

FEDERALISMO Y ANTIFEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA

*Comunicación del académico Manuel A. Solanet
en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 11 de agosto de 2010*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones (www.imagenimpresa.com.ar)
en el mes de noviembre de 2010.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2009 / 2010**

Presidente Académico Dr. JORGE REINALDO VANOSSI
Vicepresidente . . Académico Dr. HUGO O. M. OBIGLIO
Secretario Académico Dr. FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA
Tesorero Académico Dr. CARLOS PEDRO BLAQUIER
Prosecretario . . . Académico Embajador CARLOS ORTIZ DE ROZAS
Protesorero Académico Ing. MANUEL SOLANET

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos A. FLORIA	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU	28-04-99	José de San Martín
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI.....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA.....	27-11-02	Carlos Pellegrini
Sr. Jorge Emilio GALLARDO	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE	14-04-10	Bartolomé Mitre

ACADÉMICOS EMÉRITOS

Dr. Pedro J. FRÍAS
Dr. Carlos María BIDEGAIN
Dr. Miguel M. PADILLA

FEDERALISMO Y ANTIFEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA

Por el académico ING. MANUEL A. SOLANET

En un país de organización federal, la forma de distribuir las responsabilidades gubernamentales de gastar y de recaudar es en definitiva determinante del juego de poder entre los distintos niveles de gobierno. La Argentina es un estado federal, pero en el marco de una cultura tradicionalmente centralista y fuertemente presidencialista. A lo largo de su historia ha mostrado situaciones diversas en las que el espacio de poder de los gobernadores algunas veces se ha ampliado, y otras, las más, se ha reducido. El instrumento más frecuentemente utilizado para fortalecer el centralismo en detrimento de las autonomías provinciales ha sido el manejo fiscal y extra fiscal de los recursos impositivos. Lo ocurrido en los últimos años ejemplifica estas aseveraciones, pero creo conveniente enfocar esta comunicación hacia un marco histórico que la haga más comprensiva.

El federalismo y las responsabilidades fiscales en los inicios de nuestra Nación

El nacimiento de nuestra patria y luego su consolidación como Nación, reconocieron necesariamente el sello histórico de una autoridad centralizada, tal como lo era en el Virreinato del Río de la Plata. La autoridad del Rey quedaba ejercida sobre sus colonias con un diseño administrativo y geográfico que luego contribuyó a evitar una atomización política mayor ante la realidad de regiones menores, con culturas, economías y afectos propios. Esa organización centralizada que caracterizó a las colonias españolas, a diferencia de las colonias inglesas en América del Norte, no impidió en el Plata el desarrollo de raigambres y tradiciones locales. La diferenciación entre cordobeses, santiagueños, tucumanos o correntinos, ya era antes de 1810 casi tan clara como lo es hoy. Las provincias emergieron con nuestra independencia como verdaderos estados, pero con tradición administrativa y vocación de asociarse en una confederación, aunque inicialmente se reservaron el derecho de secesión según fuera su ulterior conveniencia. La Banda Oriental y el Alto Perú, que actuaron junto a las otras provincias argentinas durante la emancipación y en las primeras etapas de nuestra organización, conformaron luego otros países independientes. Las tendencias asociativas tanto como las secesionistas estuvieron vigentes por largo tiempo y pudo haber sucedido que la provincia de Buenos Aires se hubiera consolidado también como un estado independiente.

Antes que el nombre Argentina expresara formalmente el concepto de un solo país, la mejor definición de lo que le sucedía al Virreinato se reflejaba en la denominación de Provincias Unidas del Río de la Plata, como fue expuesta en el Manifiesto Inaugural de la Asamblea del año 13. Esta misma Asamblea al crear el cargo de Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, estableció que “la prudencia, sabiduría y acierto deben presidir

a todas las deliberaciones de gobierno y hacer la felicidad de las provincias a su mando”. Eran las provincias las que delegaban ese mando.

El acta de nuestra independencia del 9 de julio de 1816 comienza con “Nos los representantes de las Provincias Unidas en Sud América”. Lo mismo sucede con la primera constitución dictada en nuestro país en 1819, que fue denominada “Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica”. Si bien ésta fue una constitución unitaria, reconocía la génesis de la nación como una unión de estados, y en este caso ampliaba su aspiración desde los límites del Virreinato hasta el conjunto de Sudamérica. Fue una aspiración obviamente excesiva, pero demostraba que la esencia del nuevo país era definitivamente federal.

Partiendo de comunidades que tenían alguna forma de administración local, era inevitable que en la construcción de un gobierno nacional surgiera la cuestión de la distribución de responsabilidades fiscales, tanto del gasto como de los recursos. La Constitución de 1819, como también lo hicieron las siguientes, se ocupó de definir funciones para el gobierno central, y aunque no entró en el tema de las responsabilidades tributarias, introdujo el principio de la uniformidad de trato. En su artículo 33 decía que el gobierno nacional debía “establecer derechos, y por un tiempo que no pase de dos años, imponer para las urgencias del Estado contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio”.

La Constitución de 1826 también unitaria y que no llegó a tener vigencia, creó Consejos de Administración en cada provincia, exigiéndoles que elaboren anualmente el presupuesto de gastos que luego cada gobernador debía presentar al Presidente de la República. Éste a su vez debía someterlo a la aprobación de la Legislatura Nacional. Estos Consejos establecerían las rentas provinciales y reglarían su recaudación. A las provincias se les reservaba los denominados impuestos directos, que gravaban a las personas, mientras que al Tesoro Nacional aquella Constitución le adjudicó

caba las contribuciones indirectas, tales como los impuestos de aduana o los que recaían sobre el comercio y las mercaderías. Los gravámenes provinciales de todas maneras debían ser aprobados por el gobierno nacional, y sólo si no alcanzaban a cubrir los gastos propios de las gobernaciones serían suplementados por aportes del Tesoro Nacional, que luego deberían ser devueltos. Como se ve, el federalismo fiscal de la Constitución del 26 consistía en un modelo de correspondencia pura, o sea que cada provincia debía limitar su gasto a su propia capacidad de recaudar. También sentó el precedente de adjudicar los impuestos directos a las provincias, y los indirectos al gobierno nacional.

Durante la gestión de Rivadavia se puso orden en alguna medida a la hacienda pública. Se aprobó un presupuesto y se crearon algunos impuestos diferentes a los de aduana, por ejemplo un canon a pagar por cada empleado o trabajador en relación de dependencia. Los gobiernos provinciales se procuraron también ingresos gravando el papel sellado y vendiendo tierras fiscales. Hasta la sanción de la Constitución de 1853 y en el marco de la anarquía o del predominio de Buenos Aires, no hubo sin embargo un régimen ordenado de impuestos ni de gastos en los distintos niveles de gobierno. Siendo el principal ingreso tributario el proveniente de las aduanas y particularmente de la de Buenos Aires, la cuestión se convirtió en un tema crucial para la integración nacional.

Debemos decir que en las constituciones de 1819 ó 1826, hubo disposiciones sobre recursos fiscales pero carecieron de precisión en cuanto a cuáles funciones y áreas de gobierno correspondían a las provincias y cuáles eran delegadas o reservadas al gobierno nacional.

El federalismo fiscal en la Organización Nacional

La Constitución de 1853, que sentó definitivamente las bases de la organización nacional a partir de un estado federal, estableció las funciones de cada uno de los tres poderes del gobierno central. Con un criterio residual, en su artículo 101 dice: “Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal”. En cuanto a las responsabilidades fiscales, en su artículo 4º estableció textualmente: “El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación de la Aduana; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”. Lo concreto y relevante eran entonces los derechos de importación. Su captación íntegra por el gobierno nacional parecía definir y terminar con el pleito, aunque no fue así. La Constitución fue rechazada por Buenos Aires profundizando el conflicto con la Federación, que ya se había anticipado con el rechazo al Acuerdo de San Nicolás y con la revolución de Alsina en septiembre de 1852. La secesión de Buenos Aires le permitió a la provincia durante una década continuar captando los impuestos de aduana. Recién después de Pavón con el sorprendente y debatido triunfo de Mitre, éste acordó el retorno de la provincia a la Confederación, pero compartiendo la renta de la aduana de Buenos Aires por mitades durante los siguientes cinco años. Luego esta renta quedó federalizada en su totalidad hasta que por primera vez recientemente en 2009 se coparticipa un impuesto aduanero: el 30% del producido de los derechos de exportación de la soja y sus derivados.

La organización nacional y el espectacular crecimiento de la Argentina se produjeron simultáneamente con la apertura del comercio. De ahí que los aranceles a las importaciones, aunque

de alícuotas moderadas, pudieron seguir siendo el puntal fundamental de los ingresos fiscales. Luego de la guerra del Paraguay, de la sofocación de los alzamientos del interior, de la campaña del Desierto y superada la revolución del Parque, los gastos militares bajaron y quedaron razonablemente acotados al equipamiento de unas fuerzas armadas organizadas para la defensa de la Nación, con un objetivo principalmente disuasivo. En los años siguientes las dimensiones de la administración pública respondieron a gobiernos relativamente eficientes. Se unificó la moneda y pudieron pagarse gradualmente los empréstitos externos con un manejo fiscal algo más ordenado.

En la salida de la crisis del noventa, Carlos Pellegrini creó en 1891 el impuesto interno a las cervezas, los fósforos y a la fabricación de alcoholes. Posteriormente, se incorporó el tabaco, el vino, el azúcar y el aceite. También se gravaron transitoriamente las utilidades y dividendos de bancos y compañías de seguros. Pero los gobiernos provinciales también avanzaron con impuestos sobre los mismos bienes de consumo. En rigor se trataba de impuestos indirectos que debían estar reservados a la Nación, por lo que se suscitaron conflictos que motivaron la intervención de la Corte Suprema. La doble imposición subsistió y esta división de jurisdicciones entre impuestos directos e indirectos nunca hasta ahora tuvo aplicación efectiva.

Luego de la crisis de 1890 el comercio internacional y los precios externos se recuperaron y se pudo mantener por cuatro décadas el crecimiento económico y un alto nivel de importaciones. Pero llegó la crisis del 30 y encontró a la Argentina con un sector público más crecido y con importantes necesidades de infraestructura. Hasta entonces el transporte se había desarrollado con concesiones ferroviarias, tranviarias y portuarias, fundamentalmente privadas. Lo mismo había ocurrido con la energía eléctrica, los combustibles y la telefonía. Pero emergió el transporte automotor exigiendo caminos que sólo podía construir y mantener el Estado.

También se necesitaba extender las áreas de riego mediante nuevos diques y canales que no eran fáciles de realizar con inversión privada. La recesión afectó los ingresos de aduana y exigió ajustes en el gasto público. Esto contribuyó como un círculo vicioso a agravar la situación económica.

El impuesto a los Réditos y la coparticipación federal

La grave situación fiscal creada por la crisis del treinta motivó al gobierno nacional a motorizar dos iniciativas que encontraron apoyo legislativo: la creación del impuesto a los réditos; y la sanción de un régimen de vialidad apoyado en un impuesto a la nafta. Ya se había intentado crear un impuesto a la renta en la primera presidencia de Hipólito Irigoyen. El proyecto logró media sanción en Diputados pero fue rechazado en la Cámara de Senadores. En 1932, doce años después, durante la presidencia de Justo y ante las acuciantes necesidades fiscales, prosperó un nuevo proyecto para gravar la renta. Se suponía que el impuesto a los Réditos, que así se denominó, sería transitorio hasta superar la emergencia. Sin embargo la Ley 11.682 que lo creó, tuvo vigencia con varias modificaciones por cuarenta años hasta 1973 y luego se reemplazó por un nuevo régimen que lo continuó con la denominación de impuesto a las Ganancias. Hasta la creación del impuesto a los Réditos, los derechos de aduana constituían todavía el 66 % de los recursos tributarios de la Nación.

Por ser un impuesto directo, cuando fue creado el de Réditos suscitó un conflicto de interpretación constitucional con las provincias. Sólo se superó debido al carácter transitorio que le fijaba la Ley, ya que la Constitución facultaba al Congreso Nacional a imponer gravámenes directos pero por tiempo determinado. La coparticipación federal de este impuesto permitió tiempo después

superar este conflicto. En efecto, en 1934 junto con la creación de Impuesto a las Ventas se sancionaron las leyes 12.139, 12.143 y 12.147 con un esquema de ley convenio, que establecieron la coparticipación de carácter compensatorio de este gravamen y el de Réditos, con las entonces 14 provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Además se ordenaron y unificaron los impuestos internos ya existentes derogando los que se superponían en las provincias. A éstas se les compensó distribuyendo su producido. El carácter de ley convenio implicaba un pacto entre la Nación y las provincias por el cual se acordaba que la primera recaude los impuestos comprendidos, distribuyendo una proporción de los mismos entre las provincias y éstas se comprometían a derogar y a no crear todo otro impuesto análogo al recaudado por la Nación

La historia impositiva argentina es rica en modificaciones permanentes. A pesar que esos cambios requirieron en general la participación del Poder Legislativo, se reconoce en su evolución el crecimiento de las necesidades fiscales del gobierno nacional, casi siempre acuciantes. El argumento de la emergencia nacional operó siempre para reducir la capacidad de los representantes provinciales para defender los intereses fiscales de sus representados. Debemos mencionar la profusa creatividad para introducir nuevos impuestos, particularmente a partir de 1946 cuando se creó el denominado a los Beneficios Eventuales. Aparecieron o crecieron posteriormente los aportes de empleados y empleadores, Actividades Lucrativas, los fondos específicos, la Productividad Normal de la Tierra, el Impuesto al Valor Agregado, a los Bienes Personales, a la Ganancia Mínima Presunta, las Retenciones a las Exportaciones, el Impuesto al Cheque, y muchos otros. Algunos de estos pasaron a formar parte de la masa coparticipable con las provincias, y otros no. Esto dependió en general de la oportunidad en que se crearon. Cuando obedecían a una emergencia nacional, el gobierno de turno intentó y casi siempre logró, eludir la coparticipación con las provincias.

A partir del 1° de enero de 1935 el producido del impuesto a los Réditos y a las Ventas se coparticipó con un criterio devolutivo, es decir en proporción a la base tributaria de cada provincia. La Nación se quedaba con el 82,5% y distribuía entre las provincias el 17,5%. Por otro lado, la distribución de los impuestos internos se estableció en montos que compensaban lo perdido por cada provincia al derogar el gravamen similar que antes recaudaba.

En 1951, al crearse el impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, o sea el impuesto a la herencia, se estableció que su distribución lo fuera en relación al domicilio de los bienes transmitidos. La Nación se quedaba con lo que correspondía a los bienes radicados en la Capital Federal y en los territorios nacionales.

En 1954 se legisló sobre los impuestos internos (Ley 14.390) estableciendo una distribución del 46% para las provincias, lo que a su vez se repartía en base a dos mecanismos: un 98%, abierto a su vez en un 80% por población y un 20% por producción provincial de artículos gravados por impuestos internos; el 2% restante en razón inversa al monto por habitante que correspondía a cada provincia según la distribución anterior. Más tarde, en 1959, la Ley 14.788 estableció una nueva distribución de los impuestos a los Réditos, a las Ventas y otros, asignando el 61,88% a la Nación, el 35,46% a las provincias y el 2,66% a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La distribución secundaria se hacía según la población y la recaudación de impuestos propios provinciales, ponderándolos por partes iguales.

Estos sistemas tuvieron vigencia hasta la sanción de la Ley 20.221 de marzo de 1973, que incorporó nuevos impuestos en la masa coparticipable y unificó los criterios de distribución. Se asignó un 48,5% para la Nación, otro 48,5% para las provincias y un 3% para un Fondo de Desarrollo Regional que el Ministerio del Interior distribuía para programas provinciales. La distribución secundaria resultaba de la combinación de tres criterios: el 65% se repartía en proporción a la población; el 25% en relación con la

brecha de desarrollo tomando como parámetros el alfabetismo y la cantidad de automóviles por habitante; el 10% restante según la relación entre superficie y población. Por primera vez se introdujeron criterios redistributivos. Esta Ley debía tener vigencia hasta 1980 aunque perduró hasta 1988.

Los desvíos a la coparticipación con tintes centralistas

En 1980 se excluyó de la masa coparticipable una porción del IVA, cuya alícuota se incrementó, derivándola al sistema de jubilaciones para compensar una reducción de los impuestos al trabajo que se hizo con el propósito de aumentar los salarios de bolsillo sin afectar la competitividad. Esto implicó una caída de la participación de las provincias en la masa teóricamente coparticipable desde el 51,5% si se incluía el Fondo de Desarrollo Regional, hasta el 23,4% en 1984. Esto produjo una crisis de financiamiento en las provincias que se subsanó con aportes discrecionales del Tesoro Nacional. Este tipo de aportes está contemplado por la Constitución Nacional como atribución del Congreso, aunque éste recurrentemente los delegó en el Poder Ejecutivo. Se abrió así un camino para la utilización de la caja como elemento de captación política de adhesiones y sujeción de los gobernadores a los arbitrios del presidente de turno. Fue así que durante los noventa la provincia más favorecida fue La Rioja y desde 2003 lo han sido además de Santa Cruz, los gobernadores adheridos al kirchnerismo.

En enero de 1988 fue sancionada la Ley 23.548 que modificó, con un carácter supuestamente transitorio, la distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias. La masa coparticipable pasó a integrarse por todos los impuestos nacionales existentes a esa fecha o a crearse posteriormente, con la excepción

de los impuestos al comercio exterior y los de asignación específica. La repartición primaria se fijó en el 42,34% para la Nación y el 54,66% para las provincias. Además se separaba un 2% para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz y un 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. Para la distribución secundaria se abandonó el criterio de coeficientes de distribución y se fijaron porcentajes inamovibles para cada provincia. Se tomaron como referencia las distribuciones resultantes del período 1984-1987, que naturalmente ya incluían un objetivo redistributivo.

El régimen de 1988 recuperó notablemente el porcentaje correspondiente a las provincias. Inicialmente incorporó a la coparticipación el impuesto sobre los combustibles, que fue luego excluido en los 90 y vuelto a incorporar más recientemente. Intentó, a mi juicio infructuosamente, poner un tope a los Aportes del Tesoro Nacional. Introdujo una suerte de garantía del 34% del total de la recaudación nacional como límite mínimo de lo que tenían que recibir el conjunto de provincias como coparticipación. Este mínimo fue incumplido por primera vez durante la gestión del presidente Kirchner como consecuencia de haberse volcado desde 2002 todo el esfuerzo recaudatorio sobre los derechos de exportación y otros impuestos no coparticipables y de mantenerse la derivación del 15% de la masa coparticipable hacia el sistema estatal de jubilaciones.

En el entendimiento que el régimen establecido en 1988 debía ser sustituido por otro definitivo, la reforma constitucional de 1994 incorporó una cláusula transitoria por la que se proponía crear “un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, antes de la finalización del año 1996”. Esto no se ha cumplido hasta el día de hoy.

Las cuestiones relevantes del federalismo fiscal

Hay tres cuestiones claves relacionadas con el federalismo fiscal. La primera es la que se refiere a las funciones y responsabilidades de gasto adjudicadas a cada nivel de gobierno: nación, provincias y municipios. La segunda trata de cómo se asignan las responsabilidades de recaudar cada tipo de impuesto en cada uno de esos tres niveles. Dentro de esta segunda cuestión debe dirimirse si el gobierno nacional debe recaudar por encima de lo que necesita para su propio gasto y por lo tanto debe coparticipar una parte de los ingresos excedentes con los gobiernos provinciales. La tercera es si corresponde introducir mecanismos redistributivos en esa coparticipación para atenuar las diferencias en el grado de desarrollo de las distintas provincias.

La primera de las cuestiones planteadas divide las opiniones entre los centralizadores y los descentralizadores. Si tomamos como referencia otros países, los Estados Unidos se exponen como una organización federal muy descentralizada, con la ayuda a su vez de una estructura predominantemente privatizada de servicios públicos. Allí son responsabilidad del gobierno federal, la defensa, la administración de las relaciones exteriores, la justicia federal y la regulación bancaria y financiera, entre otros. Pero la educación, la salud, la seguridad, son de responsabilidad estadual descentralizada. Francia representaría en el lado opuesto, una organización de gobierno centralizada, y con menos servicios privatizados. En la Argentina se han ido descentralizando funciones y hoy, aunque lejos de los Estados Unidos, presenta una mayor descentralización que los países de la región. El gasto público se mostraba mucho más centralizado hasta hace casi cuarenta años, cuando la educación pública en sus tres niveles era proporcionada por el gobierno nacional; los hospitales públicos eran en su gran mayoría nacionales; la generación y distribución de energía eléctrica, la telefonía, el suministro de agua corriente y cloacas,

el gas y otros servicios eran suministrados por empresas estatales nacionales y regulados a este mismo nivel. Lo mismo sucedía con los puertos, el dragado de ríos interiores, la navegación, los ferrocarriles y los aeropuertos.

A partir de fines de los años setenta se fueron transfiriendo a las provincias gran parte de estas responsabilidades y en los noventa muchas de ellas se privatizaron. En la teoría esas transferencias fueron acompañadas de una derivación simultánea de recursos fiscales, pero en la práctica los distintos gobiernos nacionales enfrentados a fuertes carencias, dispusieron medidas que implicaron un retaceo posterior de esos recursos. Esto explica que hoy la Argentina exponga una elevada centralización en la recaudación impositiva. Por ejemplo, la creación del régimen previsional de capitalización en 1995, aunque solucionaría en el largo plazo la bancarrota del sistema de reparto, en el corto plazo exigió sustituir los aportes de quienes pasaron al nuevo sistema. Para ello se detrajo un 15% de la masa total de recursos coparticipables. En 2001 se creó el impuesto al cheque con destino exclusivo al gobierno nacional, intentando infructuosamente evitar el default. A partir de 2002 y con más intensidad luego de 2003 el presupuesto nacional descansó en los derechos de exportación, que no se coparticipaban. Este arbitrio y otros hicieron posible generar resultados superavitarios a nivel nacional, que se utilizaron discrecionalmente por fuera de la distribución regida por la Ley de Coparticipación. El porcentaje transferido a las provincias de los recursos recaudados por la Nación, cayó por debajo del 34% exigido por la ley. Además, quedaron notablemente más afectados los gobiernos provinciales que no expresaron su adhesión política al Presidente de la Nación. En los últimos años el federalismo fue de esta forma no sólo desvirtuado sino avasallado como nunca había ocurrido en la República Argentina. Esta circunstancia sigue vigente hasta el día de hoy aunque la presión de las provincias haya logrado que se participe una parte mayor de esos impuestos.

Los acuerdos para la reforma constitucional de 1994 establecieron el propósito de modificar el actual régimen de coparticipación federal antes de la finalización del año 1996. Este plazo no fue cumplido y no se ha logrado hasta hoy. La cuestión cobra una indudable importancia dada la débil situación fiscal de las provincias. Su gravedad es hoy evidente y un compromiso de fuertes reducciones en el gasto debe abarcar no sólo al gobierno nacional sino también a los provinciales y municipales. Todos ellos son parte de la Nación y deben apoyar la solución del problema. Sin embargo la actitud de los gobernadores ha sido reticente a bajar sus gastos y tradicionalmente han resistido cualquier intento de reducir los fondos coparticipados. Su tarea ha estado más enfocada a obtener una porción mayor de la los fondos coparticipados, o de los distribuidos discrecionalmente por el gobierno nacional. Esa misma actitud se observa en los legisladores nacionales, que frente al conflicto de intereses entre la Nación y sus provincias, privilegian su pertenencia provincial. La naturaleza del régimen de coparticipación es la que determina esos comportamientos y un permanente conflicto institucional. Los incentivos para actuar de esta manera están desalineados con el interés general del país.

Nuestro académico Juan Vicente Sola en su Tratado de Derecho Constitucional afirma que “el sistema de separación de fuentes es el que permite un mejor control fiscal de los gobiernos, ya que la presión fiscal ejercida sobre una determinada base queda claramente identificada con relación al gobierno que la ha generado.” Y concluye que “la descentralización de las facultades fiscales induce a una mayor transparencia e imputabilidad fiscal.” En esto coincido con Sola.

En su conjunto el gasto provincial está financiado en más de un 60% con fondos transferidos por la Nación y más de dos tercios de las provincias reciben una proporción que excede el 70%. Para un gobernador es políticamente más redituable acrecentar los fondos recibidos de la Nación, que ponerle más presión tributaria

a sus propios ciudadanos. De la misma manera cualquier gobierno provincial tendrá pocos incentivos para facilitarle a la AFIP el control de la evasión en su territorio, ya que todo impuesto nacional evadido queda en un 100% dentro de la provincia, mientras que si es recaudado por la AFIP sólo vuelve en una proporción mucho menor.

Una reforma necesaria

En un necesario pacto federal deberá lograrse mayor correspondencia fiscal. Esta correspondencia debería ser completa para cada uno de los tres niveles de gobierno, como conjunto. Esto quiere decir que el gobierno nacional sólo debería recaudar lo necesario para cubrir su propio gasto, devolviendo a las provincias potestades tributarias para que en su conjunto cubran el total de gastos provinciales. La distribución de las potestades tributarias en los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, se deberán establecer en función del carácter y la facilidad de recaudación y de control de cada impuesto. Por ejemplo, la Nación debiera recaudar el impuesto a las ganancias de personas jurídicas, el IVA y los impuestos al comercio exterior. Las provincias, debieran hacerse del impuesto a las ganancias de personas físicas, combustibles, impuestos internos y bienes personales.

La correspondencia fiscal plena, o sea que cada provincia recaude lo suyo, tendría el severo inconveniente de dejar de lado el efecto redistributivo que el actual régimen logra al asignar los fondos mediante fórmulas que consideran las mayores necesidades de las provincias más pobres. Esto se debería resolver mediante un fondo de redistribución horizontal al cual aportarían las provincias el producido de alguno de los impuestos transferidos, por ejemplo el impuesto a los combustibles. El criterio de redistribución del

fondo debería ser aquel que permita que no se altere cuantitativamente la actual situación en el inicio del nuevo sistema.

Este es el único camino políticamente viable. A partir de esta estructura de distribución que se mantendría inalterada, todo aumento del gasto de una provincia tendría que tener como contrapartida un aumento de sus propios recursos impositivos.

El endeudamiento de las provincias debiera estar estrictamente limitado. Esto quiere decir que si un gobernador deseara ganar el rédito político de un aumento del gasto, en lugar de endeudar imprudentemente a su provincia, debería enfrentar el costo político de aumentar sus impuestos.

La enorme ventaja de un régimen de este tipo sería la supresión del crónico conflicto Nación-provincias, el correcto alineamiento de incentivos para reducir y hacer más eficiente el gasto público, un mejor control de la evasión, y la creación de un más efectivo control horizontal entre las provincias.

Una reforma de este tipo terminaría con el concepto de coparticipación federal vertical entre Nación y provincias para dar paso a una coparticipación horizontal, sólo entre las provincias. Es un cambio conceptual de la mayor importancia que a mi juicio no se opone a lo dispuesto en la Constitución Nacional reformada en 1994 cuando se refiere a la coparticipación en la cláusula transitoria sexta. La coparticipación prevista en el artículo 75, inciso 2, párrafo 1, al cual hace referencia la cláusula transitoria, es potestativa y no obligatoria.

Recojo lo dicho por el académico Alberto Dalla Vía en su libro “Derecho Constitucional Económico” (2ª edición de 2006, página 776): “La Constitución no dice expresamente que los recursos deban coparticiparse, sino que afirma que los mismos “...son coparticipables...”, de donde puede interpretarse ...que el sistema federal fiscal no se agota en la Ley de Coparticipación”.

La coparticipación es un método, un instrumento y no un fin en sí mismo. En su momento fue adoptada por razones de conveniencia y principalmente por ventajas en la recaudación. Luego apareció su sentido redistributivo. Pero no debe convertirse setenta años después en una forma rígida, sin alternativas, mientras que los resultados y distorsiones provocadas aconsejan el empleo de nuevos y mejores instrumentos. La experiencia de los últimos años muestra claramente que un régimen vertical de coparticipación federal de impuestos hace posible el abuso de poder central en detrimento del auténtico federalismo. Justamente para recuperar esa autenticidad se impone una reforma descentralizadora. Esta debiera ser parte importante de un acuerdo sobre políticas de estado ya que es necesaria para asegurar un estado verdaderamente federal.

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

presentados por los señores académicos:

Académico Alberto Dalla Vía

Me pareció una comunicación excelente, por el relato histórico y por el detalle de los distintos regímenes y por el gran conocimiento que tiene el académico Solanet sobre este tema. Ojalá Manuel Solanet hubiera sido Constituyente en 1994, porque Alberdi pensaba que las convenciones tenían sentido si los que reformaban las constituciones eran expertos, porque un cuerpo especial para reformar la Constitución debía estar integrado por expertos que para repartir las mayorías que tienen los cuerpos parlamentarios las convenciones no tienen mucho sentido. Si Alberdi había establecido para nuestro sistema federal la separación de fuentes, los países federales eligen, o separación de fuentes es decir que las provincias recauden lo suyo y la Nación recaude lo suyo, o eligen como México o como algunos otros países la coparticipación. No recauda y después reparte y cualquiera sabe que “el que reparte se lleva la mejor parte”, entonces la coparticipación en la Argentina fue motivo de una deformación; hubo que hacerla en 1934 por una deformación, porque los recursos no alcanzaban, pero el sistema original era la separación de fuentes. El problema fue que en el 94 en vez de discutir, como propone el académico Solanet un campo fiscal más amplio, se puso la coparticipación pero el debate –com-

parto lo que acá se dijo— debería ser más amplio porque incluir una coparticipación como estableció la cláusula transitoria sexta no cumplida, debía tener un sentido redistributivo en un país que tiene provincias ricas y tiene provincias pobres, provincias como Buenos Aires que recaudan 35% más o menos de la recaudación total y creo que lleva poco más del veinte o viceversa. Pero no necesariamente tiene que agotarse ahí el sistema, puede haber una discusión previa que como bien señala el académico Solanet, establezca niveles de responsabilidad, que cada gobernador recaude lo que tenga que recaudar porque acá es fácil ser gobernador echándole la culpa al gobierno central, no cobrando los impuestos locales que siempre son antipáticos, Argentina debe ser uno de los países que debe tener menores niveles de ingreso por impuesto inmobiliario —que me corrijan los economistas—; comparado con Estados Unidos, acá sigue saliendo más barato vivir en determinados barrios que tener un buen departamento porque las valuaciones son bajas y porque los impuestos inmobiliarios son bajos. Entonces para un gobernador recaudar impuestos locales resulta incomodo porque hay que sentarse en el café del hotel de la Capital de la provincia con el resto de la gente, y además hay que aspirar a una reelección. Entonces este sistema ha sido cómodo; creo que en definitiva la propuesta de Manuel Solanet no solamente echa luz sobre uno de los problemas centrales e irresuelto, sino que además propone, y yo adhiero a la propuesta que él hace, porque alguna vez tenemos que superar esto de las mesas donde está sentada la Nación frente a las provincias y este discurso que hasta se da en la política exterior ahora con el 124, la Nación frente a las provincias cuando en la escuela nos enseñan que la Nación es el conjunto de todas las provincias, y creo que pensar así nos haría muy bien.

Académico Víctor Massot

Como del tema no conozco prácticamente nada y estoy, por ello, muy lejos de ser un experto en la materia, esta es una brevísima reflexión y, a la vez, una pregunta al académico Solanet. Él ha dicho, y comparto ese juicio, que es muy difícil modificar, dado el estado actual de la cuestión, la relación entre Nación-provincias y reformular la política distributiva vigente. Él propone, con buen criterio, un plan alternativo. Mi pregunta es la siguiente: si uno toma en cuenta que el Estado Nacional difícilmente quiera dejar de ser el arbitro del conjunto de las provincias, a las cuales en última instancia, cuando lo necesitan, las auxilia a cambio de votos en el Senado o en Diputados, o lo que fuere, y que hay gobernadores a los que les resulta mucho más fácil gastar y no pensar si tienen que aumentar impuestos porque saben que, en última instancia, el poder central los va a sacar del apuro, ¿qué razón real existe, a su juicio, para que esto que nos propone sea factible y pueda modificar el actual *statu quo*? ¿Hay alguna razón para creer que con esta clase política, con estos gobernadores, con esta República que de hecho es unitaria, aunque la Constitución diga que es federal, existe un incentivo que nos permita decir que hay esperanza de que algo cambie?

Académico Manuel Solanet

Está claro que hay una razón que abarca el conjunto de las provincias y que se relaciona con el mejor uso de los recursos en el país. Si hay provincias a las cuales les podría convenir el *statu quo* en relación a esta propuesta, creo que profundizado el análisis esa conclusión podría alcanzar a las provincias más chicas, más pobres. Pero esto sería resultado de un análisis superficial, que llevado a un debate también las convencería que respetando el actual *statu quo* de la distribución secundaria, o sea sin alterar los porcentajes, no tendrían una pérdida de posiciones. Eventualmen-

te podrían temer que en el futuro el peso de las provincias grandes, en un organismo interprovincial, pudiera dejarlas de lado. No lo creo, y creo que tampoco lo van a creer las provincias menores. Por supuesto que la política juega; hay provincias que coyunturalmente han obtenido beneficios enormes al expresar su adhesión política a un gobierno que ha sido poco escrupuloso en el manejo de los fondos que no estaban sujetos a la coparticipación automática. Creo que esas deformaciones, que están vigentes en este momento y que han generado alianzas de todo tipo, podrían enturbiar una discusión que diera paso a intereses políticos del momento. Por eso, esto tiene que estar encuadrado dentro de un debate que intente definir políticas de estado, en donde se mire con un horizonte de mayor alcance y no se tomen decisiones basadas en aspectos de momento que ensucian el fondo del análisis. La Nación se hizo sobre un sistema de correspondencia fiscal. Luego, a partir del año 1934, cuando se instrumenta este régimen de coparticipación federal, y sobre todo cuando este régimen admite más tarde una distribución secundaria de carácter redistributivo, las provincias chicas se beneficiaron. Ese beneficio ya está logrado, y lo que yo digo, justamente para darle viabilidad política a una reforma que sea aceptada por el conjunto de las provincias, sobre todo por las más chicas, es que hay que mantener inalterada la distribución con los porcentajes fijos que estableció la ley del año 1988. El principal objetivo de la reforma será político. Será fundamentalmente la independencia en el manejo de sus propios recursos por las provincias y la seguridad de que en el futuro no habrá una dependencia política como la que hubo en estos últimos años. Creo que eso para cualquier político honesto que esté pensando en una gestión suya en el futuro, es un plus importante.

Académico Vicente Massot

Si no entendí mal eso implica una responsabilidad fiscal por parte de los gobernadores mucho mayor que la actual.

Académico Manuel Solanet

Por supuesto que sí. Implica que las direcciones provinciales de rentas van a pasar a recaudar impuestos que hoy recauda la Nación en el ámbito de sus territorios.

Académico Vicente Massot

Y que el gasto público si lo incrementan va a tener que incrementar internamente impuestos.

Académico Manuel Solanet

Exactamente, alinea los incentivos y por supuesto que esto sería un desafío para cada provincia. Si una provincia mejora su eficiencia recaudatoria va a tener más recursos. Se parte de una situación de los recursos y se define cuales impuestos pasan a las provincias y cuales son retenidos por la Nación. Las provincias aportan a un fondo de retribución horizontal cuya reasignación por provincia tiene que reproducir lo que resulta hoy de la aplicación del régimen vigente de Coparticipación Federal Nacional de Impuestos. De manera que al garantizar que nadie gane y nadie pierda en el empalme a producirse el cambio, se supere la esencia del debate de la oposición, que es que cada uno quiere tener una parte mayor de la torta. Esto queda de lado y le da viabilidad política. Hay un proyecto de ley que presentó el senador Romero, de Salta, que busca este régimen en una segunda etapa. Modifica el sistema de coparticipación y en una segunda etapa toma esta idea. Ese proyecto no ha tenido todavía tratamiento parlamentario. Tampoco ha vencido pero me parece que es importante seguirlo. La provincia de Salta no es de las provincias más grandes, lo que creo es que el senador Romero le puso cabeza al tema, y ha llegado a la conclusión de que hay que salir de este atolladero. Yo afirmo acá que el mandato de la Constitución del 94 va a seguir

siendo incumplido. Este debate no tiene solución si se sigue por el camino de la coparticipación vertical de impuestos.

Académico Rodolfo Díaz

Le agradezco lo sistemático y claro y felicito al académico Solanet por la presentación de un tema del cual él está convirtiéndose probablemente en uno de los más importantes expertos en este país, porque hace tiempo que le dedica su atención, y no solamente le dedica su atención, sino que también escribe y produce y comunica y es como esta tarea se lleva adelante, por eso se lo agradezco y felicito también.

Quisiera hacer un par de comentarios que me parece que alguna vez lo hemos hablado aquí, pero que pueden agregar algunas cosas. Fuí convencional constituyente y estaba presente cuando sucedieron algunas de las cosas que aquí se han referido. Probablemente la cláusula de la coparticipación federal que terminó siendo el inciso segundo del art. 75 fue la cláusula más conflictiva del debate de la Convención Constituyente del año 94. Hubo dos ápices –para seguir el lenguaje de la Corte– conflictivos en el debate del 94. Al principio, el debate reglamentario sobre si se iba a votar todo según la fórmula del núcleo de coincidencias básicas o no. El famoso asunto que en el lenguaje coloquial de la comunicación pública era si “el paquete” sí o “el paquete” no. Eso se llevó una parte importante del inicio de la Convención Constituyente con exposiciones brillantes de todo el mundo, algunas a favor y otras en contra, pero con niveles de conflicto muy altos, y como era al principio, tuvo la ventaja de una gran comunicación pública; todos los que intervenían hablaban para la televisión en directo y todo el mundo se enteró de ese debate. El segundo punto –en mi opinión– que llegó a niveles de discusión tanto en el recinto como en las comisiones más alto en la Convención Constituyente, fue el tratamiento de este tema de la coparticipación federal. Acuérdense

que una buena parte de los gobernadores fueron convencionales constituyentes, casi todos; de hecho, el ex Presidente Kirchner y la actual señora Presienta eran convencionales constituyentes por Santa Cruz, el doctor Duhalde era constituyente y Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Gobernador Marín de la Pampa; en esa época, el actual senador Romero era también senador, no era gobernador todavía. Pero fue un punto muy conflictivo y no quería dejar de agregar esta información a tu tesis, en el sentido de que es cierto, creo que éste es uno de los núcleos el acuerdo constitucional argentino; y eso fue antes así y creo que se expresó con toda claridad también en la Convención del 94.

Tan es así, que estuvo a punto de no seguir la Convención Constituyente; debió formarse una comisión interbloques, de todos los bloques de las distintas provincias de los dos partidos mayoritarios, y finalmente se llegó a una solución más o menos así como ésta que se terminó incluyendo en el texto de la Constitución. En el debate en el recinto tuvo una gran participación Juan Carlos Romero, convencional por Salta; tengo de él la mejor de las opiniones y me animaría a decir que aunque seguramente tenga asesores, sabe lo suficiente de estas cuestiones, porque además de ser abogado tengo entendido que estudió en la London School of Economics.

Dos comentarios más. No olvidemos que en 1999 el Congreso de la Nación aprobó a iniciativa del ex gobernador de Córdoba el Dr. Juan Manuel de la Sota lo que se llamó “Ley de Responsabilidad Fiscal”, que iba exactamente en la línea que señala el académico Solanet en el sentido de limitar a los gobernadores las posibilidades de ir en sus gastos más allá de lo que la misma ley les permitía. Asumido el nuevo gobierno en diciembre de 1999, inmediatamente, en el año 2000, fue derogada la Ley de Responsabilidad Fiscal en lo sustancial; probablemente ustedes se acuerden de eso. Y segundo, que en la década del noventa también existía una fuerte tendencia al revés, en ese momento era como

que la idea de que hubiera algún tipo de impuestos provinciales, era una idea mal vista y la idea era eliminarlos y compensarlos con la coparticipación; seguramente el académico Solanet se acuerda.