

Citar ABELEDO PERROT Nº: AP/DOC/643/2013

**DERECHO TRIBUTARIO (EN GENERAL) - Régimen constitucional -
Distribución de la potestad tributaria - De los estados provinciales**

Autor: Urristi, Ramiro

Título: Fondo del conurbano, el talón de Aquiles de las finanzas bonaerenses

Fecha: 2013-05-01

Publicado: RDA 2013-87-867

Sección: ESTUDIOS

I. Introducción

Dentro de la vasta fuente de historias y fábulas de la mitología griega encontramos el mito del talón de Aquiles. Dicha leyenda cuenta la historia cuando el héroe de guerra Aquiles nació y la ninfa del mar Mediterráneo Tetis intentó hacerlo inmortal sumergiéndolo en el río Estigia, que constituía el límite entre la tierra y el mundo de los muertos. Al sumergirlo, lo tomó del talón derecho, que fue la única parte de su fisiología que no tomó contacto con el agua del río y quedó fuera de los alcances del rito. De esa manera, Aquiles, que era un héroe invulnerable, sólo podía hacerse daño al herirlo en su talón derecho.

El Fondo del conurbano bonaerense es, sin dudas, en el marco del sistema financiero y presupuestario de la provincia de Buenos Aires, el talón de Aquiles de esa provincia.

Ello es así, dado que si bien fue una norma pensada y creada para sopesar las inequidades e injusticias del régimen de coparticipación de impuestos, hoy en día opera como grillete que inmoviliza a la provincia de Buenos Aires, erigiéndose como el punto débil de las finanzas bonaerenses.

Las normas que lo regulan fueron dadas en un marco de tirones políticos entre gobiernos locales y legisladores nacionales que representaban las diferentes provincias, en un microclima político muy propio de aquella época (1).

Toda norma que tenga que ver directa o indirectamente con recursos tributarios federales o coparticipables siempre está influenciada por la política y, como veremos más adelante, en los días en que se crearon las normas que regulan el Fondo, las preocupaciones políticas eran otras a las existentes hoy en día. Más aún, quizá el desarrollo de los acontecimientos ha tenido como resultado que hoy en día las preocupaciones políticas son diametralmente inversas a las que se tenía por aquel entonces respecto de la provincia de Buenos Aires.

A manera de adelanto, reseñamos que, para abordar un análisis del Fondo del conurbano, es inevitable referirse al sistema fiscal federal, al régimen federal de coparticipación de recursos tributarios, a las asignaciones específicas de recursos coparticipables y al especial ámbito jurídico donde estos temas deben ser ubicados.

Como veremos, el régimen de coparticipación está dado por una ley convenio que, como tal, se crea en un ámbito de derecho diferente al de las normas legales ordinarias. El derecho intrafederal es una categoría jurídica especial dentro del ordenamiento jurídico que lo cruza transversalmente, influyendo en varias de las ramas en que el derecho está dividido. En este sentido, si bien se enmarca en el derecho constitucional, influye fuertemente en el derecho administrativo y en el derecho tributario y, en menor medida, en las ramas jurídicas restantes.

Este trabajo intentará ser un aporte para entender por qué el fondo del conurbano, que alguna vez se pensó y se creó para compensar la pérdida de puntos de coparticipación de la provincia de Buenos Aires, en la actualidad debe ser, cuanto menos, revisado.

Cualquier persona que se tome el trabajo de leer las normas presupuestarias de la provincia de Buenos Aires se sorprendería de ver que año tras año los números en general se incrementan y la partida referida a los recursos por el Fondo del conurbano se mantiene incólume (2).

Más aún, la alternativa de derogar las normas relativas al Fondo y abolirlo en consecuencia emerge como ultima ratio, pero como una alternativa un tanto más sensata y razonable en su contraste con la situación actual.

II. La realidad del sistema fiscal federal. ¿Cómo se llegó a la situación actual?

El sistema fiscal federal hoy en día está compuesto por un conjunto de normas desorganizadas. Por un lado, contamos con una Ley de Coparticipación, vigente desde 1988 (3), que luego de la reforma de la Constitución en 1994 ha quedado desactualizada, dado que no responde a los nuevos parámetros allí establecidos (4).

Además de ello, existen numerosas asignaciones específicas de recursos tributarios coparticipables que detraen de la masa coparticipable cuantiosos fondos para atender necesidades específicas.

El Fondo del conurbano se nutre de una asignación específica de recursos coparticipables. Este tipo de asignaciones son detracciones que se hacen de la masa de recursos coparticipables y, por tal motivo, deben ser enmarcadas en el denominado derecho intrafederal.

En un trabajo de investigación recientemente publicado hemos expresado la idea de que la esfera jurídica recién mencionada es el ámbito donde deben estudiarse, analizarse, crearse y sistematizarse todas las normas que tienen que ver con la forma federal de gobierno (5).

Dentro del llamado derecho intrafederal no existe primacía de la Nación sobre los diferentes Estados locales, sino que todos estos entes estatales concurren en un pie de igualdad para discutir, consensuar y crear normas intrafederales.

Por ello es que hemos propuesto que todas las normas que puedan tener efectos directa o indirectamente sobre facultades y recursos de las provincias deben ser dadas en el marco del derecho intrafederal en un cuerpo normativo

sistematizado. La distribución de recursos entre la Nación y las provincias debe darse al abrigo de normas sistematizadas y no por un mero rejunte de normas asistémicas y contradictorias (6).

Reseñando brevemente la génesis de los regímenes de coparticipación, en el trabajo citado explicamos que si bien la Constitución Nacional estableció, siguiendo a la Carta Magna de Estados Unidos de América (7), un sistema de separación de fuentes tributarias entre la Nación y las provincias (8), aquélla se las ingenió para superponer competencias y comenzar a cobrar tributos que, en principio, correspondían a las provincias (9).

Ello fue convalidado por la Corte Suprema, en la causa "Sociedad Anónima Mataldi Simón Limitada v. Provincia de Buenos Aires por repetición de pago de impuestos" (10). El pronunciamiento estuvo imbuido de presiones políticas y el tribunal llegó a expresar que "no se mantendría esta Corte Suprema en la esfera legal de sus atribuciones jurisdiccionales, si apartándose de la cuestión traída a su examen, se hiciera parte del debate público sobre la materia". Con ello dejó de lado el thema decidendum referido a la doble imposición tributaria y se concentró solamente en los argumentos del Estado nacional, tendientes a demostrar las falencias del tributo local —que se superponía con el nacional—.

A partir de allí, la Nación y las provincias contaron con facultades tributarias análogas, lo que derivó en la necesidad de implementar instrumentos de coordinación de esas facultades concurrentes, denominados regímenes de coparticipación de recursos tributarios (11).

Estos regímenes fueron elaborados y evolucionaron por fuera de una regulación específica en el ámbito constitucional, hasta la reforma a la Carta Magna dada en 1994. A partir de ese año se convalidó constitucionalmente la existencia de los regímenes de coparticipación y de las asignaciones específicas de recursos coparticipables.

III. ¿Qué es el Fondo del conurbano?

El Fondo del conurbano, también conocido como Fondo de reparación histórica del conurbano bonaerense, es un monto que se asigna a la provincia de Buenos Aires, en forma mensual, que proviene de una asignación específica de

recursos tributarios coparticipables, prevista en la Ley del Impuesto a las Ganancias.

Hemos dejado sentada la opinión sobre este tipo de asignaciones, puesto que éstas poseen un color diferente a las normas restantes que integran el derecho intrafederal, por lo cual nos hemos permitido, al menos, dudar de la validez de su incorporación al texto constitucional sancionado en 1994.

Esta opinión se basa en que su incorporación al texto constitucional de 1994 se evidencia como contradictoria con el art. 1º del máximo cuerpo normativo de la Argentina, y, en ese sentido, fue compromiso de los constituyentes, volcado en la ley que declaró la necesidad de la reforma de la Constitución, no modificar directa o indirectamente artículo alguno de la parte primera de la Constitución (12).

En ese sentido, estamos convencidos de que estas asignaciones específicas son la verdadera causa de la desnaturalización del régimen, pues son actos jurídicos unilaterales, de naturaleza unitaria, que violan una norma de derecho intrafederal de génesis contractual, como lo es la Ley de Coparticipación (13).

No obstante lo dicho, considerando que las opiniones doctrinarias no han sido recogidas aún por la jurisprudencia y que las normas que detraen fondos para asignaciones específicas no han sido derogadas, continuaremos el análisis de las normas que regulan el fondo del conurbano bajo la tesis de que la asignación específica que lo nutre es válida.

IV. Creación y evolución del Fondo

Este Fondo fue creado a través de la ley nacional 24.073 (14), la cual tuvo por fin implementar un paquete de medidas tributarias de diversa índole. El art. 40 de la ley referida, en ese entonces estableció:

La recaudación del impuesto a las ganancias se distribuirá de la siguiente forma:

1. Un 10% al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la provincia de Buenos Aires. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática.

2. Un 2% a refuerzo de la Cuenta Especial 550 "Fondo de Aporte del Tesoro Nacional a las Provincias".

3. El 4% se distribuirá entre todas las jurisdicciones, excluida la de Buenos Aires conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. Las jurisdicciones afectarán los recursos a obras de infraestructura básica social.

4. El 84% restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de los arts. 3º y 4º, ley 23.548.

La presente norma tuvo una votación en ambas Cámaras del Congreso nacional sin expresiones relevantes sobre el artículo citado. No obstante ello, en el debate urgido con motivo de una posterior modificación que esta norma percibiera, se pudo conocer que el motivo de otorgar a la provincia de Buenos Aires un monto equivalente al 10% de la recaudación por el impuesto a las ganancias estuvo fundada en la equidad, dado que esa provincia había sufrido una merma en los puntos en los índices de coparticipación secundaria establecidos en la ley 23.548 (15).

La provincia de Buenos Aires cedió voluntariamente varios puntos de coparticipación para que sean distribuidos con las restantes provincias, abandonándose el criterio objetivo de reparto, pero propendiendo a un grado equivalente de desarrollo enmarcado en el federalismo de concertación (16).

En los últimos 40 años, la participación de la provincia de Buenos Aires en la distribución secundaria fue decreciendo notablemente: en 1960 era del 29,6%, en 1971 del 34,2%, en 1980 del 28,3% y en 1988, del 19%. Lo percibido por el Fondo del conurbano le proporcionó un 1,5% más, según ese informe (17).

Luego de esa cesión, a principio de la década del 90 la Nación comenzó una segunda etapa de transferencia de la gestión de servicios públicos esenciales a las provincias (18), como, p. ej., los servicios educativos y los servicios sanitarios, equivalentes a un monto de U\$S 2500.000.000 (19) de ese entonces, sin la correspondiente asignación de recursos, como debió ser si se hubiese respetado lo establecido en la Constitución Nacional (20).

Ello fue lo que motivó que la provincia de Buenos Aires reclame algún tipo de resarcimiento o devolución de fondos por los puntos cedidos de coparticipación (21). Dicho reclamo derivó en la asignación específica otorgada a la provincia, denominada Fondo del conurbano.

Además de lo referido, podemos advertir, bajo un mero análisis exegético de la norma, que si bien Buenos Aires obtuvo un 10% de la recaudación de ganancias, el resto de las provincias fueron contempladas en ese artículo al establecer, en otro inciso, un 4% a ser distribuido por todas las provincias, salvo la de Buenos Aires, por el índice de necesidades básicas insatisfechas (en adelante NBI). El inc. 3º, entonces, dio un manto de equidad entre todas las provincias (22).

El art. 40 fue derogado por el dec. 879/1992 (23), pero reincorporado como artículo sin número en la Ley del Impuesto a las Ganancias. Esta modificación tuvo por fin incorporar una nueva afectación específica destinada al sistema previsional, pero no introdujo modificaciones al Fondo.

En 1995, el inciso que regula la afectación con destino al fondo del conurbano sufrió una modificación sustancial. La ley 24.621 tuvo por fin principal prorrogar una vez más la Ley del Impuesto a las Ganancias, pero trajo bajo el brazo una modificación a la norma que produjo un cambio trascendental sobre la virtud del Fondo. La ley modificatoria, sólo en las partes pertinentes dada la extensión del artículo, estableció:

Art. 1º.— Prorrógase hasta el 31 de diciembre del año 1997 la vigencia de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1986 y sus modificaciones. En virtud de la presente, el artículo sin número incorporado a continuación del art. 102 de la citada ley, quedará redactado de la siguiente forma:

"Art... El producido del impuesto de esta ley, se destinará:

"...b) El 10% hasta un monto de \$ 650.000.000 anuales convertibles según ley 23.928, a la providencia de Buenos Aires, proporcionados mensualmente, el que será incorporado a su coparticipación, con destino específico a obras de carácter social, y exceptuados de lo establecido en el inc. g), art. 9º, ley 23.548. El excedente de dicho monto será distribuido entre el resto de las provincias, en forma proporcionada mensualmente, según las proporciones establecidas en los arts. 3º y 4º, ley 23.548, incluyendo a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur según las disposiciones vigentes. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática.

"...d) El 4% se distribuirá entre todas las jurisdicciones provinciales excluida la de Buenos Aires conforme el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. Las jurisdicciones afectarán los recursos a obras de infraestructura básica social, quedando exceptuados de lo establecido en el inc. g), art. 9º, ley 23.548.

"El Régimen de Coparticipación previsto en la cláusula sexta de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Nacional dejará sin efecto la distribución establecida en el presente artículo".

La norma transcripta introduce una modificación con diferentes aristas. En primer lugar, que será donde nos detendremos, establece un límite nominal al fondo, tasado en \$ 650.000.000 convertibles. En segundo lugar establece que ese monto limitado estará exceptuado de ser coparticipado con los municipios, obligación que subsiste respecto de los demás fondos coparticipables alcanzados por la ley 23.548.

En cuanto al primer aspecto de la modificación, debemos traer al análisis el gran debate que se dio en el seno del Congreso para determinar la redacción final que se dio a ese artículo (24). La historia indica que hubo una primera sanción en la Cámara de Diputados, el 7 y 8/12/1995, léase, dentro del período ordinario de sesiones para ese año; luego, una sanción en el Senado que modificó ese texto, la cual tuvo lugar el 21 de diciembre, ya en una sesión extraordinaria, y luego, una sanción definitiva que tuvo lugar entre el 27 y 28/12/1995.

El texto original mandado por el Poder Ejecutivo, titulado "Prórroga de impuesto a las ganancias", no contenía varios aspectos, que luego fueron incluidos en las sesiones, a saber: a) no contenía el límite nominal referido de \$ 650.000.000 convertibles; b) no contenía la excepción a la regla de que el monto recibido por esta provincia, como los demás fondos recibidos por la Ley de Coparticipación, deban ser subcoparticipados con los municipios y c) no contenía el límite temporal de dos años de la prórroga de la vigencia del impuesto a las ganancias, como luego fue sancionada, sino que establecía que ésta sería dada hasta tanto se sancione un nuevo texto de la Ley de Coparticipación, en cumplimiento a la cláusula transitoria 6 de la Constitución sancionada el año anterior.

En dicha sesión originaria hubo un reclamo, bajo moción, por parte de González Gaviola, diputado radical por la provincia de Mendoza, para que la sesión sea postergada, atento a que algunos gobernadores querían ser parte del debate; entonces propició que deberían ser escucharlos antes de continuar. Dicha moción fue rechazada y el proyecto se votó sin más trámite.

No obstante ello, para el 21 de diciembre, cuando tuvo lugar la sesión en el Senado, los gobernadores de provincia ya se habían reunido y habían elevado su propuesta (25). Éste consistía en poner el tope de \$ 650.000.000 al fondo para Buenos Aires y que si el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias superara ese monto, debiera ser repartido entre todas las provincias, excepto la de Buenos Aires, con base en el índice de la Ley de Coparticipación.

Esa propuesta fue receptada por los legisladores y el tope nominal al fondo fue incorporado al texto definitivo. En tal sentido, la provincia de Buenos Aires quedaba limitada a recibir \$ 650.000.000 convertibles a dólar y las restantes provincias recibirían la diferencia entre el 10% a recaudar por ganancias y el tope nominal consignado (26). Además de ello, también recibirían el 4% de acuerdo con el índice de NBI, conforme al inc. 3º, que no fue modificado.

Con estas modificaciones, imbricando un poco más el plexo normativo referido a las normas que determinan los fondos provinciales en el marco de la coparticipación de recursos, se logró calmar las preocupaciones urgidas en el entorno político.

V. Contexto histórico en el que el tope nominal del Fondo fue implementado

Leyendo actualmente los debates parlamentarios dados en esos días de 1995 surge evidente que la preocupación de los legisladores era, por un lado, defender los intereses provinciales que representaban, sobre todo, en el Senado y, por otro, limitar a la provincia de Buenos Aires, a la cual le temían por su crecimiento y preponderancia política y económica (27).

Resulta relevante traer al análisis lo expresado por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, entonces senadora por la provincia de Santa Cruz, quien expresó una enérgica defensa de las normas que limitaron a la provincia de Buenos Aires. En esa oportunidad y, en relación con el límite nominal de \$ 650.000.000 para Buenos Aires, la senadora expresó: "No significa, bajo ningún punto de vista, querer enfrentarse con otra provincia, pero no podemos soslayar que si bien todas las provincias argentinas, como estados federales, estamos en igualdad de condiciones, es evidente que algunas, por el grado de concentración demográfica y de actividad económica, no solamente concentran poder económico sino, fundamentalmente, concentran poder en cuanto al sistema de toma de decisiones (28) ...En este sentido quiero revalorizar el rol de este Senado para establecer el equilibrio federal que es su función específica (29) ...al no existir ninguna provincia privilegiada, hemos interesado a la provincia de Buenos Aires en la discusión de la coparticipación, toda vez que ese fondo ya no crece en forma desmedida" (30).

Lo expresado por la entonces senadora evidencia una clara preocupación de que si el Fondo del conurbano no se limitaba, iba a crecer de forma desproporcionada, dotando a la provincia de Buenos Aires de un poder mayor al que ya detentaba por esos días.

Otro aspecto sustancial del debate fue el referido a que todo lo que se estaba legislando tenía sentido de ser si se cumplía con la manda constitucional de sancionar una nueva ley convenio de coparticipación (31). En este sentido, varios legisladores se explayaron de igual forma, pero citamos nuevamente las palabras de la senadora por Santa Cruz, atento a la relevancia del cargo institucional que actualmente ocupa (32).

Ella decía, con relación a la prórroga de dos años del impuesto a las ganancias, que cambió el criterio de plazo indefinido previsto en el proyecto originario enviado por el Ejecutivo, hasta tanto se sancione una nueva Ley de Coparticipación: "¿Cuál era la situación? Si a la Provincia de Buenos Aires se le prorrogaba por más de un año el fondo del conurbano bonaerense, iba a ser

muy difícil discutir la ley de coparticipación en los tiempos previstos por la constitución" (33).

Los debates parlamentarios descriptos ponen en evidencia que por aquellos días se consideraba seriamente cumplir con la manda constitucional prevista en la cláusula transitoria 6, que establece la obligación de discutir una nueva Ley de Coparticipación antes de la finalización de 1996. Por ello, prácticamente todos los legisladores que tomaron la palabra en ambas Cámaras legislativas expresaron que lo que estaban legislando poseía una naturaleza tangencial, y que en poco tiempo todo ello debía ser tratado nuevamente, pero ya en la discusión madre a dar sobre el régimen de coparticipación de recursos tributarios.

VI. Evolución histórica de la Argentina. Cambio de modelo

Corresponde ahora referirnos a aquellos cambios que se produjeron a nivel político e institucional, cuya repercusión en la economía, en las finanzas y en el ordenamiento jurídico tuvieron como efecto modificar tácitamente las normas referidas al Fondo, desvirtuándolo por completo.

El modelo neoliberal instaurado en los años 90 profesaba de un tipo de cambio monetario basado en la paridad del peso argentino con el dólar estadounidense. Era un régimen dolarizado de hecho que tenía como efecto una estabilidad monetaria, en términos nominales. A fines de 2001 y principio de 2002 se produjo un cambio trascendental en la situación política, económica y financiera de la Argentina. El modelo neoliberal sucumbió por sus propias falencias, produciendo una importante recesión económica y un índice de desempleo enorme. La deuda pública del país era insostenible.

Como enseña el prestigioso economista Aldo Ferrer (34), entre 1998 y 2002 se produjo una caída acumulada del 20% del producto bruto interno y la población por debajo de la línea de pobreza llegó al 50%. En 2001 se produjo una salida de capitales de U\$S 20.000.000.000. A raíz del nivel exorbitante del riesgo país, la Argentina no accedía al crédito internacional, el régimen cambiario colapsó y debieron interponerse medidas para evitar la fuga de capitales de los bancos. Esa mega crisis política y financiera produjo el fin de un modelo.

Con la asunción de Néstor Kirchner como presidente, luego de la etapa de transición presidida por Eduardo Duhalde, se instauró un nuevo modelo político, económico y financiero.

Volviendo a la enseñanza de Ferrer, podemos reseñar que las principales características del modelo fueron la reaparición del Estado como árbitro de los conflictos inherentes a la economía de mercado, la consolidación de los equilibrios macroeconómicos en el presupuesto, la moneda y el balance de pagos, la reducción progresiva del endeudamiento externo, el sostenimiento de un tipo de cambio consistente con la competitividad, entre otros aspectos.

El último de los aspectos mencionados es el que nos interesa a los efectos de la materia que venimos analizando.

Bajo un sistema de paridad cambiaria y estabilidad nominal monetaria, resultaba aceptable establecer normas con parámetros nominales, como lo fue el límite establecido para el Fondo del conurbano. Ahora bien, con el cambio de modelo y el consecuente abandono de un tipo fijo, las normas que regulan este tipo de envío de fondos entre la Nación y las provincias resulta, cuanto menos, irrazonable. Volveremos sobre este análisis al verter las conclusiones.

VII. Algunos números

Recientemente hicimos referencia al histórico suceso de cambio de modelo político, económico y financiero que vivió la Argentina a principios de siglo. Ese cambio produjo una movilidad en la moneda, que acompañó el crecimiento del país. En tal sentido, se advierte una evolución proporcional de los valores que se contemplan hoy en día en contraste con los que se vislumbraban a mediados de la década del 90. Para tener una idea, la Ley de Presupuesto nacional para el ejercicio 1996 fijó el presupuesto en \$/US\$ 41.000.000.000, mientras que la ley para el ejercicio 2013 lo fijó en \$ 628.000.000.000 (35).

Ahora, detengámonos en algunos números que tienen que ver con la provincia de Buenos Aires, que es el Estado destinatario del Fondo del conurbano y siendo la provincia más grande de la República posee números que actualmente no la favorecen.

Más aún, se ha escuchado al gobernador de ese Estado reclamar por más fondos, puesto que, año a año, la provincia es perjudicada en términos proporcionales respecto de sus pares (36).

Como expresamos anteriormente, tanto en el último gobierno militar como en la década del 90 se dieron traspasos de servicios públicos esenciales a las provincias sin la correspondiente asignación de fondos.

La provincia de Buenos Aires, conforme la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2013, posee un sistema educativo integrado por 222.901 docentes. Tiene más docentes que habitantes censados en alguna provincia argentina (37). El gasto previsto para atender las obligaciones financieras de esa cartera del Estado provincial, para 2013, asciende a la suma de \$ 41.398.000.000. Ello equivale aproximadamente a un 30% del presupuesto total para esa provincia, que para ese ejercicio es de \$ 139.000.000.000 (38).

Asimismo, resulta notablemente mayor al presupuesto total de varias provincias. Como ejemplo, podemos decir que triplica el presupuesto total previsto en 2013 para la provincia de Santa Cruz, cuya Ley de Presupuesto indica que es de \$ 11.200.000.000.

Todo este gasto ha tenido que ser cubierto por la provincia de Buenos Aires con esfuerzo propio. Recordemos que la Nación le transfirió el servicio pero nunca los fondos, en la época de facto, ni en la década de los años noventa. Cosa parecida ocurrió con el servicio de salud, sobre el cual no traeremos cifras para no abrumar al lector con números.

En similar contexto, podemos traer a examen que la provincia de Buenos Aires aporta el 36% del total de la masa de recursos tributarios coparticipables y recibe como contrapartida el 19%.

La nueva Constitución Nacional establece que la Ley de Coparticipación debe responder a criterios objetivos de reparto, respetando la equidad y la solidaridad y dando lugar a un grado equivalente de desarrollo. Todos esos componentes deben fundirse en un índice que sea justo y razonable. La realidad indica que veinte puntos de diferencia entre lo que se aporta y lo que se recibe eliminan, por un lado, la objetividad como criterio de reparto y hace

que Buenos Aires sea la hermana sonsa que es solidaria y equitativa por demás.

Ello, sin olvidar que el grado de desarrollo que se puede tener en Buenos Aires no es el mismo que en Tierra del Fuego o Formosa. En la primera provincia se recibió per cápita, en el ejercicio 2012, \$ 2103 pesos; la segunda, liderando el ranking, recibió \$ 14.959 y la tercera, que resulta paradigmática porque prácticamente vive de lo que le manda la Nación en concepto de coparticipación, recibió \$ 10.664 (39).

Hasta aquí la cuenta ya comienza a asombrar, Buenos Aires aporta más de un tercio de la recaudación nacional por impuestos coparticipables, recibe menos de un quinto de ese producido, es la última en el ranking de coparticipación per cápita, salvo la ciudad de Buenos Aires, pero ésta posee un gasto notablemente inferior de acuerdo con los servicios que tiene a su cargo brindar.

En el siguiente cuadro elaborado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (Iaraf), sobre la base de datos públicos del Ministerio de Economía de la Nación (40), podemos observar cuánto recibió cada provincia, per cápita, en 2012:

En ese contexto, también podemos observar que la provincia de Buenos Aires aportó, en 2012, \$ 5222.000.000 para ser destinados a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), por imperio del conjunto de asignaciones específicas de recursos coparticipables dadas para ese fin, resignando de este modo un 5% de recursos coparticipables. El total asignado a la ANSeS, que se detrae de la coparticipación a las provincias, es de \$ 24.257.000.000; ergo, Buenos Aires aporta alrededor de un 20% de la financiación de un organismo nacional que es superavitario, mientras que todas las provincias que lo solventan son deficitarias (41).

Son muchos los datos que podemos volcar en este trabajo para ilustrar que la realidad de la provincia de Buenos Aires indica una situación delicada. Desde la pérdida de puntos de coparticipación y con la incesante descentralización que la Nación ha hecho en las últimas décadas de servicios en cabeza de la

provincia, entre otros conceptos, la provincia de Buenos Aires es un Estado que vive bajo una crisis financiera permanente y estructural.

Ha hecho un enorme esfuerzo, puesto que es la provincia que más recursos propios tiene en sus finanzas en comparación con los recursos tributarios que se envían desde la Nación (42). A su vez, es la que menos recibe del poder central, como vimos anteriormente.

Esta realidad provoca que el gasto asumido históricamente por la provincia, en contraste con los recursos de que se vale hoy en día, sea una cuenta con saldo negativo que conduce inevitablemente a la situación de depender de la gama de fondos discrecionales que se mandan del poder central a las provincias. Esta realidad está presente en muchas provincias, pero en la de Buenos Aires la crisis es significativamente más grave.

Veamos ahora algunos números que hacen específicamente al Fondo del conurbano bonaerense.

Como dijimos anteriormente, el Fondo contiene una limitación nominal para la provincia de Buenos Aires tasada en \$ 650.000.000 y, luego, el monto resultante del excedente de ese monto, hasta el tope de 10% de la recaudación de ganancias, se reparte entre las demás provincias de acuerdo con los índices de la Ley de Coparticipación.

Esa cuenta, en 2012, estableció que siete provincias cobren per cápita más que la provincia de Buenos Aires por el fondo creado para asistir a esta provincia. Veamos:

Se estima que para el presente año —2013— serán doce provincias las que recibirán más fondos que la de Buenos Aires por ese concepto.

Este cuadro, basado en datos del Ministerio de Economía de la Nación, ilustra la irrazonabilidad que abriga esa asignación específica destinada al conurbano bonaerense. No olvidemos que existe otro 4% que se destina en todas las provincias, salvo la de Buenos Aires, con base en el índice de NBI, siendo la provincia de Buenos Aires una de las que más NBI posee, con un 34%.

De acuerdo con los datos oficiales que arrojó el Ministerio de Economía de la Nación, la recaudación de ganancias de 2012 fue de \$ 138.440.000.000 (43); por lo tanto, \$ 13.844.000.000 fue el monto de la afectación. A su vez, \$ 5537.000.000 se repartieron por el inciso del 4%; entonces, fueron \$ 18.731.000.000 que se repartieron en 2012 entre las provincias todas, excepto la de Buenos Aires, que recibió sólo \$ 650.000.000.

Recordemos que todas las normas cuyos efectos arrojan estos números deberían estar sistematizadas en un cuerpo normativo coherente bajo una ley de coparticipación íntegra, que debió haberse sancionado en 1996.

VIII. ¿Cuáles son las alternativas?

Hemos volcado apreciaciones a lo largo de esta investigación que nos conducen a concluir que las normas que regulan el Fondo del conurbano no responden a razón alguna. La irrazonabilidad del tope establecido para Buenos Aires, habiéndose extinguido los motivos que llevaron a interponerlo, es evidente.

Por ello existen dos alternativas a nivel normativo de simple praxis, una de ellas es la eliminación del tope impuesto a la provincia de Buenos Aires y la otra, la eliminación entera de la afectación específica con este fin.

La diferencia entre ambas soluciones, en términos cuantitativos, es enorme. Claro está que, a la situación actual, cualquiera de esas soluciones puede resultar beneficiosa para la provincia que debería beneficiarse por la nombrada afectación.

Veamos algunos números.

Conforme surge de un informe de la Dirección de Política Tributaria del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (44), si el Fondo del conurbano se deroga y juntamente con eso el 4% que se distribuye por NBI entre el resto de provincias, sin Buenos Aires, con los números proyectados para el período 2013, la provincia de Buenos Aires recibiría un incremento de \$ 1738.000.000.

En este esquema, derogándose los incs. 2º y 3º del artículo pertinente a la asignación específica, el monto total de 10% de la recaudación de ganancias debería repartirse entre todos los sujetos de acuerdo con la Ley de Coparticipación; por lo tanto, los principales beneficiarios de este cambio serían el Estado nacional y la ANSeS. El primero con \$ 7710.000.000 adicionales, dado que ese monto quedaría en el reparto primario de la coparticipación, y la ANSeS con \$ 3381.000.000 extra, dado que subsistiría en su favor la afectación específica del inc. 1º. Otros beneficiarios serían la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con \$ 268.000.000, y el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, que se incrementaría en \$ 192.000.000. En este caso, las principales perjudicadas serán el resto de las provincias, que perderían \$ 13.288.000.000.

En caso de optarse por la simple eliminación del tope, el 10% de la afectación por el Fondo seguiría en el ámbito de una distribución secundaria, léase, a nivel provincial, pero con una única destinataria, la provincia de Buenos Aires, que recibiría \$ 15.450.000.000 en el período 2013, quedando en cabeza de las provincias alrededor de \$ 6000.000.000, por aplicación del inc. 3º.

La provincia de Buenos Aires prevé un déficit para 2013 de \$ 13.892.000.000 (45). Si la norma creada para que ello no ocurra no se hubiese desnaturalizado con la reforma de la ley 24.621, todos sus problemas financieros estarían resueltos.

IX. Conclusiones

La provincia de Buenos Aires es un ente jurídico, político e institucional que representa un mundo en sí mismo. Su importancia, dado su tamaño por densidad poblacional, actividad productiva, económica e industrial, recursos humanos públicos, entre otros aspectos relevantes, es gravitante en la toma de cualquier decisión a nivel federal. Esto es lo que ha provocado temor históricamente en los políticos foráneos a este Estado de la República.

Todas las provincias tienen padecimientos más o menos similares en cuanto a sus finanzas; en 2012, dieciocho de las veinticuatro provincias aumentaron los tributos locales (46). Pero pareciera que la crisis en las finanzas de la provincia de Buenos Aires configura una noticia que está páginas delante de la crisis que azota el resto de los Estados.

En los días en que se impuso un tope al monto a recibir por la provincia de Buenos Aires en concepto del Fondo del conurbano se temía porque ese fondo dote de un poder incontrolable a la provincia. Hoy en día, es una provincia que a duras penas puede pagar el sueldo de los empleados públicos, por cuanto sus finanzas están en rojo.

El sistema fiscal federal siempre ha sido, desde la instauración de la primera norma de coparticipación, un juego de suma cero, o sea, donde se da a uno, se quita a otro. Quizá sea ése el motivo por el cual modificar el plexo normativo de la coparticipación sea una tarea tan ardua y compleja. No obstante lo dicho, entendemos que esa discusión debe darse algún día y, cuando se dé, no se estará discutiendo sobre índices, por fin se estará hablando nuevamente de federalismo fiscal.

Son muy elocuentes las palabras que Cristina Fernández de Kirchner, la actual presidenta de la República, expresó cuando era senadora por Santa Cruz, con motivo de la sanción de la ley que impuso el tope al conurbano. Ella dijo que la discusión sobre la coparticipación "no es como algunos creen [por] una mera distribución del ingreso o una simple discusión de carácter rentístico; tiene que ver con una discusión más profunda, con un modelo de país a fin de ver cómo equilibramos estas asimetrías históricas que han permitido un desarrollo tan desigual entre las distintas regiones del país" (47).

Creo que nadie que ame la República y crea que la forma de gobierno republicana, democrática y federal es la mejor que podemos tener esté en desacuerdo con esas palabras.

Discutir una nueva Ley de Coparticipación es, más allá de una obligación constitucional, un deber cívico y republicano al cual ningún gobernante ni legislador debe renunciar. Para solucionar problemas como los que el régimen actual ocasiona es que se los elige en cada elección.

Ahora bien, el plexo normativo de normas intrafederales relativo a la coparticipación es, si se quiere, el conjunto de normas jurídicas más difícil de crear y modificar, deben concurrir las voluntades de un presidente, dos cámaras legislativas nacionales, veinticuatro gobernadores y un conjunto importante de cuerpos legislativos colegiados para poder perfeccionar cada ley convenio (48). Ello no ocurre con las asignaciones específicas de recursos coparticipables, las cuales, si bien hemos dejado nuestra opinión en contrario, pueden crearse y modificarse por una ley formal del Congreso de la Nación.

Por tal motivo, es dable colegir que, si bien modificar todo el régimen, sistematizándolo, es una solución final que todos los actores del derecho intrafederal necesitan, realizar una modificación menos gravosa sobre normas reguladas a nivel nacional es una solución parcial perfectamente posible a corto plazo, si se cuenta con la voluntad política para llevarla a cabo.

Recordemos que, de acuerdo con los datos volcados con anterioridad, el déficit de la provincia de Buenos Aires en 2013 será de una suma muy similar a lo que obtendría por el Fondo del conurbano si éste no tuviese un tope nominal. La norma que regula el fondo, con el tope instaurado en 1995, ha devenido en una norma irrazonable, sobre todo teniendo en cuenta que el país ha cambiado radicalmente en los últimos diez años y esos cambios hacen que resulte ridícula cualquier norma que imponga límites nominales en un contexto de movilidad monetaria.

La irrazonabilidad es la característica que se evidencia de la norma estudiada si la miramos bajo una óptica jurídica; ahora bien, desde el punto de vista político, ha resultado y resulta ser una herramienta eficiente de control del poder central sobre su hija mayor, la provincia de Buenos Aires.

Actualmente, ninguna provincia argentina podría subsistir sin los fondos discrecionales que la Nación les manda para completar sus finanzas. Es sabido que, en muchas ocasiones, la Nación no actúa con malicia y que los fondos no son enviados o son retrasados por los propios inconvenientes financieros que la Nación afronta, pero no escapa a los ojos de ningún ser atento que el sistema ha ido evolucionando hacia un mayor control y preponderancia del gobierno central sobre los gobiernos locales.

Ya nos decía hace tiempo el profesor Germán Bidart Campos que, en rigor de verdad, nuestro sistema responde a una naturaleza de "unitarismo solapado" (49), cada vez más centralista, en el cual el sistema de coparticipación de impuestos ha ocupado un papel protagónico.

En este contexto, y volviendo al Fondo del conurbano, entendemos que no es admisible que una herramienta de sometimiento político subsista cuando su irrazonabilidad jurídica se evidencia con tanta grandilocuencia.

Por todo lo dicho y remitiendo a la idea de que el Fondo del conurbano es realmente el punto más débil de las finanzas bonaerenses, consideramos propicio traer como analogía que éste se ha convertido en el talón de Aquiles de la provincia de Buenos Aires.

(1) Más adelante expondremos con mayor detalle las discusiones en el seno del Congreso de la Nación que ilustran un gran temor de las restantes provincias sobre el poder de Buenos Aires.

(2) En efecto, en la última Ley de Presupuesto, la referida al ejercicio 2013 (ley 14.393), se establece, en la planilla anexa 6 que contiene el cálculo de recursos de la Administración central, en el ítem 900.0.00 referido a los recursos de origen nacional, el subítem 9.03.0.09 titulado ley 24.621 art. 5º inc. B) —impuesto a las ganancias—: 650.000.000.

(3) La vigencia de la norma es relativa, puesto que numerosas normas de diferentes jerarquías han modificado y derogado de forma implícita las mandas de dicha norma.

(4) Resulta pertinente agregar que la ley sancionada en 1988 estableció un índice arbitrario, forjado por presiones políticas, mientras que la ley anterior (ley 20.221) tenía criterios bien definidos para establecer el índice de reparto de recursos en orden secundario. Esos criterios eran los siguientes: 65% en población, 25% proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a esta área; el 10% a las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de las provincias ley 20.221, recordemos, establecía la siguiente distribución secundaria: 65 % directamente proporcional a la población; 25 % en proporción "per cápita" a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país siempre que la provincia no pertenezca a esta área y 10 % a las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de las provincias y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio, ley 20.221, recordemos, establecía la siguiente distribución secundaria: 65 % directamente proporcional a la población; 25 % en proporción "per cápita" a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país siempre que la provincia no pertenezca a esta área y 10 % a las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de las provincias y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio.y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio.

(5) Urristi, Ramiro, "Régimen de coparticipación de recursos tributarios. Enfoques y propuestas para una adecuada integración de la próxima ley al ordenamiento jurídico argentino", JA 2013-I, fasc. 4, del 23/1/2013.

(6) Urristi, Ramiro, "Régimen de coparticipación...", cit. En esta obra hemos propuesto, además, que la categoría jurídica de derecho intrafederal merece una regulación especial en la Constitución Nacional, puesto que no puede ser considerada dentro de las facultades del Congreso nacional. Las normas que surgen en este especial ámbito jurídico se conforman con la voluntad del Estado nacional y de todos los Estados locales, con intervención de los poderes ejecutivos y legislativos de todos esos sujetos del derecho intrafederal.

(7) Cassagne, Juan Carlos, "Bases para la reconstrucción del sistema tributario federal (algunas ideas acerca de la coparticipación)", LL 2003-C-1257.

(8) Pérez Guilhou, Dardo, Recursos financieros de la Nación, Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 104.

(9) Existe doble imposición tributaria cuando exista coincidencia sustancial — total o parcial— de hechos imponible o bases de medición impositiva. Jarach, Dino, Coparticipación provincial en impuestos nacionales, t. II, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1966, p. 1466.

(10) Fallos 149:260 (1927).

(11) Para una idea acabada de esos regímenes y su evolución histórica recomiendo la lectura del trabajo de investigación de nuestra autoría, antes referido, apoyado en obras ejemplares de juristas de nota: Casás, José O., "Coparticipación y tributos municipales. Tributos análogos. Prestación efectiva del servicio y razonable proporción en los montos. Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento. Codificación y armonización tributaria municipal", en Bulit Goñi, Enrique (dir.), Tasas municipales, LexisNexis, Buenos Aires, 2007, p. 431.

(12) Urristi, Ramiro, "Régimen de coparticipación...", cit.

(13) Cfr. Casás, José O., "El laberinto de la coparticipación", Periódico Económico Tributario, año VI, nro. 107.

(14) Ésta y todas las normas que se transcriban en el presente trabajo son transcriptas del sitio oficial www.infoleg.gov.ar, buscador normativo del Ministerio de Economía de la Nación.

(15) Dalla Via, Alberto R., El sistema fiscal federal, La Ley, Buenos Aires, 1988, p. 1152.

(16) Dicha expresión (federalismo de concertación) tuvo sus orígenes en la cusa "Bressani, Carlos v. Provincia de Mendoza" (Corte Sup. Just. Mendoza, 2/6/1927, LL 6-989). La Corte expresó que "la Constitución ha querido hacer un solo país para un solo pueblo, ha dicho con razón esta Corte: no habría Nación si cada provincia se condujera económicamente como una potencia independiente. Pero no se ha propuesto hacer una Nación centralizada. La Constitución ha fundado una unión indestructible pero de estados indestructibles... Los constituyentes actores y testigos presenciales del proceso que tuvo su término en la Constitución de 1853, establecieron una unidad no por supresión de las provincias —camino que había obligado a desahuciar una terrible experiencia— sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma... El valor mayor de la Constitución no está en los textos escritos que adoptó y que antes de ella habían adoptado los ensayos constitucionales que se sucedieron en el país durante cuarenta años, sin lograr realidad, sino en la obra práctica, realista, que

significó encontrar la fórmula que armonizaba intereses, tradiciones, pasiones contradictorias y belicosas". Actualmente, las alusiones al federalismo de concertación han sido advertidas en pronunciamientos de la Corte Sup., tales como la causa "Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (Aguera) v. Provincia de Buenos Aires y otro" (19/8/1999), en donde se pronunció que el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento comporta, por sus alcances y contenido, la manifestación positiva del llamado federalismo de concertación tendiente a — según se expresa— establecer, mediante la participación concurrente del Estado nacional y las provincias, un programa destinado, como en el caso, a adoptar una política uniforme que armonice y posibilite "la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales".

(17) Conf. informe elaborado por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, clasificado como 122/13.

(18) Dalla Via, Alberto R., El sistema..., cit.

(19) La primera etapa de descentralización tuvo lugar durante la última dictadura militar y fue por un monto aproximado de U\$S 5000.000.000.

(20) Ello surge de la palabra del diputado Vitar, legislador por Tucumán, y por el senador Aguirre Lanari, de Corrientes, en los debates de la ley 24.621.

(21) El senador Villaverde, por la provincia de Buenos Aires, al respecto, con cierto aire de reproche, expresó: "Resulta que cuando el gobierno radical cedió recursos a los hermanos del interior que vivían una situación de extrema pobreza, ese gobierno fue calificado como un gobierno que perjudica los intereses del pueblo de la provincia de Buenos Aires, y cuando los senadores radicales de la provincia de Buenos Aires votamos a favor de que estos recursos vuelvan a los bonaerenses podemos aparecer como perjudicando a nuestros hermanos del interior porque les estamos quitando algo". Diario de Sesiones del Senado del 21/12/1995, p. 6325.

(22) La operatividad de esta norma se vio reflejada con el dictado de los decs. 1968/1993, 154/1999 y 648/2006, que establecieron los índices que cada provincia va a recibir de acuerdo con las NBI, con excepción de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que quedaron excluidas. La primera por tener el 10% bajo el inciso anterior y la segunda porque aún no era un Estado provincial.

(23) Este decreto fue de necesidad y urgencia, ratificado luego por la ley 24.073, de Presupuesto para el ejercicio 1994.

(24) Los debates parlamentarios fueron dados con motivo de la sanción de la ley 24.621, por la cual se prorrogó una vez más la vigencia del impuesto a las ganancias y se modificaron las normas referidas al Fondo del conurbano. Los debates tuvieron lugar el 7 y 8/12/1995 en la Cámara de Diputados, reunión cuadragésimo octava, sesión ordinaria; 21 de diciembre revisión por el Senado, reunión sexagésimo primera, sesión extraordinaria, y el 27 y 28 de diciembre nuevamente en Diputados, reunión cuadragésimo octava, sesión extraordinaria especial. En especial lo expresado por la senadora por Santa Cruz en la p. 6318 de la sesión del 21 de diciembre.

(25) La reunión tuvo lugar el 20 de diciembre en el Consejo Federal de Inversiones.

(26) Ya al momento de imponerse el tope nominal de 650.000.000 de pesos-dólares se preveía que las provincias iban a recibir un excedente de acuerdo con la norma descripta. Para 1996 se previó una recaudación de 720.000.000 para el Fondo, por lo cual 70.000.000 iban a ser repartidos entre las provincias por imperio de esta modificación nominal.

(27) Ver especialmente en los debates del Senado, del 21/12/1995, las exposiciones de los senadores Genoud, de Mendoza; Romero Feris, de Corrientes; Aguirre Lanari, de Corrientes. Merece especial atención la opinión de Cristina Fernández de Kirchner, entonces senadora por Santa Cruz, que luego será citada expresamente.

(28) Diario de Sesiones del Senado del 21/12/1995, p. 6317.

(29) Diario de Sesiones del Senado del 21/12/1995, p. 6318.

(30) Diario de Sesiones del Senado del 21/12/1995, p. 6319.

(31) Ello fue dicho por la gran mayoría de los senadores que tomaron la palabra en la sesión del 21 de diciembre.

(32) La ex senadora por la provincia de Santa Cruz actualmente (2013) es presidenta de la República Argentina.

(33) Diario de Sesiones del Senado del 21/12/1995, p. 6317.

(34) Ferrer, Aldo, La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principio del siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008.

(35) Fuente www.infoelg.gov.ar. Leyes 24.624 y 26.784, respectivamente.

(36) Discurso dado en la Asamblea Legislativa para la apertura de las sesiones extraordinarias del período 2013.

(37) Conforme el último censo (2010), podemos citar como ejemplo la provincia de Tierra del Fuego, con 126.190 habitantes. Fuente: www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro_totalpais.asp (3/4/2013).

(38) Estos datos surgen de la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2013, ley 14.393 y sus planillas anexas. Consultar en www.gob.gba.gov.ar/dijl/index.php.

(39) Las finanzas de esta provincia se componen de un 6% de recursos propios y un 94% de recursos enviados por la Nación, erigiéndose como la provincia que genera menos recursos por sí sola.

(40) Conforme estudio del Instituto Argentino de Análisis Fiscal, informe económico 202, del 4/2/2013.

(41) Conforme estudio del Instituto Argentino de Análisis Fiscal, informe económico 173, del 5/8/2012.

(42) Se estima que en 2013 la provincia contará con un 61% de recursos propios, cuando el promedio de recaudación provincial es de alrededor del 30%.

(43) Fuente: www.mecon.gov.ar. Recordemos que la Ley de Presupuesto había previsto una recaudación por este tributo de 131.329.000.000; por lo tanto, aproximadamente 8000.000.000 fueron subestimados.

(44) www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/PolTributaria/poltributaria.php
(3/4/2013).

(45) Conforme estudio del Instituto Argentino de Análisis Fiscal, informe económico 166, del 3/7/2012.

(46) Conforme estudio del Instituto Argentino de Análisis Fiscal, informe económico 174, del 14/8/2012.

(47) Diario de Sesiones del Senado del 21/12/1995, p. 6318.

(48) También podría citarse la responsabilidad del Poder Judicial en el asunto, puesto que todo lo que se cree a nivel infraconstitucional estará bajo su análisis de constitucionalidad, pero hasta el momento sólo una provincia tuvo la osadía de accionar contra el Estado nacional con motivo del Fondo del conurbano, y fue la provincia de Salta que accionó contra el Estado nacional por el cobro del excedente del in. 2º, léase, el excedente del tope de 650.000.000 que le correspondiera de acuerdo con los índices de coparticipación, por lo cual no invocaré su intervención al respecto. Ver sentencia interlocutoria en "Provincia de Salta v. Estado Nacional - Ministerio de Economía, Obras y Servicios

Públicos s/cobro de pesos", fallo del 7/3/2002,
www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html.

(49) Cfr. Bidart Campos, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino, t. I, Ediar, Buenos Aires, 1986.