Firmando el Acuerdo de San Nicolás, después de Caseros

A 20 años del Primer Pacto Fiscal, avanzan las causas de las Provincias contra el Estado Nacional

Tras la batalla de Caseros en que Urquiza, representando al interior, bate a Rosas, quien representaba el centralismo porteño, se firma el acuerdo de San Nicolás, máxima victoria jurídica del interior argentino, que luego sería derrochada en San José de Flores.

Esta pequeña introducción histórica nos lleva a continuar observando cómo avanzan las múltiples causas que las Provincias argentinas han planteado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación reclamando que el Estado Nacional les devuelva dineros que les detrae.

La década del 2010 será recordada en nuestra historia constitucional como la que puso a prueba el federalismo.

Nuestro criterio, como venimos diciendo hace años, es contrario a su supervivencia. Creemos que la realidad impone que busquemos un régimen unitario de aquí en más para continuar como un solo país.

Pero no debemos perdernos ningún capítulo de esta novela que seguramente marcará un cambio histórico en nuestro sistema de organización estatal.

Episodio de hoy: el procurador general (algo así como el villano subalterno de esta saga).

Pero antes, hagamos un breve racconto:

Santa Fe encabeza temporalmente una serie de demandas similares (mejor dicho, copiadas textualmente, hay al respecto algunas demandas por autoría intelectual del abogado Bouzat).

Las demandas pueden leerse en nuestra nota "Lucha desigual de las provincias contra la Nación".

LAS DEMANDAS

Son tres las demandas de Santa Fe que analiza la Corte:

1- reintegro de la coparticipación retenida para el fondo de autarquía de AFIP por decreto 1399/01

2- plena coparticipación del impuesto a los débitos y créditos bancarios prorrogada

su apropiación por ley 26180
3- devolución del 15% de coparticipación que se envía a ANSES prorrogada por ley 26078

DICTÁMENES

Los dictámenes que hasta el momento emitió la Procuración General ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación son tres, que deben leerse en el siguiente orden:
1- Santa Fe c/ Estado Nacional 539: sobre el fondo de autarquía AFIP decreto 1399/01
2- San Luis c/ Estado Nacional: sobre mínimo coparticipable del 34%
3- Santa Fe c/ Estado Nacional sobre coparticipación retenida para ANSES
Falta pronunciamiento sobre impuesto al cheque.

CRITERIOS PROCURADOR

El criterio sentado por el Procurador es el siguiente:
1- Los fondos retenidos para AFIP son parte de lo autorizado en el Pacto Fiscal I que a tal efecto sigue vigente
2- Si se probase que no se ha cumplido con el 34%, debe hacerse lugar a la demanda
3- La reestatización de las jubilaciones no impide la retención ya que ésta tenía muchos otros fines conexos

Antecedentes

Las provincias pueden ceder parte del dinero que les correspondería por coparticipación mediante una decisión de sus legislaturas.
En eso consistieron los dos pactos fiscales firmados durante el gobierno Menem, los que con sucesivas renovaciones rigieron hasta el año 2005.
El principal es el Pacto Fiscal I del 12/08/1992, por el que la Nación retiene el 15% de la masa coparticipable.
Artículo 1º: *“el Estado Nacional queda autorizado a retener un 15 % (quince por ciento), con mas una suma fija de $ 43.800.000 mensual, de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2do. de la Ley 23.548 y sus modificatorias vigentes a la fecha de la firma del presente, en concepto de aportes de todos los niveles estatales que integran la Federación para los siguientes destinos: a) El 15 % (quince por ciento) para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios.”*
Vencidos los sucesivos acuerdos de renovación, y no habiendo consenso para otra,

se optó porque el Congreso Nacional dicte la ley 26078 por la cual hace -por ley unilateral de la Nación- lo mismo que se había acordado en el Pacto vencido: la Nación se apropia del 15% de la coparticipación.
En principio, la ley 26078 es inconstitucional porque no hay un acuerdo de ambos estados (Nación y Provincia, relación donde no hay subordinación).
Pero también es cierto que el Pacto Fiscal I (12/08/1992) en su artículo 8º, luego de disponer acerca del tiempo de vigencia, dice que *"Las Provincias y la Nación se comprometen a seguir financiando mancomunadamente el Régimen Nacional de Previsión Social, por lo cual se asegurará el descuento del 15 % de la masa de impuestos coparticipables hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal*".
No menos cierto es que han cambiado las condiciones existentes en 1992 y las de 2005, ya que se estatizó el sistema jubilatorio, con lo cual el Estado vuelve a recaudar millonarios aportes…
LA CAUSA SANTA FE 539
Aquí la provincia de Santa Fe solicita se le reintegren los fondos que por decreto 1399/01 se retienen de la coparticipación para sostener a la AFIP.
La argumentación se centra en que dicha retención se justificaba en el Pacto Fiscal, y que la retención en él autorizada era motivada en la falta de aportes que tenía ANSES desde la privatización de las AFJP. Habiéndose reestatizado el sistema jubilatorio ya no habría causal para ninguna exacción.
Sin embargo, veremos que el argumento de la Procuración General es interesante…
La ley de coparticipación 23548 declara que no se reparten: *"Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada."*
Y efectivamente el Pacto Fiscal I fue un acuerdo entre Nación y Provincias, aunque estableció un límite atemporal: hasta nuevo acuerdo o nueva ley de coparticipación.
Y el objeto de esa retención fue amplio: *"atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios"*
Erróneamente las Provincias actoras 'ningunearon' la expresión *"y otros gastos operativos que resulten necesarios"*.

Y aquí aprovecha el Procurador General reemplazante González Warcalde quien sostiene que cuando el Pacto Fiscal alude a *"otros gastos operativos que resulten necesarios"* ello incluye a los necesarios para la autarquía de la AFIP.
Téngase presente que al labrarse el Pacto Fiscal y aprobarse por el Congreso (ley 24130) y las Legislaturas se dejó bien en claro que la entonces DGI era parte del sistema previsional ya que era quien recaudaba los aportes (ello surge claramente de los debates legislativos que, como interpretación auténtica, trae el Procurador), entonces sostener a AFIP es sostener al sistema previsional.
Por ello el procurador entiende que el decreto 1399/01, que establece la composición de los recursos de la AFIP tomando parte de la coparticipación, es en verdad un decreto meramente reglamentario (no autónomo) de una ley válida y vigente que habilita la retención.
Y, finalmente, el Procurador dice que las provincias no están atadas para siempre a un régimen que puede no servirles, y que en la actualidad ya no responde a la realidad desde que se reestatizó el régimen previsional; haciendo entonces aplicación del principio "rebus sic stantibus" las Provincias podrían denunciar el Pacto Fiscal mediante sus legislaturas y notificando a los demás firmantes.
LA CAUSA SAN LUIS
La provincia puntana reclama lo mismo que Santa Fe respecto al decreto 1399/01 y se le remite a los fundamentos de la causa 539.
Pero, además, San Luis reclama que se respete el mínimo asegurado en el artículo 7 de la ley de Coparticipación 23548:
"El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley".
San Luis sostiene que dicho mínimo no está siendo respetado. La Provincia se considera con más derecho que nadie porque no firmó el "Acuerdo sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos" (ley 25570).
Se piden periciales, se realizan informativas, todas pruebas sobre las que el Procurador no opina.
Y deja sentado que, si no se hubiese respetado el 34%, la Corte deberá hacer lugar a la demanda puntana.
LA CAUSA SANTA FE 538

Aquí la pretensión santafesina es el reintegro del 15% de la coparticipación que se detrae para ANSES en el artículo 1º del Pacto Fiscal I.
Ello porque, habiéndose devuelto al Estado Nacional los fondos previsionales, no habría crisis del sistema a sostener por las provincias.
Sin embargo el Procurador, igual que hizo en la causa 539, propone una exégesis literal.
Sostiene que la expresión *'para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales'* no dice que sólo corresponda mientras haya déficit y no cuando haya superávit, como tampoco dice que será mientras el régimen jubilatorio sea privado y no cuando sea público…
Y luego también sostiene –como en la 539- que el límite temporal fue cierto pero atemporal: *'hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal'*.
Por lo tanto a su criterio surge claramente que no puede considerarse extinguido el Pacto Fiscal I.
Y reitera que las Provincias pueden denunciarlo, pero hasta que no hagan eso deben cumplirlo.
SÍNTESIS
Los dictámenes del Procurador General ante la Corte Suprema auguran pésimo resultado a las acciones santafesinas contra el Estado Nacional.
Es cierto que los términos firmados por los gobernadores de 1992 fueron laxos y los acuerdos gravemente dañosos para las Provincias.
También es cierto que todo pacto es hecho para durar mientras la situación siga siendo la existente al momento de su firma. Pero el cambio de status quo no genera la caída automática, sino que como todo acuerdo multilateral debe ser expresamente rescindido ('denunciado').
Ahora queda por ver lo que dispondrá la Corte Nacional, aunque el panorama pinta para que sigan las provincias perdiendo sus recursos propios por la pasada –y actual- naciondependencia política e institucional de los gobernadores.
DICTAMENES DE LA PROCURACION GENERAL ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION
Deben leerse en el orden que se indica:
Causa Santa Fe 539 (por)
Causa 'San Luis'

Causa Santa Fe 538 (por)

También compartimos:

Pacto Fiscal I

Pacto Fiscal II

Y para leer las leyes más importantes sobre el tema, sigamos estos enlaces:

El decreto 1399/2001

http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69716/norma.htm

La ley 26078

http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112978/texact.htm

La ley de coparticipación federal 23548

http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm

La ley 25570 ratificando el Acuerdo Nación – Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos

http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/74031/norma.htm

Ley 26180: prórroga del impuesto al cheque

http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123277/norma.htm

NOTAS RELACIONADAS:Sigamos demoliendo al federalismoLucha desigual de las Provincias contra la Nación