

EL SISTEMA DE COPARTICIPACION PROVINCIAL ANÁLISIS Y EVOLUCION DESDE LA CONSTITUCION PROVINCIAL DE 1987

OBJETIVOS

El objetivo del presente trabajo intenta explicar la evolución que ha tenido el Sistema de Coparticipación Provincial desde la sanción de la nueva Constitución Provincial hasta la fecha.

Asimismo se presentara la base para el desarrollo de nuevos indicadores que se proponen como sustento para la futura ley de Coparticiparon Provincial. Para ello es indispensable establecer cual fue el cambio que produjo la Constitución Provincial en materia de Coparticipación a los Municipios y Comunas.

METODOLOGIA DE ANALISIS

Para el desarrollo de este tema se realizará un análisis comparativo de las leyes de Coparticipación Provincial que fueron sancionadas desde la vigencia de la Constitución Provincial en 1987.

Lo que se pretende demostrar es que los indicadores utilizados con los cuales se elaboran los coeficientes de coparticipación para la distribución de los fondos carecen de una equidad total. Ello determina que el Poder Ejecutivo y Legislativo al elaborar el Proyecto como al darle su tratamiento respectivamente, intentaron establecer el uso de indicadores de carácter oficial y fácil de constatar, lo cual evitó el manejo discrecional de los fondos y la problemática entre las Municipalidades.

DESARROLLO DEL TEMA

1.-MARCO JURÍDICO

1.1 CONSTITUCION NACIONAL

El tercer párrafo del inciso 2) del artículo 75 de la Constitución Nacional explícita que “La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuara en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio Nacional”.

Es decir que la base del sistema se tiene que sustentar sobre un régimen con criterios de equidad y eficiencia fiscal de los municipios y que al mismo tiempo contemple la situación de pobreza y densidad de la población de algunas Municipalidades y Comunas.

1.2- CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

El inciso 3) del artículo 188 de la Constitución Provincial establece “Art. 188: Las Municipalidades disponen de los siguientes recursos:..... 3) Los provenientes de la Coparticipación Provincial y Federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento. El monto resultante se distribuye en los Municipios y Comunas de acuerdo con la ley, en base a los principios de proporcionalidad y distribución solidaria”.

Por su parte la Cláusula Undécima de las Disposiciones Transitorias de la Constitución del año 1987 establecía “El porcentaje mínimo de Coparticipación previsto en el artículo 188 inciso 3) se aplica de la siguiente forma: 15 % en el Ejercicio 1988; 17,5 % en el ejercicio 1989 y 20 % en el ejercicio 1990”.

Asimismo y una vez expuesta el marco jurídico Constitucional en el ámbito de la Nación y la Provincia de Córdoba, corresponde señalar como se establecen los elementos básicos para el análisis de los Sistemas de Coparticipación. Se realiza un análisis consolidado del comportamiento de los municipios bajo los distintos regímenes.

En otro orden de cosas debo destacar que la información que se proporciona en el análisis corresponde a las bases de datos de los 249 Municipios que integran la totalidad de la Provincia de Córdoba.

2- INTRODUCCIÓN

En el período 1987/2005, los municipios han experimentado un importante desarrollo en términos de responsabilidades asumidas.

Dadas las condiciones y los esquemas descentralizadores existen perspectivas que en los próximos años este proceso no sólo continúe, sino que tienda a acelerarse y a profundizarse, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.

Esta situación obliga a los Gobiernos Locales a producir un fuerte avance en la modernización de sus procedimientos, con el fin de atender las demandas crecientes de exigencias de carácter social que actualmente enfrentan y deberán afrontar, en un contexto económico social marcado por severas restricciones.

La revisión y modificación impulsada en este aspecto desde la reforma de la Constitución Provincial en el año 1987, apunta en primera instancia de dotar de recursos económicos a los Gobiernos Locales con el fin de desarrollar mejoras financieras, que permitirían a su posterioridad absorber funciones que este momento estaba en manos del Estado Provincial, el cual se sometía a una transferencia de servicios de la Nación hacia las Provincias.

La Provincia de Córdoba deberá discutir en el corto plazo un nuevo sistema de Coparticipación Financiera entre el gobierno Provincial y sus gobiernos Municipales, siempre al amparo de los resultados de las negociaciones entre la Nación y las Provincias por un Régimen de similares características. La decisión Provincial no podrá ser independiente de la resolución que se dé a nivel Nación - Provincias y de las reformas tributarias que se produzcan, en particular las permanentes. Asimismo debe resaltarse que si estas negociaciones tanto en la relación Nación - Provincia como entre la Provincias y sus Municipios y Comunas no se lleva a delante es debido a los importes que reciben por dicho concepto, al amparo del temor que dentro de las negociaciones los resultados sean de carácter negativo.

3- ASPECTOS FUNDAMENTALES EN EL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION

En los países en donde se adoptaron la forma federal de gobierno se han visto en la necesidad de adoptar esquemas financieros (de gastos y recursos) acordes con esa organización institucional. El federalismo fiscal plantea problemas que tienen que ver con la distribución de impuestos entre el gobierno central, las provincias y los municipios y la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno. Por

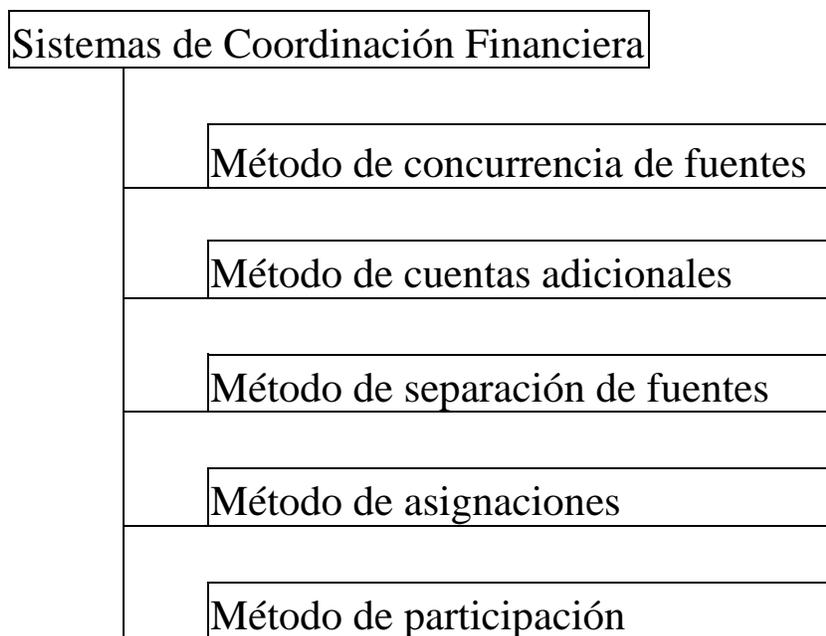
supuesto que la coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno comprende tanto los gastos como los ingresos públicos.

Para tratar de solucionar algunos de los problemas que se presentan entre los gobiernos de distinto nivel, se han propuesto varios sistemas o formas de coordinación financiera, de acuerdo con ciertos objetivos prioritarios para cada uno de ellos.

4- ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACION

Los sistemas de Coparticipación Impositiva son propios de países con estructura federal.

El objetivo central de este mecanismo es asignar recursos entre distintos niveles de gobierno y entre unidades de gobierno de un mismo nivel. Los principales sistemas son cinco.



En función de utilizarse en Argentina este último método de distribución considero necesario analizar con mayor detalle su funcionamiento.

5.-LOS SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN

El sistema de participación, también llamado de coparticipación, concentra las responsabilidades de recaudación, normativa y fiscalización en el nivel superior, dejando de lado el modelo de separación de fuentes tributarias. Al estar la masa coparticipable necesariamente vinculada a la evolución de los impuestos que se centralizan, es natural que sean transferencias no condicionadas y de alto grado de automaticidad las que se utilicen para distribuir los recursos.

En general las Provincias son proclives a utilizar criterios explícitos de distribución, en tanto que algunas impulsan con éxito diversas iniciativas de descentralización tributaria. Se considera importante que una combinación de determinados elementos respondieran siempre a objetivos definidos de política dados por la jurisdicción responsable de de terminar la organización socioeconómica y administrativa del territorio.

Teniendo en cuenta que el sistema de coparticipación es un instrumento para el ordenamiento de las relaciones fiscales entre los niveles gubernamentales, las Provincias deberían considerar algunas pautas en su relación fiscal y financiera con los Municipios.

Asimismo se analizara con posterioridad el empleo de indicadores dentro de la mecánica distributiva que reflejen el desempeño fiscal de los Municipios. Este criterio puede condicionar negativamente con respecto al desempeño fiscal del Municipio, pero debe constituirse en un criterio secundario de aplicación teórica deseable, por su contribución al reparto mas equitativo en un sentido vertical de los recursos, como premio al mayor esfuerzo de las comunidades que observan mejores desempeños fiscales.

En el cuadro siguiente se describen algunos elementos básicos para el análisis de los Sistemas de Coparticipación:

Elementos Básicos para el Análisis de los Sistemas de Participación

Tipos de Distribución

- * Masa coparticipable
- * Distribución primaria
- * Masa secundaria

Modalidad de las Transferencias en Relación al Destino Ultimo

- * Transferencias Condicionadas
- * Transferencias No Condicionadas

Modalidad de los Sistemas de Participación en Función de la Dirección de los Flujos Netos

- * Sistemas devolutivos
- * Sistemas redistributivos

Modalidades de Distribución en Función del Conocimiento Ex - Ante de los Criterios

- * Discrecionales
- * No discrecionales

Modalidades de Distribución en Función de la Movilidad Temporal de los Criterios de Distribución

- * Estáticos
- * Dinámicos
- * Mixtos

Modalidad de los Distribuidores Dinámicos en Función de la Causa que Origina los Cambios

- * Dinámicos externos
- * Dinámicos internos

Modalidad de los Criterios de Distribución según la Naturaleza de las Variables que lo Determinan

- * Financieras
- * Reales

Modalidades de Distribución según la Cantidad de Variables que Conforman a los Prorrateados

- * Simple
- * Compuesto

6- ANÁLISIS DE LA EVOLUCION DE LA LEGISLACIÓN DE LOS REGIMENES DE COPARTICIPACION EN CORDOBA

Leyes de Coparticipación vigentes desde 1987

Las Leyes que tuvieron vigencia dentro del periodo que se analiza fueron las siguientes:

LEY N°	VIGENCIA DESDE	VIGENCIA HASTA
7535	01-01-1987	9-12-1987
7644	10-12-1987	12-11-1989
7850	13-11-1989	31-12-1995
8524	01-01-1996	31-12-1997
8663	01-01-1998	4-07-2000
8864	5-07-2000	A la Fecha

La masa coparticipable se constituyó con distintos porcentajes de afectación de los Impuestos a los Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario y un porcentaje de la Ley de Coparticipación Federal o los acuerdos transitorios vigentes:

LEY N°	CONSTITUCION DE LA MASA COPARTICIPABLE	PORCENTAJES DE AFECTACION
7535	IMP. A LOS INGRESOS BRUTOS IMP. INMOBILIARIO PROVINCIAL COPARTICIPACION LEY N° 20221	10 % 10 % 10 %
7644	IMP. A LOS INGRESOS BRUTOS IMP. INMOBILIARIO PROVINCIAL COPARTICIPACION LEY N° 20221	20 % 20 % 20 %
7850	IMP. A LOS INGRESOS BRUTOS IMP. INMOBILIARIO PROVINCIAL COPARTICIPACION LEY N° 23548	20 % 20 % 20 %
8524	IMP. A LOS INGRESOS BRUTOS IMP. INMOBILIARIO PROVINCIAL COPARTICIPACION LEY N° 23548	20 % 20 % 20 %
8663	IMP. A LOS INGRESOS BRUTOS IMP. INMOBILIARIO PROVINCIAL COPARTICIPACION LEY N° 23548	20 % 20 % 20 %
8864	IMP. A LOS INGRESOS BRUTOS IMP. INMOBILIARIO PROVINCIAL COPARTICIPACION LEY N° 23548	20 % 20 % 20 %

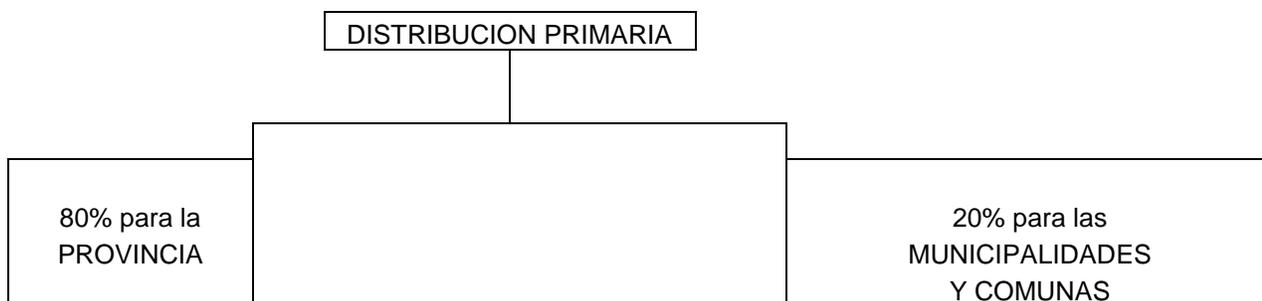
Cabe destacar que durante la vigencia de las leyes N° 7644 y 7850, desde el periodo que abarca del 1 de Enero de 1988 al 31 de diciembre 1989, dichos porcentajes como se explicara con anterioridad fueron ascendiendo de la siguiente manera: Para el ejercicio 1988 el 15 %; para el ejercicio 1989 el 17,5 %; para alcanzar el 20 % recién en el ejercicio 1990, por disposición de la cláusula transitoria undécima de la Constitución Provincial de 1987.

6.1.-Criterios para la determinación de la distribución primaria

La distribución primaria determina qué porcentaje de los recursos le corresponde a cada nivel de gobierno. Este tema ha sido normalmente objeto de arduos debates, en los cuales se contraponen los intereses del Gobierno de la Provincia con relación al conjunto de los Municipios y de las Comunas, pero como se explicitara con anterioridad dicho tema ha quedado definitivamente resuelto al estar inserto dentro de la Constitución Provincial en su artículo 188 inciso 3). Cabe destacar que con anterioridad este tema fue circunscripto a una ley de Coparticipación solamente.

Síntesis de los criterios para la determinación de la distribución primaria

Como podrá observarse los Impuesto tales como Ingresos Brutos e Inmobiliario, como también la Coparticipación Federal se encuentran afectada para la distribución primaria en la actualidad de la siguiente manera



Así podrá verificarse que las distribuciones entre jurisdicciones pueden tener criterios distributivos o devolutivos.

Devolutivos: toman en cuenta el origen de la recaudación producida.

Distributivos: cuando consideran la situación de las jurisdicciones mas rezagadas, sobre la base de indicadores de desarrollo social, de salud, o educación.

6.2.-Criterios para la determinación de la distribución secundaria.

La distribución secundaria representa el segunda aspecto a tener en cuenta dentro de un análisis para poder acceder a índices y prorrateados que satisfagan sus intereses.

Esta distribución se realizar entre los distintos órganos de gobierno y funciones descentralizadas hacia los gobiernos locales. En el cuadro siguiente se explicita la evolución de las leyes de Coparticipación y su distribución secundaria:

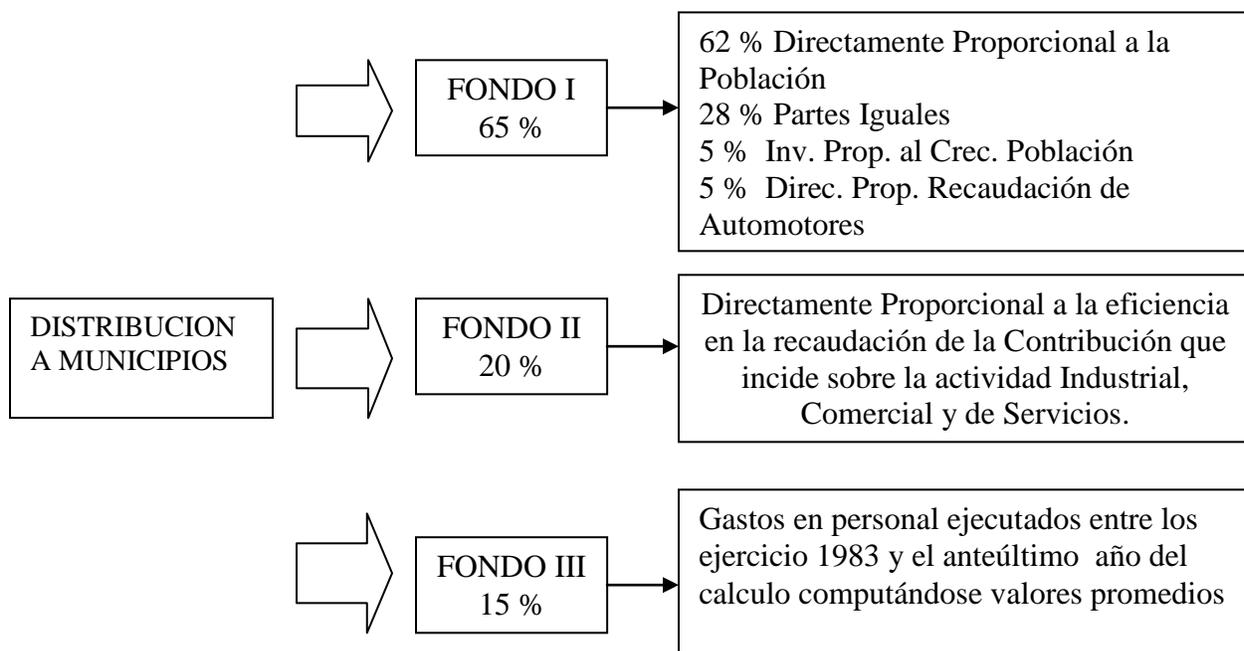
CONCPETO	LEY 7535	LEY 7644	LEY 7850	LEY 8524	LEY 8663	LEY 8864
Municipios	95,00 %	90,00 %	78,75 %	80,50 %	80,50 %	80,50 %
Comunas	3,00 %	3,00 %	2,63 %	3,00 %	3,00 %	3,00%
Desequilibrios Financieros	2,00 %	2,00 %	1,75 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %
Fondo Inver. Municipal	0,00 %	5,00 %	4,37 %	3,00 %	3,00 %	0,00 %
Fondo Finan. Descent. de Servicios	0,00 %	0,00 %	12,50 %	12,00 %	12,00 %	12,00 %
FASAMU (1)	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00%	3,00 %
TOTALES	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

(1) FASAMU Corresponde a la constitución del Fondo Anticrisis y Saneamiento Municipal (artículo 15 de la Ley N° 8864) modificada por el Anexo I punto II.d.2 de la Ley 9079.

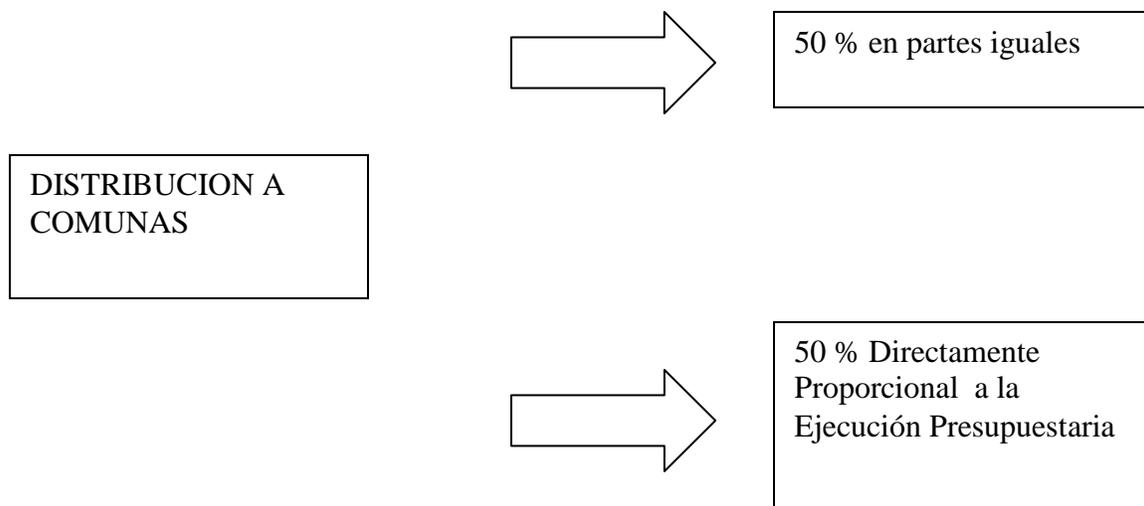
Asimismo se considera in dispensable analizar la distribución que se efectúa entre los Municipios y Comunas de acuerdo a la vigencia de cada Ley, teniendo en cuenta que para las Leyes 7535, 7644 y 7850 son las mismas distribuciones:

DISTRIBUCION SEGÚN LEYES DE COPARTICIPACION

N° 7535, 7644 Y 7850
MUNICIPIOS



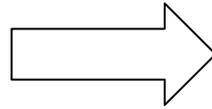
COMUNAS



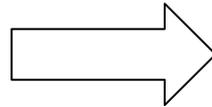
DISTRIBUCION SEGUN LEYES N° 8524 Y 8663

MUNICIPIOS

**DISTRIBUCION
A LAS
MUNICIPALIDES**



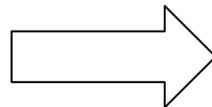
**21 % En partes
iguales**



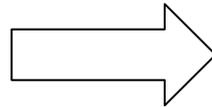
**79 % Directamente
proporcional al N°
de habitantes del
Municipio previa
corrección entre
departamentos**

COMUNAS

**DISTRIBUCION
A LAS
COMUNAS**



**50 % En partes
iguales**



**50 % Directamente
proporcional al N°
de habitantes de las
Comunas previa
corrección entre
departamentos**

Sobre la base de la información presentada con anterioridad corresponde establecer el presente cuadro sintético respecto de los indicadores utilizados para la distribución de los fondos:

CRITERIO DE DISTRIBUCION	LEYES N° 7535, 7644, 7850	LEYES N° 8524 y 8663
Estáticos Partes iguales para cada Municipalidad o Comuna.	Incidencia del 18,20 % en los Municipios y en las Comunas el 50 % .	Incidencia del 21 % en los Municipios y 50 % Comunas
Dinámicos externos absolutos . Población . Facturación . Producción	Población aplicación del 40,30 % en las Municipalidades y ninguna incidencia en las Comunas	Población aplicación de este criterio en un 79 % para los Municipios y en 50 % para las Comunas
Dinámicos externos relativos Inversa proporcional a la Población de cada Municipalidad o Comuna.	En los Municipios 3,25 % y en las Comunas no tiene efecto.	No tiene aplicación en las Municipalidades ni en las Comunas.
Dinámicos internos absolutos Recursos Tributarios de Jurisdicción Municipal.	En los Municipios 23,25 % y en las Comunas no tiene efecto.	No tiene aplicación en las Municipalidades ni en las Comunas
Dinámicos internos relativos <i>-Inductor promotor de la autonomía financiera</i> Recursos Trib. Jurisd Mun/ Erogaciones Ctes. <i>-Promotor de la Inversión</i> . Erogaciones de Capital / Total de Erogaciones	No tiene aplicación en las Municipalidades ni en las Comuna	No tiene aplicación en las Municipalidades ni en las Comunas
Mixtos relativos Dinámicos relativos externo / interno <i>-Inductor del control de la política de empleo</i> Población Total/ Planta de Personal	En los Municipios incidencia del 15 % en los Gastos de Personal respecto de 1983	No tiene aplicación en las Municipalidades ni en las Comunas

Puede observarse que a partir de la sanción de la Ley 8524 desaparecen los distribuidores dinámicos internos absolutos y relativos, como también los dinámicos externos relativos. Se abandonan todos los mecanismos inductores que incentiven la recaudación y el ahorro del gasto para pasar a incorporar distribuidores externos no destinados a promover o inducir conductas.

EVALUCION DE LAS LEYES DE COPARTICIPACION EN FUNCION DE LOS OBJETIVOS

LEYES DE COPARTICIPACION N° 7535, 7644 y 7850

En este apartado se pretende evaluar los dos grupos de leyes de coparticipación a partir de objetivos priorizados, no priorizados y los instrumentos utilizados para el logro de los mismos.

Respecto de las leyes 7535, 7644 y 7850, básicamente se plantearon dos grandes categorías de objetivos: una que tenía que ver con el reestablecimiento de los hábitos racionales de manejo fiscal en las Administraciones municipales incentivando la recaudación fiscal de jurisdicción Municipal y por otro lado, tender a la disminución paulatina del manejo discrecional de las transferencias por parte del Gobierno Provincial.

- Canalizar a través del régimen de coparticipación municipal todas las transferencias a municipios evitando la distribución discrecional.
- Incorporar una nueva conceptualización en la metodología de distribución secundaria de modo de:
 - ❖ Producir una redistribución de la masa coparticipable en favor de los municipios de menores recursos por incidencia del indicador en partes iguales.
 - ❖ Promover un aumento de la correspondencia fiscal (autonomía financiera).
 - ❖ Disminuir la discrecionalidad

LEYES DE COPARTICIPACION N° 8524 y 8663

Los procedimientos aplicados en estas leyes respecto de los métodos utilizados para el cálculo de la Coparticipación están relacionados con los indicadores estáticos tales como distribución en partes iguales e indicadores externos absolutos como el factor de población, ambos mecanismos no evalúan ningún tipo de gestión. De ello puede inferirse que no existe un método que permita relacionar con algún tipo de indicadores tales como:

- **Promover una política de empleo más racional**
Participación relativa del gasto en personal respecto al Total de Erogaciones
- **Desalentar las Erogaciones Corrientes**

- Participación relativa del Total de Erogaciones Corrientes sobre el Total de Erogaciones
- **Promover incrementos en la Inversión Pública**
Participación relativa de Trabajos Públicos sobre el Total de Erogaciones.
Inversión Trabajos Públicos por habitante.
 - **Promover la Autonomía Financiera Municipal neto de Rentas Financieras**
Participación de las Tasas y Derechos Municipales sobre el Total de Erogaciones.
Tasas y Derechos Municipales en pesos por habitante.

CONCLUSIONES Y PROPUESTA

La discusión o debate de una norma de redistribución de recursos coparticipables Provincia / Municipios, no es independiente de la relación Nación / Provincia.

La relación Nación / Provincia se encuentra en una situación precaria que aparece en forma intensa a partir del año 1991 y es a partir de esa fecha que permanentemente se va alterando la situación o distribución primaria que estableció la Ley 23548, a partir de leyes especiales, pactos fiscales y desde 1999 compromisos federales.

Esta situación obedece a distintas razones, en particular a la situación crónica que plantea el Presupuesto Nacional desde 1994 en adelante, que no ha sido posible revertir por distintas razones; entre ellas vale destacar:

- El Contexto internacional que condiciona el funcionamiento de la economía Argentina.
- Relajamiento de la cultura tributaria Argentina.
- Inflexibilidad y escaso manejo micro del presupuesto nacional.
- Falta de transparencia en las acciones públicas.

Esta y otras razones determinan que la nueva ley de coparticipación entre Nación y Provincias, que la Constitución Nacional de 1994 ponía

como fecha límite para su sanción el 31/12/96, sea de escasa viabilidad política.

Difícilmente, en una ley que en el actual escenario de promover una solución debe ser de suma cero, donde necesariamente para que hayan ganadores absolutos deben existir perdedores absolutos. Se podrá perder participación relativa, pero ninguna provincia aceptará resignar masa de absoluta de recursos.

La situación descripta entre Nación y Provincias, se reitera entre el Gobierno Provincial y los Municipios.

Explicitada la situación de la Provincia con la Nación, la misma se repite en la relación con sus Municipios. Como consecuencia necesariamente se empuja la discusión a que se circunscriba en el ámbito de la distribución secundaria.

Históricamente en la Argentina, los regímenes de coparticipación han tenido escasa relación con los presupuestos.

PROPUESTAS

Sobre la base de la información presentada se considera de suma importancia elaborar una propuesta que mejore el uso de los indicadores para efectuar la distribución secundaria.

Aspectos a tener en cuenta durante el proceso de reformulación:

- Establecer alternativas de cómo abordar la temática de asignación de recursos entre niveles de gobierno en el marco de un sistema integrado.
- Determinar condiciones para avanzar en alternativas en el marco de un sistema integrador.
- Formular un rol estratégico de los sistemas de información sectorial.
- Generar la articulación del presupuesto provincial y los presupuestos municipales.
- Establecer la relación entre los sistemas de información territorial, los sistemas de información sectoriales y su incidencia en la definición de los Programas de Gobierno y Presupuestos.

En esta última parte se pone especial énfasis en la importancia de la compatibilización de los sistemas de información, de manera de avanzar hacia nuevas formas de gobernar.

La compatibilidad de los sistemas de información sectorial y territorial posibilita, por ejemplo:

- Que el Presupuesto Provincial, al adoptar como unidad de programación territorial a las Comunidades Regionales, surge una planificación mas organizada sobre las acciones de gobierno en relación a las Políticas Publicas determinadas.
- Si los municipios adoptan igual criterio, puede avanzarse a generar y habilitar canales de participación en el Presupuesto Provincial a través de las Comunidades Regionales.

BIBLIOGRAFÍAS:

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Provincia de Córdoba.

Ley Orgánica Municipal N° 8102

Ley de Coparticipación Nacional N° 23.548

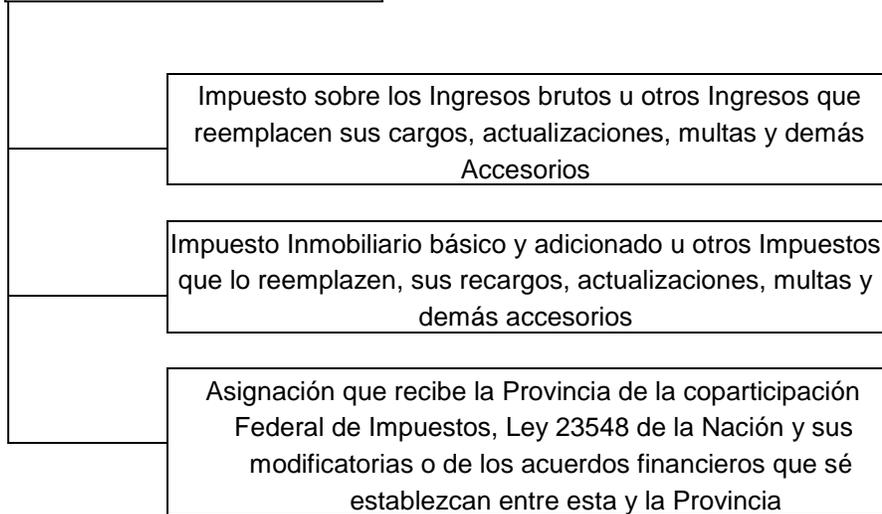
Leyes de Coparticipación Provincial N° 7535, 7644,7850, 8524, 8663 y 8864.

Liquidaciones de Coparticipación de la Provincia de Córdoba Ministerio de Finanzas.

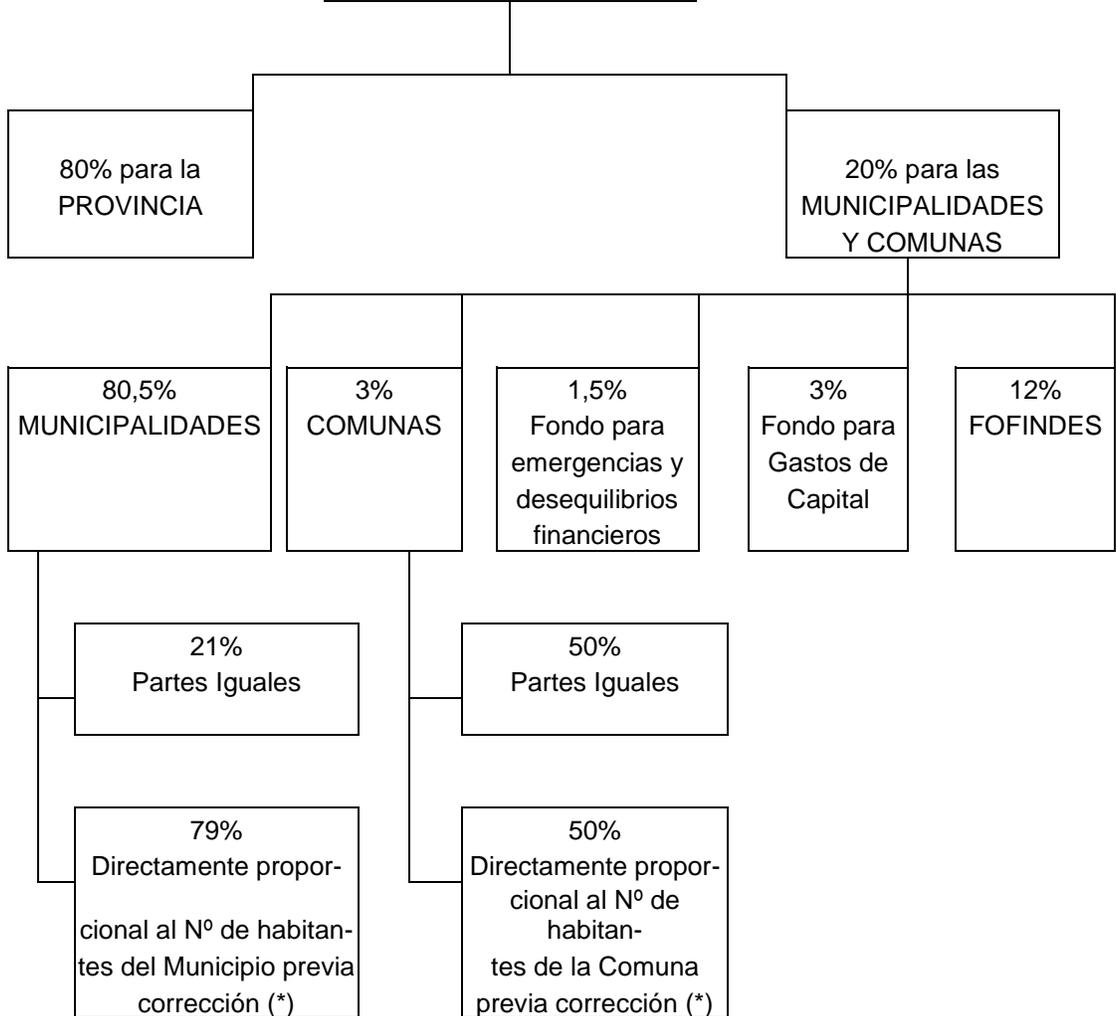
CR. DANIEL DIB

ANEXOS I - LEY N° 8663 -

CONTITUCION DEL FONDO



DISTRIBUCION



ANEXO II - LEY 8524 -

