

“Ley de coparticipación federal de impuestos: un instrumento en búsqueda de igualdad que hoy genera desigualdad”

Castagnini, María Belén

El presente trabajo intenta, a partir del análisis del cálculo de los recursos y de los gastos presupuestados para garantizar el derecho a la vivienda y urbanismo, para el año 2017 de las provincias de Córdoba y Chaco; demostrar las desigualdades que genera y asienta en todo el territorio la actual ley de coparticipación, ley 23.546, en relación al efectivo goce de los derechos humanos.

Para empezar es importante señalar que nuestra Constitución Nacional en su primer artículo adopta como forma de gobierno el sistema federal. Esta forma federal establece un esquema determinado de reparto de competencias, dentro de las que se ubica quizás una de las más importante, la competencia tributaria, citando a Alberdi *“sin Tesoro no hay Estado”*.

Dicha competencia se encuentra regulada en varios artículos de la Constitución, tales como el 4° sobre el Tesoro Nacional y el antiguo artículo 67. En un primer momento, el problema se suscito respecto a las contribuciones indirectas¹, ya que dicha Constitución histórica sólo regulaba la forma de distribución de las contribuciones directas. En consecuencia, tanto las provincias como el Estado Nacional establecían indistintamente contribuciones indirectas, lo que provocó una múltiple imposición sobre la misma fuente, generando grandes consecuencias económicas como la doble imposición.

En este orden de ideas, se sucedieron diferentes leyes que establecían formas de unificación de determinados impuestos de forma aislada. El primer antecedente nacional es la ley 12.139 sobre impuestos internos, prosiguiéndoles las leyes 12.143 del impuesto a las ventas, 12.147, 12.956, 14.060 y 14.788².

Por otro lado, en 1973, se unificó el sistema de coparticipación de impuestos, con el dictado de la ley 20.221, la cual tenía como objetivo *“reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes”*³. En miras de lograrlo, utilizó para la distribución de recursos entre las provincias criterios proporcionales a la población (65%); a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país (25%) y de acuerdo la dispersión de la población (10%). Para calcular el nivel de desarrollo de cada provincia, se establecía un índice de acuerdo a la calidad de la vivienda, la educación y la cantidad de automóviles por habitante. En este sentido, dicha ley rigió hasta el año 1984.

¹ Conforme al criterio de capacidad contributiva, se define a los impuestos directos como aquellos que gravan exteriorizaciones inmediatas de riqueza, mientras que los indirectos gravan exteriorizaciones mediatas de riqueza (conf. VILLEGAS, Hector; *“Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2001).

² Ver SCHAFFRIK de NUÑEZ, Fabiana H y ALBORNOZ, Juan, *“Poder tributario”*, en NAVEIRA de CASANOVA, Gustavo y otros, *“Régimen tributario argentino”*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

³ Mensaje de elevación, Buenos Aires, 21 de marzo de 1973, Ley n° 20.221.

A partir de dicho año y hasta la sanción, en el año 1988, de la ley 23.548, Argentina no contaba con una ley de coparticipación. La mencionada ley, la cual continua vigente en la actualidad, fue el resultado de un proceso de negociaciones entre los actores políticos representantes del Estado Nacional y las provincias, quienes establecieron porcentajes fijos de reparto para cada provincia, sin tener en cuenta ningún tipo de criterio, más que el resultado arbitrario de la negociación de los gobernantes.

Con la reforma constitucional del año 1994, se incorporó el artículo 75 inciso 2º, el cual constitucionalizó el sistema de coparticipación y estableció la distribución entre la Nación, las provincias y la CABA en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto, y basada en la solidaridad, la equidad y el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida, e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Cabe destacar que la Constitución Nacional ordenó la sanción de una nueva ley de coparticipación. La misma debía realizarse de acuerdo a lo establecido en la disposición transitoria sexta, es decir, debía ser sancionada antes de la finalización del año 1996. Sin perjuicio de lo mencionado, aún hoy, más de 20 años después, lejos estamos de sancionarla.

En este orden de ideas, prosiguiendo con el desarrollo constitucional, el tercer párrafo del inciso 2º del art. 75, enumera una serie de principios, los cuales no sólo rigen en materia de coparticipación, sino también en toda la actividad financiera del Estado. El Dr. Corti, en su libro "*Derecho Constitucional Presupuestario*" (2006), los divide en proporcionalidad, equidad, solidaridad e igualdad. Entendiendo al principio de proporcionalidad como el criterio más objetivo, ya que los recursos deben distribuirse en relación directa a los gastos públicos requeridos para cumplir con las funciones jurídicas de cada unidad política.⁴

Ahora bien, para el desarrollo fáctico que se intenta realizar en el presente trabajo, el campo de análisis se reducirá a solo dos provincias argentinas: Córdoba y Chaco.

En este sentido, respecto al principio anteriormente citado, la provincia de Córdoba posee una población casi tres veces superior a la provincia de Chaco, 3.308.876 habitantes contra 1.055.259 habitantes respectivamente según los datos del Censo Nacional de Viviendas, Hogares y Población 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística de Censos y siendo la segunda provincia más poblada después de Buenos Aires, representando el 8,25 % de la población total argentina. En consecuencia, el gasto que requerirá la provincia de Córdoba para cumplir con sus funciones jurídicas frente el número de habitantes será mayor que la provincia de Chaco.

Pero este principio debe conjugarse con el principio de solidaridad, equidad e igualdad. Según lo expresa el citado autor, el principio de solidaridad establece que si una provincia no logra, de forma autónoma, obtener su suficiencia financiera – entendida como la capacidad económica y rentística para autoabastecerse- las restantes unidades políticas (el gobierno federal y las otras provincia hermanas) tienen la obligación constitucional de apoyarla financieramente para que pueda cumplir con sus contenidos constitucionales.

En esta línea argumental, se analizarán los ingresos calculados para el año 2017 en ambas provincias, conforme sus respectivas leyes de presupuesto. La provincia de Córdoba, estimo el monto de ingresos por Participación federal de impuestos en \$54.507.812.000, representando el

⁴ CORTI, Horacio G., "*Derecho Constitucional Presupuestario*"; Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006.

9,22% del monto total de recursos coparticipables, porcentaje fijo que le corresponde a la provincia según el artículo 4° de la ley 23.546. Por otro lado, preveía recaudar por impuestos provinciales \$40.772.000.000. Alcanzando un total, entre ingresos de capital y corrientes, de \$125.787.759.000.

En sentido contrario, la provincia de Chaco estimó recaudar de ingresos, provenientes de la coparticipación federal de impuestos, \$31.570.190.900. Lo que representa el 57,9 % del monto que recauda Córdoba y el porcentaje fijo de 5,18% del monto total de recursos coparticipables, según el artículo 4° de la ley 23.546. Además, el monto presupuestado por los impuestos tributarios provinciales es de \$6.488.796.000, lo que representa un cuarto de la recaudación de Córdoba en el mismo concepto. El total de los recursos corrientes y de capital, asciende a la suma de \$50.951.778.550, lo que representa el 40% del total recaudado por Córdoba.

En este punto del análisis, es necesario mencionar el principio de equidad reconocido constitucionalmente como criterio de distribución⁵. En palabras del Dr. Corti, una decisión financiera es equitativa si es razonable, lo que viene a significar que es equitativa si es respetuosa a los derechos humanos, en su doble sentido de ser una vía para hacerlos efectivos y de no ser un medio para lesionarlos. Toda vez que, la actividad financiera del Estado tiene como finalidad el cumplimiento de los derechos fundamentales, la distribución de los recursos debe hacerse de forma tal que permita a las provincias contar con la suficiencia financiera para hacer efectivos tales derechos. Si desde la distribución de los recursos no se contemplan estos criterios, se están violando directamente los derechos consagrados constitucionalmente.

En este sentido, se expondrá la situación vigente en las provincias respecto a la vulneración del derecho al hábitat, derecho reconocido en varios instrumentos de derechos humanos con rango constitucional.

La organización social TECHO, en trabajo en conjunto con varias organizaciones, realizó el "*Relevamiento de Asentamientos informales*" del año 2016. El cual, tuvo como objetivo general identificar, caracterizar y georeferenciar los asentamientos informales existentes en 11 territorios relevados, dentro de los que se ubican la provincia de Córdoba y Gran Resistencia (aglomerado urbano de la provincia de Chaco conformado por su capital, la ciudad de Resistencia y tres localidades que giran en torno a ella, en donde se ubica un tercio de la población total de la provincia).

TECHO define conceptualmente a los asentamientos informales como aquellos barrios que se construyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit formal a los servicios básicos y situación irregular de la tenencia del suelo.

De los resultados finales, se identificaron en la provincia de Córdoba, un total de 170 asentamientos informales, en donde viven 18.755 familias aproximadamente. Utilizando la medida nacional de 4,6 miembros por cada familia, se estima que al menos 86.273 personas viven en asentamientos informales, cifra que representa el 2,6 % de la población total de la provincia.

Por otro lado, sólo en Gran Resistencia se estima que existen 170 asentamientos informales, en donde viven alrededor de 18.570 familias. Utilizando la misma unidad de medida ya mencionada, al menos 85.422 personas viven en asentamientos informales sólo en la capital

⁵Art. 75 inc. 2 Constitución Nacional.

de Chaco y sus alrededores. Marcada es la desigualdad en los números respecto a personas que viven en zonas de vulnerabilidad, sin gozar efectivamente de varios de sus derechos, entre la Provincia de Chaco y la Provincia de Córdoba, en donde los números son similares pero en una de ellas se encuentran medidos en toda la provincia, mientras que en la otra sólo en su capital y alrededores.

Llegados a este punto, es necesario mencionar al art. 72 inc. 2º *in fine* de la CN, en donde establece que la distribución de los recursos “*dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio*”, consagrando el principio de igualdad financiera. En consecuencia, la Constitución impone que el régimen de coparticipación debe ser un medio para asegurar que los derechos humanos deben ser gozados de igual manera en todo el territorio nacional.

Ahora bien, si se analizan los presupuestos para ambas provincias para el año 2017, ambas prevén alrededor de \$2.500.000.000 de gastos para vivienda y urbanismo, representando para la provincia de Córdoba sólo el 1,7% de su presupuesto total, en contraste para la provincia de Chaco el 5,7% de su presupuesto total. Provincia que sólo en su capital tiene la misma cifra de habitantes en asentamientos informales que toda la Provincia de Córdoba.

Si bien, para el presente trabajo se tomó como referencia sólo dos provincias de las veinticuatro que conforman la Argentina, y se analizó sólo un derecho específico –derecho a la vivienda–, el mismo resultado podría verse replicado en derechos como salud, educación, trabajo, etc. en todo el territorio.

En consecuencia, si continuamos incumpliendo el mandato constitucional del art. 75 inc. 2 de la CN y la disposición transitoria sexta, en cuanto establece como plazo para dictar una nueva ley de coparticipación conforme criterios objetivos y subjetivos de reparto de los recursos hasta el año 1996. Y, seguimos rigiéndonos por una ley de coparticipación federal, que regula la división de los recursos entre las provincias de acuerdo a porcentajes fijos, las desigualdades que hoy en día existen en todo el territorio argentino, ya sea por razones geográficas, climáticas, empresariales, de riqueza de los recursos naturales, de malas o buenas administraciones, se acentuara aún más la desigualdad en el efectivo goce de los derechos humanos en igualdad de condiciones en todo el territorio de la Argentina.

Cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia en los autos “*Santa Fe contra Estado Nacional*” (338:1356), sentencia del 24 de noviembre de 2015, exhortó a los órganos superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inciso 2º del artículo 75.

Asimismo, el 16 de noviembre del 2017, el estado Nacional, las provincias y la CABA firmaron el consenso fiscal comprometiéndose a arbitrar todos los medios a su alcance para: “*consensuar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en el marco de la Comisión Federal de Impuestos que, cumpliendo con el mandato constitucional, este basada en las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemple criterios objetivos de reparto y logre las metas de solidaridad, equidad y de alcanzar un grado equivalente de desarrollo*”. Sin embargo, no se fijó ningún plazo.

En definitiva, dicha ley vigente hace más de 30 años, incumple con el mandato constitucional impuesto en el año 1994 a través del artículo 75 inc. 2, el cual constitucionalizó el sistema de coparticipación e incorporó criterios objetivos y principios tales como la solidaridad, la equidad y la igualdad para el reparto de recursos entre las provincias.

En consecuencia, es nuestro deber como sociedad exigir a los actores políticos que lleguen a un acuerdo y sancionen una nueva ley de coparticipación. En la cual, se deje de lado la búsqueda de beneficios sólo en favor del sector que cada uno represente, sino que tenga en miras el desarrollo igualitario del Estado federal. En palabras del Dr. Zorraquín Becú, en “El Federalismo Argentino” (1958): “(...) *ninguna concepción política puede olvidar que el fin del Estado es el bien común (...) Y pues la acción estadual debe orientarse según los dictados de la justicia distributiva, es menester ‘repartir proporcionalmente los bienes comunes de la sociedad entre sus miembros’; lo que implica asegurar a cada componente –región, individuo, grupo, clase- las condiciones del orden jurídico, económico o moral necesarias a su desarrollo y la obtención de una vida decorosa. No es aquel un reparto de bienes materiales cuantitativamente medidos, sino una proporcionalidad en la acción del gobierno y su distribución equitativa entre las distintas regiones, a fin de que cada una obtenga la parte que sus condiciones requieren, corrigiendo en lo posible las desigualdades naturales mediante este apoyo.*”⁶

⁶ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, “EL Federalismo Argentino”, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1958, pág. 231/232.