:

La definición de la existencia de facultades concurrentes de Nación y Provincias y su salida por vía de la coparticipación (primero y segundo párrafo del inciso 2 del artículo 75), termina liquidando toda posibilidad de aplicar una división por fuentes de los tributos. Todas las propuestas del campo del pensamiento neoliberal, culminan con este tipo de salida. Sin embargo, resultaría imposible aplicarlo bajo este texto constitucional.

Debe tenerse en cuenta que hasta esa versión de la CN, el término “coparticipación” no aparecía, y por ende, era posible aplicar un criterio de división por fuentes, es decir impuestos específicos y exclusivos para cada jurisdicción.

El miembro informante por el despacho de mayoría en la Convención Constituyente, referido ese tema, Sr. Rubén Marín, representante de la Provincia de La Pampa dijo al respecto:

“En ese marco de la matriz de distribución de competencias y potestades, no deseo entrar en sutilezas respecto de expresiones interpretativas, economicistas o juridicistas. Prefiero la sencillez de los argumentos irrefutables de la realidad histórica de nuestro país.

¿Cuáles son los fundamentos que tuvo la Comisión para incluir en la Constitución y dar rango constitucional a la coparticipación federal? Esto no fue sólo porque la ley 24.309 habilitó este tema para su debate, sino porque la decisión de insertar la coparticipación en el texto constitucional es en sí una auténtica conquista federal.

Las provincias no están delegando facultades de imposición a la Nación, sino que las provincias y la Nación comparten facultades de distribución para sentar las bases de un federalismo solidario.” (Actas, página 3173).

Y este criterio hace imposible la alternativa neoliberal de una división por fuentes. Además esa salida detenta problemas de instrumentación. Los impuestos progresivos resultan de administración más compleja, y están fuera de la posibilidad de una administración provincial. E incluso la necesidad de abarcar todas las provincias, a fin de hacer posible una escala mínima de administración, hace necesaria su aprobación (y eventual anulación) a nivel nacional.

A inicios de los ´90, la entidad de estudios empresarios FIEL, bajo la dirección de López Murphy, realizó una propuesta de coparticipación con división en la fuente donde se asignaba dos impuestos específicos a las provincias. Al poco tiempo, bajo impulso del Ministro Cavallo, justamente, esos dos impuestos, habían sido derogados.

4.2.2.2.- Definición de los criterios básicos

Analizaremos los ya predefinidos: ley convenio, distribución de recursos y funciones, criterios de reparto, desviaciones de la coparticipación y exigencia de nueva ley bajo los criterios de la CN. Y cada uno de ellos, bajo nuestro enfoque, y complementado con los fundamentos del despacho de mayoría, luego aprobado por amplio margen por la Convención Constituyente de 1994.

4.2.2.2.1.- Ley Convenio

De acuerdo al segundo y cuarto párrafo del inciso 2 del artículo 75, exige para a la coparticipación, una categoría especial de ley: “ley-convenio”. Ésta requiere ratificación por leyes provinciales, designa Cámara de origen (Senado), mayorías especiales para su aprobación y sus modificaciones, bajo las mis-

mas condiciones de la ley original, y nunca de manera unilateral. P.ej., sólo decidida por el poder legislativo nacional.

Además este tipo de leyes, no está sujeta a reglamentación alguna por parte del Poder Ejecutivo Nacional, es decir, entra en vigencia de manera automática y se ejecuta tal como sale aprobada. Han tenido en cuenta las distorsiones ejercidas por el Poder Ejecutivo cuando reglamenta leyes, sobre todo las vinculadas a la cuestión tributaria. Llegan hasta convertir la voluntad del legislador en su versus. En la Convención Constituyente, el miembro informante por el despacho de mayoría expresó al respecto:

“Se necesita una ley convenio. La consagración constitucional de las leyes convenio configura una novedad jurídico— institucional que se caracteriza por un proceso político y jurídico complejo: acuerdo federal entre la Nación y las provincias, sanción por el Congreso de la Nación con una mayoría absoluta, y aprobación por las legislaturas provinciales.

Dicha ley convenio reconoce como particularidades la imposibilidad de su modificación unilateral y la prohibición de su reglamentación.

La inclusión del instituto de las leyes convenio tiende a saldar también una dilatada discusión respecto de su constitucionalidad.

En nuestro concepto, las mencionadas leyes son una genuina interpretación y expresión de un federalismo concertativo y solidario.

En el dictamen de mayoría se ha consignado expresamente que la ley convenio de coparticipación deberá comenzar su trámite legislativo en la Cámara de Senadores. Esta innovación reconoce como fundamento, sin ninguna duda, la participación igualitaria de las provincias en ese cuerpo y su rol específico para el control del régimen federal.

La inclusión del instituto de las leyes convenio tiende a saldar también una dilatada discusión respecto de su constitucionalidad. (Actas, pág. 3174)

4.2.2.2.- Distribución de recursos y funciones

Contemplados en el segundo párrafo. Hasta ahora ese tipo de leyes había establecido criterios pero sólo para distribuir recursos. Ahora exige distribuir recursos y funciones. Justamente los desequilibrios financieros tanto de Nación como de las Provincias provienen, en gran parte, del desacople entre los criterios de distribución de recursos y las funciones auto-asignadas por Provincias y Nación en función de las potestades concurrentes, reconocidas por la CSJ y ahora incluidas en la CN.

Una superposición de funciones originada en compulsivas políticas clientelares tendientes a abarcar la mayor cantidad posible de actividades en cada una de los niveles jurisdiccionales, genera superposiciones incompatibles con cualquier forma de racionalidad. Por esa razón se exige, a la ley de coparticipación contemplar no solo la distribución de recursos sino también la de funciones.

Un claro ejemplo de esto, es la función de salud. La superposición de funciones puede evitarse distribuyendo sus actividades entre las diversas jurisdicciones, no de manera forzada, sino en función de la propia naturaleza de los servicios de salud. Por ejemplo, servicios de alta complejidad prestados por la Nación, complejidad intermedia por las provincias y la medicina asistencial en barrios urbanos, a cargo

de los municipios. Acordar este tipo de distribución de funciones pondría punto final al clientelismo político en materia de salud.

En palabras del miembro informante del despacho de mayoría:

“La distribución de recursos entre la Nación y las provincias, conocida doctrinariamente como distribución primaria, se hará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas.

La propuesta que estamos considerando tiene la virtud de introducir una pauta de racionalización financiera y fiscal absolutamente justificable en tanto liga la asignación de fondos a los gastos que se originen por el desempeño de las diversas competencias y la prestación de los distintos servicios.” (Actas, pág. 3175)

4.2.2.2.3.- Criterios de reparto

Aparecen en el mismo párrafo de la distribución. Históricamente, han predominado los criterios devolutivos, En lugar de intentar cerrar la brecha socio-económica entre las provincias la ensancharon y con ello, agudizaron la falta de integración regional y productiva.

Solo en la ley de 1973 habían aparecido definidos rasgos redistributivos. Pero en la actual CN no solo aparecen delineados con claridad, sino también resultan centrales y únicos. En primer lugar, el texto habla de “criterios objetivos de reparto”. Esto excluye la posibilidad de una mera negociación de porcentajes tal como se practicó en la ley 23.548. Debe incluir criterios explícitos y fundamentados, y los objetivos están claramente planteados: equidad, solidaridad, y cerrar la brecha de desarrollo socio-económico. Excluye, de plano, la posibilidad de aplicar criterio devolutivo alguno.

Y esto es de suma importancia. Cuando las corrientes políticas mayoritarias de la Provincia de Buenos Aires critican la brecha existente entre lo recibido por esa jurisdicción en el rubro de coparticipación y sus respectivos porcentajes de población y producción nacional, el mensaje implícito planteado, es una distribución solo en base a criterios devolutivos. Por el contrario, una eventual ley basada en el actual texto constitucional, debería fijar criterios **solo redistributivos**.

El miembro informante del despacho de mayoría de la CN dijo al respecto:

“Se incorporan también como elementos y principios rectores la equidad, la solidaridad y la obtención de un nivel de desarrollo y calidad de vida homogéneos en todo el país. Estos principios generales, lejos de ser meras expresiones de voluntarismo o de ingenuidad política, configuran criterios o postulados a los que el legislador, así como la Nación y las provincias, deberán ajustarse imperativamente”. (Actas, pág. 3175)

4.2.2.2.4. Desviaciones de la coparticipación

Derivar recursos coparticipables hacia asignaciones específicas resulta posible. Por ejemplo un fondo para casos de catástrofes naturales: meteorológicas, ambientales, sísmicas, etc. Pero en ese caso requiere ser aprobada por **tiempo determinado y por mayorías especiales** (inciso 3 del artículo 75).

4.2.2.2.5.- Exigencia de nueva ley de coparticipación

La cláusula sexta de las Disposiciones Transitorias, ordena, de manera imperativa, sancionar una nueva ley bajo los criterios claramente definidos por la CN de 1994, y un plazo definido para cumplirlo, ya finalizado en 1996.

Al fundamentar el despacho de mayoría, el convencional Marín expresó:

“A través de dicha cláusula el legislador constituyente ha definido un mandato explícito e inderogable por la voluntad política de sus partes, es decir, la sanción de un nuevo régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal de fiscalización y control antes de la finalización de 1996. La nueva ley convenio además deberá contemplar imperativamente las cláusulas del nuevo inciso 2 del artículo 67.

Con esta norma se reafirma la inquebrantable decisión de salir de un régimen transitorio de distribución de recursos que lleva más de veinte años, y se ingresa definitivamente en un nuevo mapa de relaciones financieras y fiscales entre el gobierno federal y los Estados provinciales.

Este imperativo categórico —que no podrá ser soslayado apelando a ningún subterfugio legal— exige que las partes emprendan cuanto antes el diálogo institucional que desembocará en el nuevo Pacto Federal Fiscal, que sentará las bases de la futura ley convenio.

Sería altamente positivo que el clima de respeto y la vocación de consenso que se ha gestado en el ámbito de esta Convención se sostenga para dar lugar a un sistema superado que contemple las exigencias de equidad y solidaridad que aquí se postulan.

Se ha considerado prudente un plazo de algo más de dos años desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución para generar un espacio de consenso y también para evitar que su desarrollo tenga conclusión, justamente, en un año político como será 1995.

¿Cuál es la situación hasta la sanción de la nueva ley convenio de coparticipación? La pauta que ha definido el dictamen de mayoría consiste en que la distribución de competencias, servicios, funciones y recursos vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse en desmedro de las provincias hasta el dictado del nuevo régimen. Este texto implica la garantía de que hasta que no entre en vigencia el nuevo régimen, o hasta fines de 1996 como máximo, se mantendrá el status jurídico vigente”. (Actas, página 3176).

5.- Porque no se cumple el mandato constitucional

No solo pasaron 27 años desde el vencimiento de la obligación. Nos encontramos en el siglo siguiente y ya muy avanzado. A pesar de los categóricos términos utilizados por el miembro informante del despacho aprobado (“mandato explícito e inderogable”, “ajustarse imperativamente”, “no podrá ser soslayado apelando a ningún subterfugio legal” y otros de similar calibre), ese mandato constitucional, nunca comenzó siquiera a debatirse.

Desde aquel debate de 1994, cuyo clima hemos tratado de reflejar, ya han pasado tres décadas. Y en ese largo plazo, el tiempo no ha transcurrido en vano. El contexto cultural ha proseguido, y de manera implacable, modelando y profundizando rasgos ideológicos muy definidos y compatibles con la auto-defensa del sistema socio-económico. E hizo posible a las principales corrientes políticas del país, aban-

donar una mirada histórica sobre el país y su papel, y reemplazarla por los criterios a-históricos del neoliberalismo y del populismo.

A partir de aquellos criterios, había sido posible plantear políticas orientadas hacia la formación de una fuerza mayoritaria de síntesis, con una definida raigambre progresista. Justamente, el acuerdo logrado en el texto constitucional de 1994, y la adopción de una clara definición en materia de coparticipación, fue una prueba palpable de la existencia de esas condiciones. Y hacía posible visualizar la concreción de una fuerza política como síntesis superadora.

Pero, el contexto cultural prosiguió su tarea de zapa, y hoy, las grandes corrientes políticas, en lugar de fundamentar sus planteos en base a criterios históricos específicos del país, han girado hacia criterios caracterizados por sus fundamentos a-históricos: el neoliberalismo y el populismo.

Justamente las contundentes definiciones acerca del ejercicio del federalismo fiscal, de la CN de 1994, en caso de activarse bajo la forma de nueva ley de coparticipación, pondría límites muy severos, tanto a las prácticas políticas neoliberales, como populistas en materia de relaciones fiscales intergubernamentales. Nada menos que la base material del estado.

Y las corrientes políticas mayoritarias actuales, al virar su ideología en direcciones diametralmente opuestas a sus líneas históricas, eluden el mandato constitucional. De éste, solo cabe debatir los detalles, pues sus lineamientos, ya están definidos por la CN. Pero resultan diametralmente opuestos a su ideología y prácticas políticas actuales.

De arranque, ignoraron el texto constitucional. Éste prohíbe de manera rotunda, desde la fecha de aprobación de la CN y hasta la vigencia del nuevo régimen, toda disposición en desmedro de la distribución. No solo la Nación quitó los recursos provinciales. Tampoco ese texto fue esgrimido por las provincias en defensa de sus intereses.

Todos estos elementos explican porque el mandato constitucional de una nueva ley de coparticipación no se ha podido cumplir desde 1996, en particular, dada la preeminencia actual en política, del pensamiento neoliberal y populista, e incluso con tendencia hacia formatos extremistas y delirantes. Aunque agresivamente enfrentados en cuestiones superficiales, terminan coincidiendo en posiciones regresivas frente a los problemas estructurales del país.

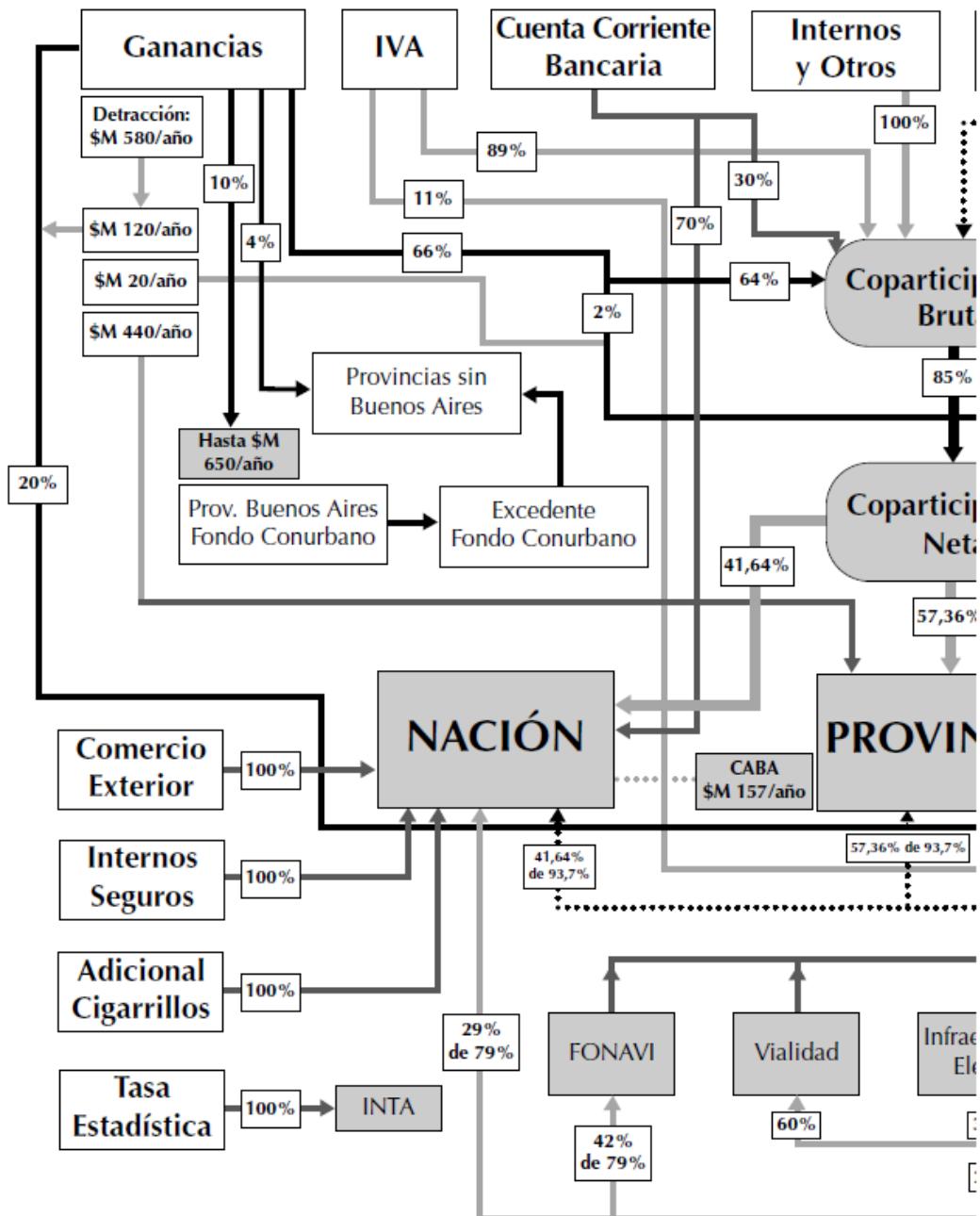
En este caso, el debate de una nueva ley de coparticipación, pondría límites muy precisos, tanto a las iniciativas de división por fuentes del neoliberalismo, como a la utilización de la coparticipación por parte del populismo, como instrumento para disciplinar políticamente a los gobiernos provinciales.

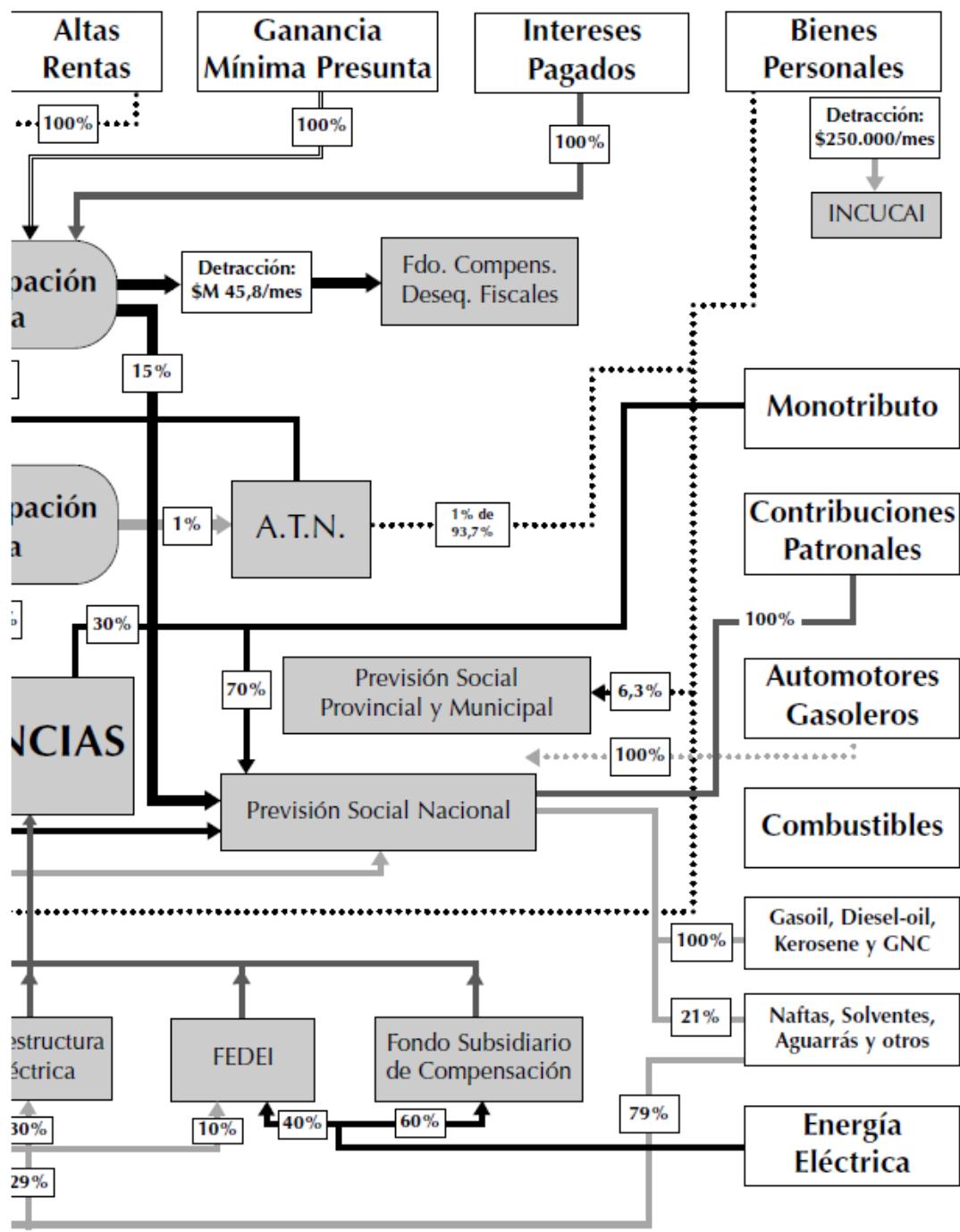
Córdoba, Agosto de 2023

Lic. Daniel Wolovick

Anexo: “El laberinto de la coparticipación” en páginas siguientes. (Imprimir y pegar ambos lados del gráfico)

Figura N° 5. El laberinto de la coparticipación





Aníbal Oscar Berteau Versión 1.0