

Pacto de Mayo. La oportunidad para un nuevo pacto fiscal

Por Rinaldo Antonio Colomé¹

Resumen

La Constitución de 1853 estableció un régimen democrático republicano federal y un pacto fiscal por el cual las provincias cedían al estado federal -Art. 4- el “producto de derechos de importación y exportación...”.

En 1891 se produce una violación a este pacto; se sanciona la “ley de impuestos internos”.

El segundo avance sobre el federalismo es la sanción del Impuesto a los Réditos en 1932, iniciándose la coparticipación federal en 1935; la actual ley, de 1988; sancionó un régimen “transitorio”.

El Presidente Milei convocó al “Pacto de Mayo”, que calificó de “fundacional”, destacándose –a los fines de este trabajo- el “paquete fiscal”; puntos 2, 3, 5 y 6.

La Constitución de 1994 establece: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá **regímenes de coparticipación** de estas contribuciones...”, para antes de finalizar 1996. Nadie convocó.

La hipótesis es que el Pacto de Mayo ofrece una oportunidad única para un nuevo pacto fiscal, especialmente dar cumplimiento al mandato constitucional. El Artículo 75 establece que la distribución debe hacerse: “...contemplando criterios objetivos...equitativa, solidaria...”.

Propósito final del trabajo es sugerir ideas para facilitar acuerdos para lograrlo.

No hay razones para no acordar un nuevo pacto fiscal “fundacional”.

Palabras clave: Nuevo pacto fiscal

Clasificación JEL: H71, H77

¹ Academia Nacional de Ciencias Económicas (ANCE), e Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (IEF, FCE, UNC); racolome@hotmail.com ; Victorino Rodríguez 1432, Córdoba, (0351)4813007.

Pacto de Mayo. La oportunidad para un nuevo pacto fiscal

Por Rinaldo Antonio Colomé

I. Introducción

El Presidente de la Nación convocó el 1º de marzo pasado a gobernadores, expresidentes, y líderes de los principales partidos políticos (extensivo luego a sindicalistas) a la firma de un pacto en Córdoba para el 25 de Mayo, coincidente con la celebración del inicio del proceso independentista. En igual celebración, el General Justo José de Urquiza convocó para el 31 de mayo de 1852 a las provincias de la Confederación Argentina –surgida del Pacto Federal de 1831² a un acuerdo en San Nicolás de los Arroyos. El “Acuerdo de San Nicolás”, firmado por los gobernadores de las catorce provincias y ratificado por todas las legislaturas provinciales, menos la de Buenos Aires, tiene categoría de “fundacional”, pues convocó a un Congreso constituyente. Ese Congreso sancionó la Constitución de la Confederación Argentina, que fue jurada el 1º de mayo de 1853 por todas las provincias, menos la de Buenos Aires, que la juró en 1860 –previa reforma- quedando definitivamente incorporada a la Nación Argentina después de la Batalla de Pavón, en 1862.

Esa Constitución liberal estableció instituciones políticas inclusivas; esto es, un régimen democrático republicano federal y, precisamente por ello -por ser federal- por el mismo acto, un pacto fiscal. Los principios institucionales fundamentales están consagrados en el Preámbulo y en el artº 14 que garantiza la libertad y seguridad de las personas, los derechos de propiedad, el ejercicio de cualquier industria lícita, condiciones necesarias para el desarrollo de instituciones económicas inclusivas, esto es: plena libertad en los mercados. Estas instituciones posibilitaron posicionar a Argentina entre los principales países del mundo. Al respecto Díaz Alejandro (1970, p. 18) dice: “Desde 1860 hasta 1930, la tasa de crecimiento de la Argentina tiene pocos antecedentes en la historia de la economía; sólo es comparable, quizá, con el desarrollo en esos mismos años de otros países de reciente colonización. Fue mayor hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial: en los cincuenta primeros años anteriores a 1914 se produjo en la Argentina uno de los crecimientos más acelerados del mundo en un lapso tan prolongado”.

El pacto fiscal quedó plasmado en el artículo 4^o3 de la Constitución; Juan Bautista Alberdi dice al respecto en SISTEMA ECONÓMICO Y RENTÍSTICO DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA, pag.113 “Tenemos, pues, que la Constitución federal argentina ha obrado con mucho juicio enumerando por su art. 4. entre los recursos del Tesoro nacional, los que

² Firmado entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, el 4 de enero de 1830. Consistía en una alianza contra la liderada por el General Paz (la Liga del Interior, constituida en 1830), por el cual estas provincias se comprometían a prestarse ayuda mutua en caso de ataques provenientes del extranjero (Art. 2º) o de las otras provincias (Art. 3º). Apresado el General Paz en mayo de 1831, a partir de agosto de ese año se fueron incorporando las demás provincias al Pacto Federal, quedaron todas incorporadas durante 1832.

³ Art. 4 - 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, 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 decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional. También por el art. 67, inc. 8.

siempre pertenecieron a la totalidad del país bajo todos sus sistemas de gobierno. Sin embargo de esto, conviene no olvidar que si la forma política que se ha dado la República Argentina, confirma la antigua unidad en materia rentística, también es cierto que la confirma disminuida y reducida en cuanto a determinados recursos. Los hechos, admitidos y aceptados, sea cual fuere su origen y carácter, los hechos han cambiado el rigor de los principios que gobernaban la antigua unidad de rentas; y la Constitución ha sido y tenido que ser la expresión de esos hechos, ofrecidos como regla y medida de los poderes que debía delegar al gobierno federal por los tratados preexistentes, de que la misma Constitución era el resultado y confirmación. De aquí viene que, aunque el Tesoro federal o nacional sea ilimitado y supremo en ciertos respectos". Por ello las provincias cedían al estado federal –al que le estaban dando su organización institucional, entre ellos, su Tesoro- a través del Art. 4, el "producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos", también "de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, las que quedaron regladas a través de las Atribuciones del Congreso, según el artículo 64, del texto de la Constitución de la Confederación Argentina, inciso 2: "Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente en todo el territorio de la Confederación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan". También de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional. O sea, las provincias se reservaron la potestad tributaria sobre los impuestos internos, directos e indirectos.

Pero, como consecuencia de la crisis que desembocó en la Revolución de 1890 se produce una violación a este pacto fiscal; el presidente Carlos Pellegrini consigue la sanción el 26-01-1891 de la llamada "ley de impuestos internos" (un eufemismo para no llamarles impuestos indirectos –potestad tributaria de las provincias- y, como opuesto a los impuestos externos) a la fabricación de "consumos suntuarios": alcoholes, cerveza y fósforos.

El segundo avance sobre el federalismo –pero dentro de los límites del pacto fiscal establecido por la Constitución, pero no por las formas que ella prescribe- ocurre a principios de 1932 cuando el gobierno provisional del General José Félix Uriburu establece el Impuesto a los Réditos (ley 11682), el que fue inmediatamente sancionado por el Congreso de la Nación – recién iniciada la presidencia del General Ingeniero Agustín P. Justo, en base a la prerrogativa del mencionado inciso 2º del art. 64 (en ese entonces ya 67, inc.2: "Imponer contribuciones directas por tiempo determinado..."), en este caso, por tres años, en abril de ese año 1932. También en 1932 se crea la "Dirección General del Impuesto a los Réditos", luego, Dirección General Impositiva (1947). En diciembre de 1934 se crea el Impuesto a las Ventas (ley 12.143). A través de las Leyes 12.139 y 12.148 se unificaron las diversas normas que regulaban a los Impuestos Internos. Y por ley 12.147 de 1935 se dispuso la coparticipación de lo recaudado por impuestos entre nación, provincias y Ciudad de Buenos Aires.

Aparte de estas dos intervenciones, relacionados estrictamente con lo fiscal, las instituciones de la República comenzaron a sufrir regulaciones; primero, para contrarrestar los efectos de la "Gran Depresión": la primera (y principal) fue la suspensión de la Caja de Conversión en diciembre de 1929; en 1931 se establece el control de cambios, creándose la "Comisión de Control de Cambios"; en noviembre de 1933 se devalúa un 20 % el peso y se establecen dos mercados de cambios, uno oficial y otro libre: el oficial se alimentaba por

la venta obligada de las divisas provenientes de las exportaciones al precio oficial, las que se vendían en el mercado libre mediante un proceso de licitación a un precio –obviamente superior al oficial, lo que generaba un margen positivo que dio lugar a la creación del “Fondo de Cambios”, en noviembre de 1933, necesario para financiar la política agrícola, que comienza en ese momento, con la fijación de “precios mínimos” para el trigo, el maíz y el lino, los tres granos básicos de exportación. Para instrumentar esta política se creó la Junta Reguladora de la Producción Agrícola, luego Junta Nacional de Granos (JNG), y para la política ganadera se crea la Junta Nacional de Carnes (JNC). A estas intervenciones se las puede catalogar de necesarias (y exitosas): la fundamental, la política agrícola posibilitó el levantamiento de la cosecha 1933/34 y contribuyó en forma eficiente en los años inmediatos. Raúl Prebisch -que era quien inspiraba y redactaba- estas regulaciones dice que eran tomadas en contra de los principios políticos y filosóficos del gobierno, pero especialmente de los suyos, y se suponía serían derogadas tan pronto cesaran los efectos de la “Gran Depresión”⁴, los que se mantuvieron durante la década del 1930, y luego se continuaron por la Guerra. Pero, a partir de 1943 –y especialmente desde 1946- las intervenciones se incrementaron por filosofía política y económicas en un mundo donde se fortalecía la confianza en las instituciones políticas y económicas inclusivas, y el comercio con reglas internacionales estandarizadas (la creación del GATT), Argentina dejaba atrás el liberalismo económico y se iniciaba un régimen corporativista y populista -con reversión parcial en selectos períodos presidenciales- con severas consecuencias en el crecimiento económico, lo que la llevó a la decadencia, sobre todo en las últimas cinco décadas acrecentados en las dos últimas, con la excepción del período del Presidente Macri, quien, entre otras medidas, impulsó un pacto fiscal con las provincias -en el intento de mejorar el sistema impositivo actual- el que sufrió reversión a partir de diciembre de 2019.

Esta decadencia desembocó en el estado actual de deterioro político, económico y social, el que fue analizado en un trabajo presentado en la Academia Nacional de Ciencias Económicas (Colomé, 2022) donde postulé la necesidad de un cambio radical; en lo fundamental -muy resumidamente- digo: un estado cumpliendo con sus funciones específicas (la provisión de bienes públicos y semipúblicos), concluyendo en que: “El gobierno debe convocar a la oposición, a la dirigencia económica y social (incluidos los sindicatos) a un pacto para acordar políticas de estado. Estoy pensando en algo parecido a los Pactos de la Moncloa”.

Coincidentemente –y, con el propósito de revertir esta decadencia- el Presidente Milei convocó el 1º de marzo al “Pacto de Mayo” -que calificó de “fundacional”- cuyos 10 puntos eran:

1. La inviolabilidad de la propiedad privada.
2. El equilibrio fiscal innegociable.
3. La reducción del gasto público a niveles históricos, en torno al 25% del Producto Bruto Interno.
4. Una reforma tributaria que reduzca la presión impositiva, simplifique la vida de los argentinos y promueva el comercio.

⁴ Cfr. Magariños (1991).

5. La rediscusión de la coparticipación federal de impuestos para terminar para siempre con el modelo extorsivo actual.
6. Un compromiso de las provincias de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país.
7. Una reforma laboral moderna que promueva el trabajo formal.
8. Una reforma previsional que le dé sustentabilidad al sistema, respete a quienes aportaron y permita, a quienes prefieran suscribirse a un sistema privado de jubilación.
9. Una reforma política estructural, que modifique el sistema actual y vuelva a alinear los intereses de los representantes y los representados.
10. La apertura al comercio internacional, de manera que la Argentina vuelva a ser una protagonista del mercado global.

En lo fundamental es lo que se propone en Colomé (2022), luciendo los puntos totalmente razonables. El punto 1 es una redundancia, ya que ello está establecido en el artículo 14 de la Constitución; se entiende que se incluya en el Pacto para poner énfasis en la política de defensa de esa propiedad, debido a los ataques sufridos en los últimos tiempos, con fuertes deficiencias en su defensa por parte del gobierno anterior. De entre todos los puntos se destacan los cuatro siguientes: puntos 2, 3, 4 y 5, por estar estrechamente relacionados entre sí, constituyendo un “paquete” fiscal, y ello es motivo central de este trabajo.

Estaba previsto que el Pacto se firmaría el 25 de Mayo en Córdoba; sin embargo, ello no fue posible pues el Presidente había condicionado su firma a la aprobación de la ley “Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos (Nº 27742)”⁵, lo que ocurrió en junio 2024. Por lo que hubo una nueva convocatoria para el 9 de julio en conmemoración del Día de la Independencia, en la ciudad de San Miguel de Tucumán, lo que finalmente ocurrió con la presencia y firma de 18 gobernadores (incluido el Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires)⁶. No firmó el Gobernador de la provincia de Buenos Aires, y acá se repita parcialmente la historia, pues el entonces gobernador –en 1852- firmó el Acuerdo de San Nicolás, pero no fue aprobado por la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, por lo que tampoco juró la Constitución de la Confederación Argentina el 1º de Mayo de 1853), aunque por motivos distintos: en 1852 porque el Acuerdo no le convenía desde el punto de vista económico a la provincia de Buenos Aires; en cambio, en estos momentos, sí le conviene, ya que si se aprobara una nueva ley de coparticipación, la provincia debería salir beneficiada; o sea, hay otros motivos en la no firma del Pacto⁷. Tampoco firmaron los gobernadores de las provincias

⁵ En referencia y similitud de propósitos con la obra de Juan Bautista Alberdi (1852) “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”.

⁶ Con la presencia también del expresidente constitucional Mauricio Macri y del expresidente interino Alberto Rodríguez Saá. No asistieron los expresidentes María Estela Martínez de Perón, Cristina Fernández de Kirchner, ni Alberto Fernández.

⁷ Entre los motivos que dio el gobernador para no asistir y no firmar, quizá el más significativo sea: "*El presidente ni siquiera cumple con su pacto básico con los derechos consagrados en nuestra Constitución Nacional. Cuando deje de agredir; cuando devuelvan los recursos que le robó a las provincias a su pueblo; cuando deje de poner al país al riesgo de romper relaciones con sus vecinos y sus socios comerciales; cuando deje de ahogarnos financieramente; cuando deje de despedir, de achicar y de atacar al pueblo. Bueno, recién*

de La Rioja, Formosa, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego, en franca oposición política con el Presidente y, muy probablemente porque no les conviene aceptar el pacto fiscal, y menos una nueva ley de coparticipación federal.

El texto finalmente firmado tiene un par de modificaciones importantes respecto del originario propuesto por el Presidente; una incorporación: el nuevo punto 4, sobre educación (por lo que el “paquete fiscal” se compone ahora de los puntos 2, 3, 5 y 6), y una exclusión, el punto 9 sobre la reforma política –y algunas menores, resultado de negociaciones con los gobernadores, por lo que a continuación se reproduce el texto firmado:

La inviolabilidad de la propiedad privada.

El equilibrio fiscal innegociable.

La reducción del gasto público a niveles históricos, en torno al 25% del Producto Bruto Interno.

Una educación inicial, primaria y secundaria útil y moderna, con alfabetización plena y sin abandono escolar.

Una reforma tributaria que reduzca la presión impositiva, simplifique la vida de los argentinos promueva el comercio.

La rediscusión de la coparticipación federal de impuestos para terminar para siempre con el modelo extorsivo actual que padecen las provincias.

El compromiso de las provincias argentinas de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país.

Una reforma laboral moderna que promueva el trabajo formal.

Una reforma previsional que le dé sostenibilidad al sistema y respete a quienes aportaron.

La apertura al comercio internacional, de manera que la Argentina vuelva a ser protagonista del mercado global.

Con el objeto de avanzar en el cumplimiento de lo establecido en el Pacto, el Presidente dictó el decreto 617/2024, cuyo art. 1º. Dice: “Créase el “Consejo de Mayo” como un órgano colegiado consultivo de debate y elaboración de proyectos de leyes y demás actos administrativos necesarios para la implementación de los lineamientos acordados en el “Pacto de Mayo”. Por el art. 5º.- se establece que el “Consejo de Mayo” comenzará a funcionar dentro del plazo de TREINTA (30) días a partir de la publicación del presente decreto y estará integrado por UN (1) Presidente y SEIS (6) Consejeros, designados de acuerdo al siguiente detalle:

a) Un (1) Consejero en representación del Poder Ejecutivo Nacional.

ahí podríamos conversar qué es lo que queremos para la Argentina. Mientras tanto, damos nuestra posición, en una palabra: peronismo”.

- b) Un (1) Consejero a propuesta de las provincias firmantes del “Pacto de Mayo” y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- c) Un (1) Consejero a propuesta del H. Senado de la Nación Argentina.
- d) Un (1) Consejero a propuesta de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- e) Un (1) Consejero a propuesta de las Organizaciones Sindicales de Tercer Grado.
- f) Un (1) Consejero a propuesta de las Entidades Gremiales Empresarias de Tercer Orden.

Con fecha 09 de agosto se dictó el Decreto 710/2024 por el cual se designa como representante del gobierno al señor Doctor Federico Sturzenegger.

Hipótesis. La hipótesis de este trabajo es que el Pacto de Mayo ofrece una oportunidad única para un nuevo pacto fiscal, y especialmente para dar cumplimiento al mandato constitucional del Art. 75, inc. 2, segundo párrafo: “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”.

Objeto. Metodología. El objeto es examinar las posibilidades y los requerimientos para dar cumplimiento a lo postulado en la Hipótesis, que, si bien tiene dos puntos cruciales: uno, el cumplimiento del compromiso del punto 5. “Una reforma tributaria que reduzca la presión impositiva, simplifique la vida de los argentinos y promueva el comercio”; la otra, la rediscusión de la coparticipación federal de impuestos (punto 6) de modo de dar cumplimiento a lo exigido por la reforma de la Constitución del año 1994 es, a todas luces, “el punto” del Pacto de Mayo, y en ello nos concentraremos especialmente, a través del examen del comportamiento histórico de las variables involucradas, del estado actual del régimen de coparticipación, de lo establecido en la Constitución de la Nación Argentina, etc., lo que se analiza a continuación en los acápites II y III. Cierra el IV con un resumen y principales conclusiones.

II. Sobre la reforma tributaria

El enunciado del punto 5 del Pacto. “Una reforma tributaria que reduzca la presión impositiva, simplifique la vida de los argentinos y promueva el comercio” es de por sí elocuente de los objetivos, importancia y consecuencias de esa reforma. No es posible, no es éste el objetivo fundamental de este trabajo -y no soy especialista en la materia- como para tratar a fondo ello; sólo algunas reflexiones al respecto.

Todo impuesto es una distorsión que se introduce en la corriente monetaria del sistema económico, el cual produce consecuencias en el sistema real de la economía. Pero hay unos impuestos que son más distorsivos que otros y, obviamente, sobre ellos se deberá actuar; sólo como un enunciado: el llamado “impuesto país” resulta –a mi entender- ser el más distorsivo en este momento, pues actúa sobre el tipo de cambio, que es el precio más importante de toda economía⁸; le siguen, quizá, el impuesto a los créditos y débitos bancarios,

⁸ El Presidente Milei, en su discurso pronunciado en la inauguración de la 136ª Exposición de la Sociedad Rural Argentina, en Palermo, prometió su baja al 7,5 en septiembre, y su eliminación a su vencimiento a fin del año 2024.

el llamado “impuesto al cheque”, pues actúa distorsionando el funcionamiento del sistema financiero, e incentivando la economía “en negro”; el Impuesto a los Ingresos Brutos, que actúa en cascada. Obviamente que se está totalmente de acuerdo con lo consignado en este punto 5, ya que la baja y también la simplificación del sistema tributario (“que simplifique la vida de los argentinos”) son cruciales para el crecimiento económico, que posibilite el desarrollo social.

Dada la restricción del punto 2. “El equilibrio fiscal innegociable”, se requiere necesariamente cumplimentar el punto 3. “La reducción del gasto público a niveles históricos, en torno al 25% del Producto Bruto Interno”; ello está haciendo referencia a que para lograrlo, la reducción es a todos los niveles de gobierno: el federal (Nación), gobiernos provinciales y municipales.

La restricción más fuerte está en el gasto previsional, debido a su naturaleza -en momento en que las jubilaciones han perdido participación en la distribución del ingreso- y al desquicio producido en el sistema mediante la incorporación de unos cuatro millones de beneficiarios sin aportes genuinos, y jubilaciones por discapacidad no justificadas. Como para comenzar a “limpiar” el sistema, a los primeros se les debería otorgar la categoría de “pensión graciable”, con un haber inferior al de los aportantes que hoy están ubicados en la última categoría; y a los segundos, dar de baja a los que no cumplan fehacientemente con los requisitos (sin perjuicio de las responsabilidades penales). No se necesita ser especialista en la materia como para señalar que un punto crucial en la recomposición del sistema comienza por el cambio en las normas laborales que permitan la incorporación de trabajadores al sistema registrado, más allá de la edad jubilatoria, etc.

La otra restricción fuerte es el empleo en el sector público, a todos los niveles gobierno, que, obviamente, está sobredimensionado, en una forma evidente de “desocupación disfrazada”. Ello también complica el cumplimiento del objetivo pues, aparte de las circunstancias económicas que dificultan a un despedido del sector público lograr inserción en el sector privado, el Art. 14 bis de la Constitución (incorporado por la reforma de 1957) establece la **estabilidad del empleado público**⁹. Ello es insólito, pues la propia Constitución está violando el principio de igualdad ante la ley. También este principio se viola normalmente pues no se observa el otro principio: a igual función y responsabilidad, igual remuneración, pues los sueldos en el sector público son normalmente mayores, además de todos los beneficios extras en cuanto a horas de trabajo semanales, feriados, asuetos, exigencias para acceder al empleo, etc., y actitud del agente en el desempeño de la función. Por ello, es fundamental cambiar la mentalidad del empleado público y, una buena medida sería comenzar cambiándole la designación por la de “servidor público”, como lo es, por ejemplo, en los Estados Unidos de América.

Al presente hay dos formas eficientes de bajar el gasto público: una, eliminar –en algunos casos disminuir- las funciones en las que ha avanzado el gobierno federal, duplicando o triplicando funciones específicas de los gobiernos provinciales y municipales; otra, desprendiéndose de las empresas públicas deficitarias. El gobierno del Presidente Milei está avanzando en ese sentido, fundamentalmente, luego de la aprobación de la ley “Bases”.

⁹ El uso de negrita en este trabajo es sólo en la reproducción de citas (que figuran en negrita) en el texto de la Constitución (del ejemplar consultado).

Finalmente, otro rubro importante a disminuir es el gasto en subsidios: en cuanto a los subsidios personales, ello se está encarando –con buen criterio- eliminando los intermediarios; y para los servicios públicos, lo más eficiente es subsidiando a la demanda, lo cual también se está instrumentando.

III. Sobre la coparticipación federal

Respecto del punto 6. “La rediscusión de la coparticipación federal de impuestos para terminar para siempre con el modelo extorsivo actual que padecen las provincias”. La hipótesis de este trabajo es que el Pacto de Mayo ofrece una oportunidad única para un nuevo pacto fiscal, y para dar cumplimiento al mandato constitucional del Art. 75, inc. 2, segundo párrafo: “una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá **regímenes de coparticipación**¹⁰ de estas contribuciones...”.

Al momento de la implantación del Impuesto “a los Réditos” (“Ganancias”, que debe denominarse “a los ingresos”¹¹) en 1932 se planteó en el Congreso de la Nación su coparticipación entre la Nación y las provincias¹². La primera ley (Nº 12147) de coparticipación se sancionó en diciembre de 1934, publicándose en enero de 1935 por la se extendía la vigencia del impuesto a los réditos hasta el 31 de diciembre de 1944 y se establecía la distribución primaria por la cual la Nación se quedaba con el 82,5% de los recursos y las provincias con el 17,5%, estableciendo pautas para la distribución secundaria, y aprobando la distribución del impuesto para 1934.

Sorprende –por lo menos a mí- el alto porcentaje a favor de la Nación. Con el propósito de tratar de entender esto y como ayuda para fundamentar la hipótesis conviene reflexionar sobre el desenvolvimiento financiero tanto del estado federal como de las provincias al momento de la implantación del Impuesto a los Réditos. En lo institucional, la República Argentina se componía de las catorce provincias originarias (las trece firmantes de la Constitución de 1853, más la de Buenos Aires, incorporada definitivamente en 1862), la Capital Federal (la ciudad de Buenos Aires), los nueve Territorios Nacionales, que quedaron organizados administrativamente a través de la ley 1532 del año 1884: Misiones, Chaco, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego; más – en ese momento- el Territorio o Gobernación Nacional de Los Andes¹³. La Capital Federal

¹⁰ Al decir esto: ¿se estará refiriendo a que debe haber un régimen para la distribución primaria entre la Nación y las provincias, y otro para la distribución secundaria entre las provincias entre si (y la CABA), o a que serían posible regímenes (acuerdos) diferentes entre la Nación y alguna provincia o grupos de provincias? (no fui Constituyente, ni soy constitucionalista).

¹¹ Juan Carlos de Pablo propone denominarlo a los Ingresos Netos, para distinguirlo claramente de Ingresos Brutos

¹² Fue la “zanahoria” para que los Senadores aprobaran la ley.

¹³ “El Territorio Nacional de Los Andes –que dependiera durante la Colonia de la Intendencia de Potosí del Virreinato del Río de la Plata (1782)– fue creado en 1900 en uno de los lugares más inhóspitos y apartados del país, la Puna argentina, ubicada por encima de los 3.600 msnm; su geografía se caracteriza por una extrema aridez, un clima riguroso y su escasa población. En aquella época, los problemas de límites no resueltos con los países vecinos y la reciente Guerra del Pacífico exigían acciones que garantizaran la soberanía nacional. Es así como el territorio pasa, pocos años después, a denominarse Gobernación de Los Andes, estableciéndose su capital en el pequeño caserío de San Antonio de los Cobres (1908). Esa vasta extensión –que abarcaba más de 60.000 km², unas 5.690.000 ha– quedaría entonces bajo la jurisdicción de un gobernador nombrado directamente por el Ministerio del Interior de la Nación. Numerosos funcionarios ostentaron dicho cargo –

y los Territorios dependían financieramente del estado federal, por lo cual las necesidades del Tesoro Nacional se habían incrementado –proporcionalmente- muy por encima de lo que normalmente correspondería a las funciones específicas en cuanto a la prestación de los bienes públicos y semipúblicos de un gobierno federal, especialmente, del reglado por la Constitución de la Nación Argentina. El gasto del Tesoro se había incrementado también respecto de estos últimos: la Nación había extendido los servicios de educación a todo el país. Ello comenzó con la sanción de la ley 1420, en 1884, estableciendo su Artículo 2º- “La instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene”. Esta ley tenía vigencia y obligaba al estado federal a su aplicación y financiamiento en la Capital Federal y los Territorios Nacionales, ya que la educación primaria es responsabilidad de las provincias. Pero, en 1905, a través de la ley 4874 - conocida como “Ley Laynes”- la Nación extendió la educación pública, laica y gratuita a todo el territorio nacional (a las provincias que lo solicitaran): las llamadas “escuelas nacionales”, o “escuelas Laynes”, que impartían instrucción primaria hasta 4º grado; o sea, una importante transferencia de ingresos a favor de las provincias (o ahorro de gastos para ellas), cubierto por el Tesoro de la Nación. También se había incrementado el gasto en la prestación de servicios de educación secundaria, con las Escuelas Normales, los Colegios Nacionales, y las Universidades Nacionales, cinco al año 1935: Córdoba, Buenos Aires, La Plata, Del Litoral, Tucumán; las principales con sus hospitales escuelas, lo que aumentaba el gasto no sólo en la prestación de educación, sino también en otro bien semipúblico, responsabilidad de las provincias, la salud pública.

Por otro lado –como se señala más arriba- en 1935 se estaba en plena Gran Depresión: había disminuido el comercio exterior y, consecuentemente, la recaudación de los impuestos externos, que habían sido fuente fundamental del financiamiento del gobierno federal. Al mismo tiempo había disminuido la actividad económica real, con disminución de la ocupación, disminución del consumo, de los impuestos internos, etc. Para contrarrestar esta situación, el gobierno del Presidente Justo comenzó a realizar política anti-cíclica – política keynesiana- antes de que John Maynard Keynes publicara en 1936 la “Teoría General”¹⁴, por lo que estas cuestiones –sin conocer los detalles del debate de la sanción de esta ley- estarían explicando los porcentajes de coparticipación entre la Nación y las provincias.

La actual ley de coparticipación Nº 23548¹⁵, cuyo título es el de COPARTICIPACION FEDERAL DE RECURSOS FISCALES, dice: Establécese el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1º de enero de 1988; léase detenidamente: “Régimen Transitorio”. Han pasado 36 años; y “ha pasado mucha agua debajo del puente”, período suficientemente largo como para que se hayan producido modificaciones significativas en las variables consideradas tanto para determinar la distribución primaria como para la distribución secundaria. A las transferencias automáticas

muchos de ellos salteños–, hasta que en 1943 se decidió dividir la Puna en tres sectores, que hoy pertenecen a las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca” (Argentina.gob.ar).

¹⁴ Ello debido a que Raúl Prebisch –asesor del Ministro de Hacienda y del de Agricultura- había leído un trabajo de Keynes de 1935, adelantando ideas que luego se plasmarían en la Teoría General.

¹⁵ En el interín se destaca la ley 20221, cuya vigencia fue del 1 de enero de 1973 al 31 de diciembre de 1980.

se han agregado las transferencias discrecionales, usadas por cuestiones políticas. El Cuadro 1 resume esta situación para el año 2023.

Cuadro 1

Transferencias nacionales a provincias en 2023

Año 2023. Total de provincias

Transferencias		En millones de \$	En porcentaje del PIB	Participación sobre las transferencias totales
Transferencias discrecionales	Transferencias corrientes	1.343.750	0,72%	8,2%
	Transferencias de capital	678.094	0,36%	4,1%
	Transferencias discrecionales totales (1)	2.021.844	1,08%	12,3%
Transferencias Automáticas	CFI (transferencias por coparticipación)	13.091.377	6,98%	79,9%
	Resto de transferencias automáticas	1.266.088	0,67%	7,7%
	Total de transferencias automáticas (2)	14.357.466	7,65%	87,7%
Transferencias totales (1+2)		16.379.310	8,73%	100%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Presupuesto Abierto y DNAP

La reforma de la Constitución de 1994, en relación con las contribuciones coparticipables que corresponden al Congreso imponer (Artículo 75, después de la reforma de 1994), inc. 2 –repetiendo lo dicho más arriba- dice: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá **regímenes de coparticipación** de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”. “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”.

En las Disposiciones Transitorias (en la sexta) se dice que ello debe quedar establecido antes de la finalización del año 1996. Más allá que –a mí juicio- no debió dársele jerarquía constitucional a esta cuestión, van 28 años sin ley y podrían pasar muchos más, pues el *statu quo* les conviene a las calificadas como “provincias pobres” (“rezagadas en la terminología de Nuñez Miñana y Porto) porque reciben mucho más de lo que aportan (por lo cual son generalmente muy dispendiosas, y en proyectos faraónicos que no tienen nada que ver con las necesidades básicas de la población), resultándoles políticamente ventajoso a sus gobernantes no imponer contribuciones, y en su caso, no recaudarlas eficientemente; mientras las “provincias ricas”, que reciben menos de lo que aportan,

asumen ese costo –y justificación política- para aplicar altos impuestos extremadamente distorsivos como Ingresos Brutos -que obstaculizan su crecimiento económico- no pueden romper este *statu quo*, pues una sola “provincia pobre” haría caer la ley.

Cuadro 2

Relación entre Transferencias Automáticas e Ingresos Totales en provincias
Primer Semestre de 2023

Provincias	Transferencias Automáticas/Ingresos Totales
Formosa	80,3%
Corrientes	80,1%
Santiago del Estero	77,1%
La Rioja	76,2%
Jujuy	74,4%
Chaco	74,2%
Catamarca	74,1%
San Juan	72,9%
San Luis	72,9%
Tucumán	67,9%
Entre Ríos	66,5%
Salta	66,2%
Rio Negro	63,0%
Santa Fe	60,4%
La Pampa	57,3%
Misiones	56,9%
Tierra del Fuego	51,4%
Córdoba	49,4%
Mendoza	46,6%
Santa Cruz	45,2%
Buenos Aires	44,9%
Chubut	40,0%
Neuquén	22,4%
CABA	10,1%
Consolidado	50,7%

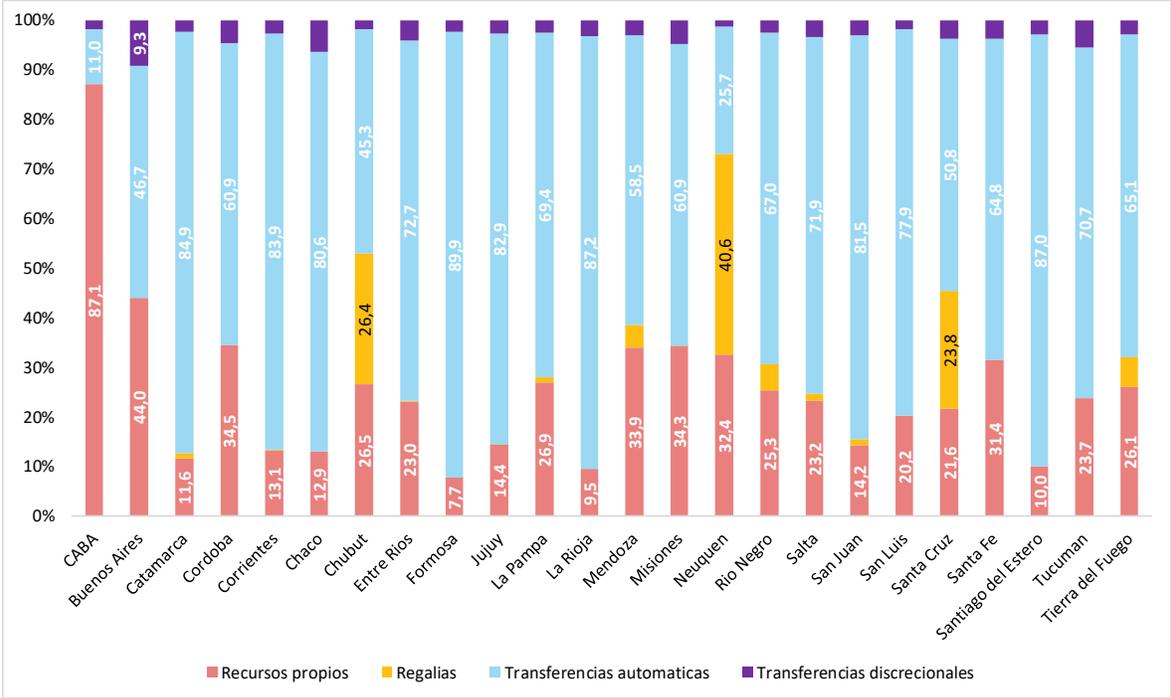
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP.

Observando el Cuadro 2 surge la pregunta: ¿los parámetros y los coeficientes elegidos al momento de aprobarse la ley, que determinan estos grados de dependencia actuales, no se habrán modificado?

Suponemos que sí. Ha llegado el momento de reanalizar las condiciones económicas de las provincias a los fines de una nueva catalogación. Han ocurrido cambios importantísimos en cuanto a producción; en agricultura: los cultivos de soja se han extendido en casi todas las provincias del NEA, y otras áreas extra pampeanas y nuevos emprendimientos de plantaciones perennes en las provincias del NOA, como también en la Patagonia. Pero tanto o más importante, lo establecido por el Artículo 124, segundo párrafo, de la Constitución reformada en 1994: **“Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”**. Ello cambió ya –y cambiará- mucho más vertiginosamente la generación de recursos -principalmente para las provincias petroleras, especialmente las de la Patagonia, y muy especialmente Neuquén y Río Negro. Pero también para las provincias de Cuyo y del NOA. Todo ello cambia la posibilidad de incrementar sus recursos propios.

Cuadro 3

Participación de recursos provinciales según origen
(participación en el total – año 2024)



Fuente: Marcelo Capello, IERAL (elaborado con datos MECOM)

El cuadro 3 muestra claramente lo afirmado en el párrafo anterior respecto a la importancia de las regalías.

El propósito final de este trabajo es sugerir algunas ideas a los fines de facilitar acuerdos entre el gobierno nacional y los gobernadores, y de los gobernadores entre sí para aprobar una ley de coparticipación federal en el Congreso de la Nación, que pueda ser ratificada por las legislaturas de las respectivas provincias.

El sentido común sugiere que el punto de partida para acordar una nueva ley de coparticipación es partir de que la entrada en vigencia de ella debe mantener -por un tiempo a definir- los porcentajes de participación de la ley actual; de lo contrario, ningún gobernador ni ninguna legislatura lo aprobará; ello por cuestiones políticas (especialmente ante los votantes de las respectivas provincias), como para dar tiempo a que los gobernantes ajusten los gastos a los recursos propios estimados, como a los de la coparticipación. Se infiere que la nueva ley tendría que ser dinámica, es decir, con coeficientes de ponderación variables respecto de los parámetros que se elijan, los que cambiarán progresivamente en base a las potencialidades que se determinará según los puntos siguientes:

En primer lugar, precisar qué impuestos coparticipables quedarán vigentes luego de acordado el nuevo Pacto Fiscal previsto en el punto 3 del Pacto de Mayo, sus tasas, etc. y sus rendimientos, en cuanto a recaudación.

Al mismo tiempo, un estudio –realizado por entidad independiente- que estime las nuevas posibles recaudaciones propias de las respectivas provincias.

Hasta ahora ningún Presidente convocó para dar cumplimiento al mandato constitucional, pues al ser más las provincias beneficiarias correría con el costo político de perder senadores y diputados, necesarios para otras leyes. Tampoco ningún gobernador, ni senador, ni diputado, y eso que todos juran respetar y hacer respetar los mandatos de esta Constitución, y si así no lo hicieran “que Dios y la Patria se lo demanden”. De mi conocimiento no ha habido pedido de juicio político por estos incumplimientos. Tampoco la justicia ha observado el incumplimiento.

Hoy convoca un Presidente que prescinde del costo político; oportunidad única para enmendar la falta con la Constitución, y revertir injusticias: pobres (y ricos) de “provincias ricas” subsidiando a ricos (y pobres) de “provincias pobres”, que van dejando de serlo, mediante las nuevas condiciones económicas y regalías señaladas más arriba.

El procedimiento para acordar la ley (artículo 75, inc.2) establece que la distribución entre la Nación y las provincias debe hacerse: “...contemplando criterios objetivos...equitativa, solidaria...”. Si luego de ello resultaran todavía desequilibrios, el inc. 9 atribuye al Congreso: “Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Por lo que no hay razones para no acordar -incluyendo los puntos 2, 3 y 4- un nuevo pacto fiscal “fundacional”.

IV. Resumen y Conclusiones

El “Acuerdo de San Nicolás” tiene categoría de “fundacional” pues convocó a un Congreso constituyente que sancionó la Constitución de la Confederación Argentina de 1853 que estableció un régimen democrático republicano federal y, por ello -por ser federal- un pacto fiscal por el cual las provincias cedían al estado federal -Art. 4- el “producto de derechos de importación y exportación...”

En 1981 se produce una violación a este pacto fiscal; se sanciona la llamada “ley de impuestos internos” a la fabricación de “consumos suntuarios”.

El segundo avance sobre el federalismo –pero dentro de los límites del pacto fiscal- es la sanción del Impuesto a los Réditos en 1932, iniciándose la coparticipación federal a través de la ley N° 12147, de 1935. La actual ley de coparticipación N° 23548, estableció un Régimen Transitorio de Distribución a partir del 1º de enero de 1988; se recalca lo de “transitorio”.

Aparte de estas dos intervenciones relacionados estrictamente con lo fiscal, las instituciones de la República comenzaron a sufrir regulaciones, primero, para contrarrestar los efectos de la “Gran Depresión”, luego por la Guerra, pero, a partir de 1943 –y especialmente desde 1946- se incrementaron por filosofía política y económicas; Argentina dejaba atrás el liberalismo económico y se iniciaba un régimen corporativista y populista - con reversión parcial en selectos períodos presidenciales- con severas consecuencias en el crecimiento económico, lo que la llevó a la decadencia, sobre todo en las dos últimas décadas.

Con el propósito de revertir esta decadencia el Presidente Milei convocó al “Pacto de Mayo”, que calificó de “fundacional”, destacándose –a los fines de este trabajo- un “paquete fiscal”, compuesto por los puntos 2, 3, 5 y 6.

El punto 5, “Una reforma tributaria que reduzca la presión impositiva, simplifique la vida de los argentinos y promueva el comercio” es de por sí elocuente de los objetivos, importancia y consecuencias de esa reforma.

La reforma de la Constitución de 1994, en relación con las contribuciones coparticipables que corresponden al Congreso imponer (Artículo 75), inc. 2 dice: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá **regímenes de coparticipación** de estas contribuciones...”; obligando quedar establecida antes de la finalización del año 1996. Nadie convocó para dar cumplimiento a ello.

La hipótesis de este trabajo es que el Pacto de Mayo ofrece una oportunidad única para un nuevo pacto fiscal, y especialmente –a través del Punto 6- dar cumplimiento al mandato constitucional del Art. 75, inc. 2, segundo párrafo.

El propósito final de este trabajo es sugerir algunas ideas para facilitar acuerdos.

El sentido común sugiere que el punto de partida para acordar una nueva ley de coparticipación es que al momento de su entrada en vigencia se mantengan –por algún tiempo a definir- los porcentajes de participación de la ley actual; de lo contrario, ningún gobernador ni ninguna legislatura lo aprobará.

Se infiere que la nueva ley tendrá que ser dinámica, es decir, con porcentajes que comiencen a cambiar progresivamente en base a las potencialidades tanto de los impuestos coparticipables y de las posibles recaudaciones propias de las provincias.

Hoy convoca un Presidente que prescinde del costo político; oportunidad única para enmendar la falta con la Constitución, y revertir injusticias; no hay razones para no acordar un nuevo pacto fiscal “fundacional”.

Referencias y bibliografía:

Alberdi, Juan Bautista, *SISTEMA ECONÓMICO Y RENTÍSTICO DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA. SEGÚN SU CONSTITUCIÓN DE 1853*, Historic American Center for Economic Research. <https://www.hacer.org> > pdf > sistema PDF.

Colomé, Rinaldo Antonio (2022), *PANDEMIA. COYUNTURA CRÍTICA Y OPORTUNIDAD PARA REVERTIR LA DECADECIA DE ARGENTINA*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Grupo Unión, San Isidro, impreso por EL PLOTTER, mayo, Argentina.

Constitución de la Confederación Argentina jurada el 1º de Mayo de 1853.

Constitución de la Nación Argentina de 1853, con las reformas de 1960, 1966, 1991 y 1957.

Constitución de la Nación Argentina de 1853, con las reformas de 1960, 1966, 1991 y 1957 y 1994.

Díaz Alejandro, Carlos F. (1970), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu editores, Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo, Martín Rapetti y Gonzalo de León (2020), *LA PARADOJA POPULISTA, DESARROLLO ECONÓMICO. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES*, Vol. 59, N° 229.

Hernández, Antonio María, *LOS ASPECTOS FINANCIEROS Y ECONÓMICOS DEL FEDERALISMO ARGENTINO*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, <https://ance.argentina.org> > site > trabajos > Hernández. PDF.

Magariños, Mateo (1991), *Diálogos con Raúl Prebisch*, Banco Nacional de Comercio Exterior, Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana, México.