

CAPÍTULO 3

REFORMA DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

La propuesta de Libertad y Progreso contempla una modificación del concepto de coparticipación federal de impuestos. Del actual sistema, en el que el gobierno nacional recauda impuestos en un monto que excede sus necesidades y transfiere a las provincias una parte de esa recaudación, se propone evolucionar a otro en el que se redistribuyen las potestades tributarias de manera que la Nación recaudará sólo lo necesario para cubrir su propio gasto. Las provincias recaudarían en su conjunto lo necesario para su gasto conjunto, y para no alterar su situación actual se introduciría un fondo de redistribución entre ellas.

Los cambios tributarios propuestos son:

1. La rápida eliminación del Impuesto a los Sellos en las jurisdicciones donde aún subsiste.
2. La sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos (es propio de las provincias) por un impuesto a las ventas de consumo final.
3. La transferencia a las provincias de la potestad de recaudar el Impuesto a la Transferencia de Combustibles, los Impuestos Internos, el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y el impuesto a los Bienes Personales. Retener para la Nación la recaudación y uso de lo obtenido, del IVA, el impuesto a las Ganancias de personas jurídicas y los impuestos al comercio exterior.

Los acuerdos para la reforma constitucional de 1994 establecieron claramente un plazo hasta la finalización de 1996 para modificar el actual régimen de coparticipación federal de impuestos. Este plazo no fue cumplido y hasta hoy no se ha logrado ninguna reforma trascendente. 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 a los gobiernos provinciales y municipales. Todos ellos son parte del país y deben apoyar la solución del problema.

La actitud de los gobernadores ha sido tradicionalmente la de presentar un frente unido ante el gobierno nacional, resistiendo cualquier

intento de reducir los fondos coparticipados. 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 actual de coparticipación federal de impuestos 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. El gobierno nacional posee escasos motivos para realizar cambios. Con el esquema actual obtiene excedentes sobre los recursos de asignación automática y así logra la posibilidad de realizar un manejo discrecional de esos fondos. Hemos observado en el pasado gobiernos que premiaban a gobernadores e intendentes afines, y castigaban a los no sumisos.

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 sólo vuelve en una proporción mucho menor.

La propuesta es lograr correspondencia fiscal. Esto quiere decir que las provincias deberán ser en su conjunto responsables de recaudar los impuestos necesarios para cubrir la totalidad del gasto conjunto provincial. Esto es posible devolviendo potestades tributarias a los gobiernos provinciales de manera de retener para la Nación sólo el cobro de impuestos que aporten lo que su gasto requiere. La distribución de las potestades tributarias en los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, se establece en función del carácter y la facilidad de recaudación y control de cada impuesto.

Las provincias recaudarán los impuestos que actualmente disponen, sustituyéndose el Impuesto a los Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas Finales de Consumo. El Impuesto de Sellos se suprime donde aún no se lo haya hecho. Pero además se les transfiere la potestad de recaudar el impuesto a las Ganancias de personas físicas, el impuesto a los Bienes Personales, el impuesto a la Transferencia de Combustibles y los Impuestos Internos. De esta forma, el gobierno nacional retendría para sí el impuesto a las Ganancias de personas jurídicas, el IVA y los derechos de importación.

En nuestra propuesta desaparecen gradualmente los derechos de exportación. Mientras tanto ello no suceda, los recaudará la Nación. De esta forma el gobierno nacional recaudaría aproximadamente lo mismo

que hoy le deja la distribución de fondos de la Coparticipación Federal y lo mismo sucedería para el conjunto consolidado de las provincias.

La correspondencia fiscal plena (cada provincia recauda 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 resuelve mediante el Fondo de Redistribución de Recursos (FRR) al cual aportarán las provincias el producido del impuesto a los combustibles. El criterio de redistribución del Fondo será aquel que permita que no se alteren los porcentajes que resultan de aplicar el régimen actualmente vigente, cuando se instrumente el nuevo sistema. El cambio de la estructura impositiva no implicará por lo tanto un empeoramiento para las provincias más pobres, ya que se reemplaza la forma redistributiva de la coparticipación vertical por un sistema de redistribución horizontal entre provincias mediante el FRR, sin variar en el empalme de regímenes la proporción de lo que recibe cada una. Pero lo importante es que los porcentajes asignados a cada provincia en el inicio se mantendrán luego inalterados. Todo aumento del gasto de una provincia por encima de lo que le corresponde, tendrá que tener como contrapartida un aumento de sus propios recursos impositivos.

El endeudamiento provincial estará estrictamente regido por reglas macrofiscales que la misma ley establecerá. Esto quiere decir que si un gobernador desea ganar el rédito político de un aumento del gasto, deberá también enfrentar el costo político de aumentar sus propios impuestos locales para no superar su límite de endeudamiento.

Se creará la Comisión Fiscal Federal (CFF), con representación de todos los gobiernos provinciales, para supervisar la distribución de los fondos del FRR.

La enorme ventaja de un régimen de este tipo será 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.

REGLAS MACROFISCALES PARA LAS PROVINCIAS

Durante los últimos años, el Sector Público Provincial (SPP) ha experimentado una creciente estrechez fiscal. El proceso se identifica con el fuerte crecimiento del gasto público provincial.

La insolvencia fiscal del SPP implica una importante inconsistencia intertemporal, la cual es resultado de la falta de correspondencia temporal entre el déficit y el gasto público y su fuente de financiamiento: la deuda.

Cuando se financia gasto público con deuda, se trasladan los costos de financiamiento hacia las futuras generaciones y los costos políticos hacia los gobernantes del futuro. Es decir, las generaciones presentes perciben una transferencia de recursos de parte de las generaciones futuras, que deberán afrontar mayores impuestos o percibirán menos servicios públicos en el futuro.

La inconsistencia intertemporal se corrige con reglas macro fiscales que se constituyen en restricciones intertemporales y permanentes sobre la política fiscal. En este sentido, deben introducirse dos reglas macrofiscales: una imponiendo un límite a la deuda pública total de cada provincia y otra estableciendo un límite al gasto público total de cada una.

La deuda pública total de cada provincia no debería superar el 70% de los ingresos fiscales totales del año de la jurisdicción. Para los casos particulares de provincias que al momento de la promulgación de la nueva Ley la relación deuda pública provincial total/recursos provinciales totales fuera mayor al 70%, se fijaría un período de convergencia de 4 años luego de los cuales la deuda pública provincial total se debería ubicar por debajo del 70% de los ingresos provinciales fiscales totales. Dicho período de convergencia sería definido a partir del coeficiente "S" (ver anexo II) de la regla macro fiscal, el cual adoptará un valor de 0.2 para el primer año; 0.5 para el segundo año; 0.7 para el tercer año y 1 para el cuarto año luego de la promulgación de la reforma a la Ley de Coparticipación.

Es importante resaltar dos hechos. Primero, la regla macrofiscal de la deuda pública provincial se establece como ratio de los ingresos totales y no del PBI geográfico, ya que de este último no se cuenta con una disponibilidad anual de los datos.

Segundo, el denominador de la regla (recursos provinciales totales) tenderá a crecer con la tasa de crecimiento potencial del producto, por lo cual en el largo plazo la regla le fija al crecimiento de la deuda provincial una trayectoria vinculada al crecimiento del PBI potencial.

El gasto público total anual de cada una de las 24 jurisdicciones provinciales no podría superar el 100% de los recursos totales anuales de la jurisdicción a partir de la fecha de promulgación de la nueva Ley. De esta manera, al fijar un gasto público provincial máximo relacionado con los recursos provinciales totales, se exige superávit fiscal. Por consiguiente se vincularía, en el largo plazo, la trayectoria temporal del gasto público con la tasa de crecimiento del PBI potencial.

Hay que destacar que a fin de estimular una actitud anticíclica en el gasto público provincial, se debería establecer que el gasto público total provincial anual debe ser inferior al gasto público provincial anual del año

anterior más una proporción "Z" del gasto público permitido del año anterior que no fue erogado (ver anexo II). En este marco, en todas las jurisdicciones con una relación deuda pública provincial / recursos totales menor al 70%, la proporción "Z" adoptará el valor de 0.5 y su utilización anticíclica será facultad de la Comisión Fiscal Federal. Por el contrario, para todas las provincias que en el período de convergencia no cumplan con el límite impuesto a la deuda provincial, la proporción "Z" tomará el valor de 1 de manera que todo el gasto público no erogado pero permitido del año anterior deberá ser aplicado a la cancelación de deuda pública provincial.

ANEXO I: LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN PROPUESTA POR LIBERTAD Y PROGRESO

Antecedentes

En 1934, la ley 12.139 unificó los impuestos internos y estableció a su respecto un régimen de coparticipación, buscando superar los problemas de superposición tributaria. Otros impuestos fueron luego sometidos a sistemas análogos. En 1973, la ley 20.221 unificó en un solo régimen a la generalidad de los impuestos coparticipados, manteniendo su vigencia mediante sucesivas prórrogas hasta el 31-12-1984. Luego, aún sin ley, dichos impuestos siguieron coparticipándose “por acuerdo tácito” hasta que en 1988 fue sancionada la ley 23.548, vigente hasta hoy.

En 1994, la Constitución Nacional incorporó la coparticipación a su texto como método o instrumento para distribuir contribuciones de concurrencia provincial y nacional, pero recaudadas exclusivamente por la Nación, fijando las pautas al respecto. La cláusula constitucional transitoria sexta dispuso que “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996”. Este mandato constitucional permanece incumplido.

Juzgada por sus efectos, suele afirmarse que la coparticipación ha dañado nuestro federalismo. Se sostiene que “ha creado un Estado más unitario que el anterior, pues la Constitución de 1853-60 proporcionaba recursos financieros a las provincias que les permitían gran autonomía en su desarrollo. Mediante la coparticipación se instauró un régimen más centralizado que debilitó económica y financieramente aún a las provincias más ricas. Las colocó en un estado de verdadera y lamentable dependencia”. (Pérez Guilhóu: “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”, Depalma, 1995, p. 49); “Las provincias se encuentran cautivas de un régimen que acusa notorios desvíos que desnaturalizan la esencia del federalismo...”. (Spisso, “Derecho Constitucional Tributario”, Depalma, 2000, 26, 215).

A estas críticas se suman otras relativas a falta de equidad, favoritismo, conflicto de intereses, politización, presiones e ilegalidades en la instrumentación y aplicación del sistema.

La necesidad de revertir la situación nos lleva a proponer la descentralización de potestades tributarias hacia las provincias, la sustitución del régimen de coparticipación vigente por otro organismo de redistribución regional, el otorgamiento de incentivos (e incluso la aplicación de sanciones) a las provincias según sea su desempeño fiscal y

la puesta en vigencia de reglas macrofiscales provinciales, complementarias de la legislación nacional.

La viabilidad legal de estas políticas depende, desde luego, de que la Constitución no las excluya o prohíba. Entendemos que no lo hace. Por el contrario, coparticipar o no coparticipar impuestos, en los términos de la Constitución de 1994, se encuentra autorizado libremente y no ha devenido, en ningún caso, obligatorio.

2. La coparticipación prevista en el art. 75, inc. 2, párrafo 1 es potestativa y no obligatoria.

Fundamos este criterio en las siguientes razones:

a) El texto de la Constitución:

Según Dalla Vía (“Derecho Constitucional Económico”, Abeledo-Perrot, 1999, p. 590) “La Constitución no establece que los recursos del art. 75 inc. 2 se “deban coparticipar” sino que, por el contrario, afirma que los mismos “pueden coparticiparse” tal como lo sostiene un sector de la doctrina.

“Son coparticipables” significa “son susceptibles de coparticipación”, es decir que las contribuciones “pueden o no, coparticiparse”. Son palabras claras que no establecen una regla imperativa, sino la existencia de dos posibilidades.

No se trata de semántica, sino de asumir el sentido de la Constitución según sus propios términos. Esta es la primera regla de interpretación. “Las palabras de la Constitución están allí, (en su texto), legibles y accesibles a cualquiera” y esto es “lo primero que hacen los jueces al indagar el sentido de una norma, de la cual no pueden apartarse sino en caso de oscuridad”. (Sagües “La interpretación judicial de la Constitución”, Depalma, 1998, p. 65 y s.s.).

También se ha dicho: “Las palabras que emplea la Constitución deben ser entendidas en su sentido general y común. En ningún caso ha de suponerse que un término constitucional es superfluo o está demás, sino que su utilización obedeció a un designio preconcebido de los autores. (Linares Quintana, “Reglas para la interpretación constitucional”, Plus Ultra, 1988, p. 65).

En consecuencia, según el texto de la Constitución, los impuestos del art. 75 inc. 2 C.N. no son de coparticipación obligada sino potestativa del Congreso Nacional.

El Dr. Bulit Goñi ha sostenido lo contrario, (“La Ley”, 1995-D-983). Para él, “en primera impresión (...) las palabras “son coparticipables” indicarían que la coparticipación ha sido consagrada como autorización y no como obligación”, es decir que aquellos gravámenes “podrían ser coparticipables

o no". Sin embargo Bulit Goñi señala después que las expresiones usadas en otros párrafos del inciso 2 "no dejan dudas sobre la obligatoriedad del régimen". Señala las siguientes: "instituirá regímenes", "garantizando la automaticidad", "la distribución será equitativa", "la ley tendrá origen en el Senado", "no podrá ser modificada", etc.

Afirmar que para nuestra Constitución la coparticipación es potestativa no contradice las reglas señaladas por Bulit Goñi. Dichas reglas son ciertamente obligatorias pero sólo respecto de las contribuciones que el Congreso ha resuelto coparticipar y que, en consecuencia, deben someterse al régimen de las leyes convenio. En cambio no se aplican a las contribuciones que no se coparticipan.

La Constitución no establece un sistema único y por completo abarcativo. Las contribuciones del art. 75 inc. 2 serán coparticipadas, o no, en todo o en parte, según lo resuelva el Congreso. Las provincias recuperarán, o no, el ejercicio directo de todas o parte de sus atribuciones de imposición y recaudación. Las alternativas previstas por la Constitución surgen de una interpretación literal, objetiva y sistemática de su claro texto.

Concluye diciendo Bulit Goñi: "Entiendo que hubiese sido recomendable que el primer párrafo del inciso 2, dijese, "serán coparticipados" en lugar de "son coparticipables". No ha ocurrido así y la regla consagrada es explícita.

b) La congruencia entre la coparticipación potestativa y nuestra organización federal:

El Congreso Nacional argentino sanciona sus leyes por el sistema democrático de la decisión mayoritaria, requiriéndose a veces -como en el caso- mayorías especiales. Ninguna ley, desde luego, requiere la unanimidad de los votos de todos los diputados ni de todos los senadores miembros de la Cámara donde se encuentran igualmente representadas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nuestro federalismo, conforme a su naturaleza, se estructura en una Constitución y no en un pacto. El gobierno nacional tiene órganos que expresan la voluntad de la Federación como totalidad. En la esfera de sus competencias, dichos órganos poseen autoridad directa sobre los estados provinciales y sobre sus habitantes. Las provincias argentinas no son estados soberanos ni tienen poder de veto sobre las decisiones del Congreso sino que son estados miembros de una Federación.

Nuestra organización federal no es congruente con la obligatoriedad de la coparticipación porque esta última deriva hacia una suerte de poder de

veto de cada autoridad provincial sobre el contenido y los efectos de las leyes del Congreso, con indeseables alternativas de gran conflictividad.

Existen algunas opiniones según las cuales las leyes de coparticipación deben ser aceptadas “por la totalidad de las provincias”, es decir supeditando su eficacia a una aceptación unánime, cuestión que luego analizaremos.

Si la coparticipación fuese obligatoria y la aceptación de las leyes respectivas debiese ser unánime se habría injertado en nuestra organización federal un rasgo impropio de la misma al admitir que, como en una Confederación, los estados miembros pudieran rechazar la decisión mayoritaria.

No se concibe que por simple vía de interpretación puedan introducirse deformaciones de tal entidad en nuestra Constitución.

3. El resultado de la interpretación

Para Dalla Vía “el sistema federal fiscal no se agota en la Ley de Coparticipación”. Añade este jurista un argumento de finalidad o resultado señalando que es necesario “atender a las necesidades de un federalismo real”. Fortalecer a las provincias puede requerir, en diversa medida, que ellas recuperen el ejercicio de sus propios poderes de imposición y recaudación. Observa también dicho autor que, aún fuera de los inc. 2 y 3, la Constitución autoriza al Congreso (art. 75 inc. 9) para “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias...”. Señala que se trata de otra excepción a la coparticipación fiscal.

La coparticipación es un método, un instrumento y no una sustancia ni un fin en sí mismo. En su momento fue adoptada por razones de conveniencia y no para convertirse sesenta años después en una forma rígida, sin alternativas, mientras que la evolución material y de las ideas aconsejan el empleo de nuevos y mejores instrumentos. La Nación y las provincias pueden coparticipar todos, parte o ninguna de las contribuciones indicadas, si sus legítimos representantes políticos así lo resuelven, no existiendo obstáculo en el texto de la Constitución que lo impida.

Es necesario optimizar el desempeño de nuestras instituciones financieras y fiscales adecuándolas en base a la experiencia de la crítica situación actual.

La interpretación que hemos procurado desarrollar no es la única. Suele afirmarse sin mayor análisis que la coparticipación es obligada y que la C.N. viene de consagrar el derecho de las provincias a participar de todos los impuestos nacionales. Por ejemplo, sostiene Spisso que la reforma constitucional ha reconocido “el derecho de las provincias a

participar en la distribución de los impuestos nacionales, derecho que anteriormente la Nación podía negar o desconocer, recurriendo al arbitrio de denunciar la ley convenio o bien no formalizando un nuevo acuerdo al vencimiento del que se encontraba en curso de ejecución” (Spisso, op.cit., 200). Sin embargo, lo que ha hecho la Constitución de 1994 ha sido superar el debate acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la coparticipación, autorizarla como potestativa y fijar pautas a las leyes convenio, para los casos en que ellas se utilicen.

Conviene agregar algo respecto de los derechos aduaneros que el art. 4 atribuye al Tesoro Nacional y que la Constitución no menciona como “coparticipables” en el art. 75 inc. 2, refiriéndose a ellos en el art. 75 inc. 1 (C.N.). Estos impuestos pertenecen a la Nación y su coparticipación no se encuentra dispuesta ni siquiera autorizada. No obstante, alguna doctrina sostiene que la Constitución no ha prohibido coparticiparlos y que, por lo tanto, es posible disponerlos así por ley. (Cafferata Nores, Ignacio y Porto, Natalia, “Coparticipación federal de impuestos”, 1999, p.p. 42, 141 y 154-155).

4. Las leyes convenio

Nos referimos ahora a ciertas reglas que la Constitución establece, en cuanto a los trámites para la elaboración, sanción y adhesión, cuando ellas se utilicen.

El Artículo 75, inciso 2, párrafo 3 (C.N.) dispone: “Una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias instituirá regímenes de coparticipación...”. Y, en su párrafo 4 agrega: “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”.

Las leyes convenio son instrumentos en parte de naturaleza contractual porque las provincias, para participar en la distribución, “adhieren” a un régimen que otorga derechos e impone obligaciones a las partes. Las provincias pueden adherir o no, o bien denunciar el convenio al cual han adherido, opciones que han devenido escasamente posibles.

La adhesión provincial se expresa mediante leyes de sus respectivas legislaturas, que incluyen ciertos contenidos que las leyes convenio exigen. (Confrontar las leyes 12.139, 12.956, 14.390, 14.788, 20.221, 23.548). Esta última ley no menciona la denuncia del régimen pero es este un derecho incuestionable de las provincias. (Spisso, op. cit., 221).

Con estos antecedentes, la Constitución de 1994 introduce reglas que tienen por objeto favorecer la posición y/o participación de las provincias

mientras se elabora el proyecto de ley convenio y también después de sancionado.

Con dicha finalidad, el art. 75, párrafo 3, expresa: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos con las provincias instituirá...”. De esta manera se constitucionaliza cierta participación de las provincias en la preparación del proyecto de ley. Sin embargo no se precisa trámite concreto alguno.

En consecuencia, no se innova demasiado sobre las existentes prácticas de consulta, las cuales incluían presumiblemente acuerdos, al menos entre los senadores, representantes de las provincias como estados federales. También refuerza la participación senatorial el párrafo 5 (art. 75, inc. 2, C.N.) cuando dispone que “La ley convenio tendrá como Cámara de origen al Senado”. Necesariamente los senadores de cada provincia deberán involucrarse en el proyecto de ley.

Es probable que, como señala Bulit Goñi (op. cit., 986), la frase “sobre la base de acuerdos con las provincias” favorezca el protagonismo de sus gobernadores, otorgándoles cierta mayor gravitación. La Constitución busca prevenir la sanción de una ley, carente de adecuada preparación, que pueda enfrentar a las provincias a un hecho consumado, dejándoles la simple opción de adherir o no. Según Pérez Hualde (“Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional”, Depalma, 1999, p. 63) la mencionada base de acuerdos “no debe tomarse en tono excesivamente formal ya que la oportunidad y lugar para ellos podría ser el propio Senado de la Nación (...) el propio proyecto de ley convenio puede constituir -en los hechos- el acuerdo previo, o los principios de él, que la Constitución prevé de modo genérico y no formal”.

Por último, se dispone que la ley convenio sea sancionada por una mayoría especial, “la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara”, (art. 75, inc. 2, párrafo 4). Esta regla excluye la previa necesidad de acuerdos consentidos por todas las partes.

5. Aprobación de la ley convenio por las provincias

La constitución no requiere que ella lo sea por la totalidad de las provincias. El art. 75, inc. 2, párrafo 4, dispone que “la ley convenio... será aprobada por las provincias”.

La doctrina considera generalmente que el término “aprobación” no importa otra cosa que la tradicional “adhesión”, efectuada por ley de cada una de las provincias que adhieren. Esta expresión es jurídicamente más correcta que aprobación y mejor expresiva de la naturaleza del acto.

Pérez Hualde, sostiene que tal aprobación-adhesión debe ser de “todas las provincias”. Sin este concurso, agrega, “la ley convenio carece por

completo de validez". Según este autor "así surge del texto constitucional (porque) la ley convenio tiene naturaleza de tratado interprovincial y (porque) la coparticipación no solo consiste en una distribución de recursos, sino que implica necesariamente una transferencia de recursos de una provincia a otras". (Pérez Hualde, op. cit., p. 70-71).

Esta opinión merece graves reparos: La necesidad de la aprobación-adhesión unánime de las provincias no surge del texto constitucional. Expresamos ya que el Congreso sanciona sus leyes por mayoría, pero que ninguna ley, desde luego, requiere la unanimidad de los votos de todos los diputados ni de todos los senadores. Supeditar la eficacia de una ley sancionada por el Congreso nacional a la aprobación unánime de las provincias contradice nuestra Constitución, se aparta del federalismo consagrado por ella. Se trata, sí, de la aprobación-adhesión por cada provincia que decide incorporarse al régimen, cuando este se utiliza. De otro modo se desconocerían los principios básicos de nuestro sistema federal. Nos remitimos aquí a lo ya expresado sobre el tema.

Si la Constitución exigiera que la "aprobación" de las provincias fuese unánime hubiera podido decir, por ejemplo: "la sanción de una ley convenio requiere que el Senado se expida por unanimidad". Sólo de una manera clara y expresa podría incorporarse a la Constitución una excepción de tal magnitud a nuestro régimen federal.

Desde luego, las provincias y el estado nacional deberán procurar que la adhesión de las provincias a las leyes convenio tenga lugar en condiciones satisfactorias para todas las partes.

ANEXO II: LAS REGLAS MACROFISCALES

Límite para la deuda del SPP

$$LDT\ it = DT\ it / RT\ it$$

Donde:

LDT it: límite deuda pública total provincial de la provincia i en el período t

RT it: recursos totales de la provincia i en el período t

DT it: deuda pública total provincial de la provincia i en el período t

Si $DT\ it / RT\ it \geq LDT\ it \Rightarrow LDT\ it \leq DT\ it / RT\ it + S$ (LDT it - DT it / RT it)

Para las provincias que no cumplan con el límite $LDT\ it = DT\ it / RT\ it$ al momento de la promulgación, se fija un sendero temporal "S" que establecerá en cuántos años se deberá alcanzar el límite.

Límite para el gasto del SPP

Se fija un gasto público provincial máximo que también se relaciona con los recursos provinciales totales de manera de exigir superávit fiscal. De esta forma, también se vincula, en el largo plazo, la trayectoria temporal del gasto público con la tasa de crecimiento del PBI potencial.

$$G\ it \leq G\ it^*$$

$$G\ it^* = RT\ it$$

Donde:

G it: gasto público total de la provincia i en el período t

G it*: límite máximo permitido para el gasto público total de la provincia i en el período t

RT it: recursos totales de la provincia i en el período t

Se impone una fuerte restricción al comportamiento de las administraciones provinciales pero al mismo tiempo se estimula un comportamiento anticíclico.

Se pueden acumular "incrementos del gasto permitidos no utilizados" de manera de poder ser aplicados en períodos de recesión con el objeto de reactivar la economía. Esta posibilidad surge a partir de gt cuyo valor dependerá positivamente de "Z" (gt será mayor cuanto mayor sea Z).

$$G_{it} \leq (1 + g_t) G_{it-1}$$

$$g_t = Z [(G_{it}^* - 1) / G_{it-1} - 1]$$

Las provincias que sobrepasen el límite máximo de deuda deberán utilizar el componente g_t para cancelar deuda hasta que alcancen el límite exigido.