

CR. ADIEL NAHUEL GIRALDEZ PALOMO *adielgiraldez@gmail.com*

FACULTAD DE HUMANIDADES, CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD - UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO

MG. CR. DIEGO PASCUAS *dpascuastcp@gmail.com*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

LIC. GUILLERMO DANIEL FERNÁNDEZ *gfernandez.tdf@gmail.com*

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO E INNOVACIÓN

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

Los desafíos para una nueva Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos

Resumen

El presente trabajo surge motivado por el espacio curricular “La Política de las Finanzas Públicas”, de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Universidad Nacional de La Plata, de la cual los tres autores son maestrandos. El mismo aborda la imperiosa necesidad de revisar y actualizar el sistema de Coparticipación Federal de impuestos en nuestro país, con el objetivo de que la Argentina pueda normalizar la situación presente del régimen y ajustar a derecho el mandato constitucional de 1994 de sancionar una Ley Convenio para lograr una distribución equitativa de recursos entre el Gobierno Nacional, las provincias y los municipios. Este mandato otorgó un plazo máximo de dos años y, a la fecha del presente documento, ya han transcurrido más de veintisiete. La pluralidad de consensos requeridos ha sido, a lo largo de los años, el justificativo de su no concreción, puesto que ni la Carta Magna, ni los gobiernos subnacionales ni locales permiten ni aceptan una reducción de la coparticipación (Altavilla, 2016).

El desarrollo abarca los diversos escenarios posibles que modificarían el régimen transitorio vigente para los niveles de gobierno y un estudio, desde la política de las finanzas públicas, de los roles y preferencias de los grupos de interés intervinientes (Shepsle y Serra, 2016). El momento político actual enfrenta a las provincias -jurisdicciones soberanas anteriores a la nación (Musgrave y Musgrave, 1995-, a evaluar una oportunidad de acuerdo que respete el principio de unanimidad requerido. El contexto mismo contribuye a la búsqueda de consensos sólidos que promuevan la solidaridad, la equidad y el desarrollo económico en el país. La propuesta presentada en este estudio busca establecer un marco legal coherente que garantice la viabilidad y efectividad de la nueva Ley Convenio, incorporando mecanismos de participación ciudadana para asegurar transparencia y legitimidad en el proceso (Asencio, Di Gresia y Garat, 2016). Se sugiere realizar un análisis detallado del impacto económico, evaluar la factibilidad política y establecer sistemas de monitoreo y evaluación para constatar el éxito de la implementación de esta iniciativa (Garriga y Rosales, 2017). A modo de síntesis final, este trabajo ofrece una perspectiva integral y fundamentada sobre los desafíos y oportunidades para una nueva Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina.

Palabras clave: Intergobernabilidad – Federalismo Fiscal – Institucionalidad – Ley Convenio – Equidad.

Desarrollo

El 22 de agosto de 1994, luego de tres meses de deliberaciones, se sancionó un nuevo texto constitucional. En lo que ahí nos interesa, nos referimos a la Segunda Parte “Autoridades de la Nación”, Título Primero “Gobierno Federal, Sección Primera “Del Poder Legislativo”, Capítulo Cuarto “Atribuciones del Congreso”, y en particular al artículo 75 inciso 2, en el cual se plasma el Régimen de Coparticipación Federal como un sistema estructural de distribución de la recaudación de impuestos federales, con una característica muy relevante: el principio de “unanimidad”.

A partir de la instauración de dicha decisión, toda creación o modificación del régimen instaurado requiere, además de la aprobación del Congreso de la Nación, la de todas las legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, por medio de la disposición transitoria sexta, se estableció un plazo determinado que finalizaba en 1996, advirtiendo que no podría modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de la reforma de la Constitución Nacional.

Han pasado 29 años del plazo máximo para que el nuevo régimen esté

vigente y aún no hay proyecto alguno que se encuentre en deliberaciones en las comisiones respectivas del Senado de la Nación, siendo esta la cámara de origen.

El tema de un nuevo Régimen de Coparticipación Federal es de amplio debate político. El 24 de noviembre de 2015, días antes de un nuevo cambio de gobierno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹ declaró la inconstitucionalidad de la detracción del 15% de los impuestos coparticipables que realizaba el Estado Nacional sin acuerdo con las provincias para financiar a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Dicha detracción fue suscripta en el Pacto Fiscal I del 12 de agosto de 1992 (ratificado por la Ley 24.130) y venció el 31 de diciembre de 2005, para luego ser prorrogada unilateralmente por el Gobierno Federal a partir del año 2006. Sumado a ello, se obligó al Gobierno de turno a devolver los importes mal retenidos a las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba. La imposibilidad de hacer frente a la sentencia, generó el “Acuerdo para un Nuevo Federalismo” del 16 de mayo de 2016 entre el Gobierno Federal presidido por Mauricio Macri y 21 provincias (las tres involucradas en la sentencia no participaron, ya que uno de los requisitos era desistir de las demandas iniciadas contra el Poder Ejecutivo).

Lo más importante del fallo es que la Corte señaló que habían transcurrido casi 20 años desde la fecha fijada por la Constitución Nacional para establecer un nuevo régimen de coparticipación sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias que garantice la remisión automática de fondos y que contemple criterios objetivos de reparto, procurando un sistema equitativo, solidario y que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Ese plazo había sido ampliamente incumplido, lo cual conspiraba claramente contra el objetivo de los constituyentes de 1994 de fortalecer el federalismo.

A criterio de la Corte, la inactividad señalada a dicha fecha –y aún hoy– no puede justificarse por la imposibilidad de lograr acuerdos políticos, en la medida en que la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular. Frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto. En base a ello, se exhortó al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación a que asuman su rol institucional como coordinadores del sistema federal de concertación implementado por la reforma constitucional de 1994 y formulen las convocatorias pertinentes con el objetivo de elaborar e implementar el tan demorado sistema de Coparticipación Federal. Desde nuestra parte, al igual que muchos, entendemos que este es un importante aviso de la Corte sobre la posibilidad de declarar inconstitucional al régimen vigente si continúa dilatándose la puesta en marcha de un nuevo esquema de distribución de recursos.

De aquí surge la motivación principal para realizar este trabajo. Por un lado, nos encontramos ante el escenario en que se declare inconstitucional el Sistema de Coparticipación, y se dote al actual presidente Javier Milei de un poder de presión que desestabilizaría el actual equilibrio –ya de por sí inestable– en que se encuentra el esquema federal vigente. Por otro lado, el actual partido gobernante –La Libertad Avanza– no posee ningún gobernador propio ni peso político en las legislaturas provinciales.

Esto nos lleva a plantear que el conjunto de gobernadores se encuentra en un inmejorable momento para hacer un gran “Pacto Federal” entre las 24 jurisdicciones que los lleve a aprobar una nueva Ley Convenio,

cumpliendo con la manda Constitucional y asegurando que ninguna de las 24 jurisdicciones subnacionales tenga como resultado una menor recaudación real que la actual.

¿Habrá mejor oportunidad que la presente, ante un cambio de paradigma en el rumbo de la política económica nacional, para discutir un nuevo esquema de Coparticipación Federal de Impuestos en nuestro país? Luego, de ser así, ¿cuán posible es ello de lograrse? ¿Cuáles serían los aspectos que tenderían a evitar que ello se logre? Y, por último, ¿es realmente factible cumplir con las reglas establecidas por la manda constitucional?

Ahora bien, la disyuntiva es si es posible. En este punto, juegan las reglas de votación, el manejo de la agenda, el poder de persuasión sobre los diputados y senadores que respondan al Gobierno Nacional, y cuanto estos sientan la presión en sus propios territorios (Asencio, Di Gresia y Garat, 2016).

Lo más relevante es la mayoría que exige la Constitución Nacional para alcanzar el éxito del proyecto: mitad más uno de los miembros en ambas cámaras del Congreso. Primer escollo, de cumplimiento casi imposible. Y decimos “casi” porque entendemos que la política es el arte de lo imposible, al contrario de lo que sostenía Aristóteles. Aunque es indudable que la regla es un corsé que evidencia que lejos estuvo, en su momento, la intención de modificar el esquema de coparticipación que aún hoy persiste.

Por otro lado, considerando el espectro político como un mercado más donde cada quien atiende su juego, pretendiendo maximizar sus propias chances de alcanzar un resultado exitoso a su favor, ¿qué sentido tendría dotar de mayor federalismo a nuestro país? A que podría aspirar un gobernador luego de finalizado su mandato, si no es a una Presidencia que le otorgue la facultad de concentrar poder político a través de la administración de recursos a su antojo? Seduciría una presidencia con ribetes diplomáticos, donde quienes realmente se alzarían como máximos exponentes podrían ser los gobernadores de las provincias más populosas y económicamente pujantes.

Conclusiones Finales

En el análisis de los desafíos para una nueva Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina, se identifican tres posibles alternativas a considerar.

La primera opción es mantener el status quo, lo cual podría perpetuar desequilibrios fiscales y tensiones entre el Gobierno Central y las provincias, así como el mayor riesgo de que la Corte Suprema de Justicia declare la inconstitucionalidad del régimen. La segunda alternativa consiste en realizar ajustes incrementales al sistema actual, en beneficio de las provincias y en detrimento de los recursos que se asignarían a la Nación. La tercera opción implica una reforma profunda y consensuada para establecer un nuevo marco de coparticipación que refleje principios de equidad, solidaridad y eficiencia en la asignación de recursos; marco que, con los antecedentes invocados, se torna una meta de difícil concreción, dados los heterogéneos intereses políticos y económicos entre provincias y entre los distintos niveles de gobierno.

Una regla establecida y concebida como producto de una oportunidad política –y no como el principal acuerdo institucional que debió ser carece de sostenibilidad en el tiempo. Es fundamental realizar un ejercicio reflexivo sobre la importancia y necesidad de una nueva Ley Convenio de Coparticipación Federal, considerando su impacto en la estabilidad fiscal, el federalismo y el desarrollo regional. La revisión y actualización

¹ Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y CSJ 191/2009(45-S)/ CSJ “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos.

de este instrumento son cruciales para promover un sistema fiscal más justo, transparente y eficiente en Argentina.

Bibliografía

Agosto, W. y et., a. (2005). La coparticipación en su laberinto. Ponencia al VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal. Fundación CIPPEC.

Altavilla, C. (2016). Conflicto y Coordinación política en las Relaciones Intergubernamentales en Argentina, Un análisis neoinstitucional a través del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. [Tesis Doctoral]. UNC.

Asencio, M. A., Di Gresia, L. y Garat, P. M. (2016). Aportes al Debate sobre la Relación Fiscal Federal. Fundación Civildad.

Bidart Campos, G. (1986). Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo I. (Páginas 385/6). Ediar.

Capello, M. L., Airaudo, F. y Degiovanni, P. (2015). ¿Cómo reparten recursos entre provincias otros países? Documento de Investigación año 38 Edición Nro. 62. IERAL. Fundación Mediterranea.

Centrángolo, O. y Gatto, F. (2002). Descentralización fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado. CEPAL.

CFI, C. (2014). Luces y sombras del federalismo fiscal. Argentina y el mundo.

Garriga, M. J. y Rosales, W. R. (2017). La relación fiscal Nación-Provincias: Lo que se discute, lo que falta discutir. UNLP.

Garriga, M. J. y Rosales, W. R. (2017). La relación fiscal Nación-Provincias: Lo que se discute, lo que falta discutir. UNLP.

Gelli, M. A. (2005). Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada. Tercera Edición. (Páginas 649-653). Editorial La Ley.

Herberger, D. (1991). Distribution of Powers and Functions in Federal Systems. Institute of Intergovernmental Relations. Queen's University.

Hernández, A. M. (2013). La realidad de nuestro federalismo, el incumplimiento de nuestra Constitución Nacional y la tendencia a la centralización. XVI Seminario de Federalismo Fiscal. La Plata.

Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1995). Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Mc Graw Hill.

Porto, A. (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. Documentos de Federalismo Fiscal; no. 2.

Porto, A. (2009). Federalismo Fiscal en la práctica. Aplicaciones al Sector Público Argentino y Ejercicios Teóricos. Editorial de la UNLP.

Shepsle, K. A. y Serra, G. (2016). Analizar la política: comportamiento, instituciones y racionalidad. CIDE.

Ziuli, A. G. (2014). Derecho Constitucional (Primera ed.). Editorial Abeledo Perrot.