

La problemática distributiva en Santa Fe

INTRODUCCION

Sin lugar a dudas que uno de los principales factores de financiación de los presupuestos municipales, lo constituyen los recursos que reciben en concepto y por aplicación de la Legislación que cada provincia a sancionado para la distribución de las masas coparticipables, integrada por la composición de los recursos propios, a los que se debe sumarse lo que ellas reciben por aplicación de las Leyes Nacionales de coparticipación.

La importancia y significación de los recursos provenientes de coparticipación en relación del total de recursos que disponen los municipios, es variable en las distintas provincias argentinas. Esta situación provoca una fragilidad y gran dependencia en el manejo económico financiero de cada municipio y comuna; pues mas allá de las virtudes que pueda tener la legislación en materia de distribución en cada provincia, el éxito de cada gestión municipal, esta indisolublemente vinculado al éxito y fracaso que en materia de administración de los recursos tributarios propios logre la jurisdicción provincial y nacional.

Existen ciertos principios que deben ser básicos en cualquier legislación, sobre distribución de recursos impositivos:

Equidad

Transparencia

Automaticidad

Perdurabilidad

La equidad debe reflejarse en la oportunidad de determinar los porcentajes en la distribución primaria; esto es, cuanto de la masa coparticipable queda en la provincia y cuanto se asignara al conjunto de municipios y comunas; como también en los parámetros que se utilicen para la distribución secundaria; esto es, cuanto correspondería a cada uno del monto total a ellos asignados.

Se deben establecer mecanismos de distribución basados en la transparencia y automaticidad en el envío de los fondos, que eliminen la posibilidad del manejo arbitrario y compulsivo de los recursos.

La perdurabilidad asegura la posibilidad de que los municipios evalúen estrategias y establezcan planes de mediano y largo plazo, que aseguren su desarrollo armónico y programado.

La distribución primaria como hemos visto, es la que determina en primera instancia, como se hará la distribución de la masa total coparticipable; en tal sentido, fija los porcentajes que corresponde a la provincia y al conjunto de municipios y comunas.

Esta primera determinación, es de gran trascendencia pues con seguridad transmitirá la vocación descentralizadora de las políticas provinciales, de manera de buscar efficientizar el gasto publico a través de acercar las decisiones en materia de inversión, determinación y cuantificación de las necesidades prioritarias a nivel local, mejorando la asignación de los recursos presupuestarios y posibilitando un mayor control y evaluación de la población, respecto a la gestión gubernamental.

Los coeficientes de reparto se establecen a través de la selección de distintos parámetros, que cobran suma importancia, ya que, entre otros aspectos además de asegurar o garantizar un determinado nivel de gasto municipal per-capita (distribución en función de la población); posibilitan según la selección de que ellos hagamos, inducir a mejorar la eficacia en la gestión de la administración municipal.

Mi trabajo se circunscribe al de coparticipación federal de impuestos en la provincia de Santa Fe, es decir, los impuestos nacionales que se distribuyen a la provincia y luego a los municipios y comunas, y su problemática actual, en función al moderno protagonismo de los municipios de segunda categoría y las comunas en la atención de las necesidades.

Problemática en la Provincia de Santa Fe

Para analizar el camino de los recursos, tomemos un contribuyente cualquiera de la provincia, y apliquemos el mecanismo coparticipativo nacional y provincial. Así, podremos apreciar cómo comienza el denominado “laberinto de la coparticipación”.

Análisis del Régimen Nacional		
Ingreso por Impuesto a las Ganancias		\$ 1.000
Detracción 20% Seg. Social	\$ 200	\$ 800
Detracción 10% Pcia. Bs.As	\$ 100	\$ 700
Detracción 4% Pcias. Sin B.A	\$ 40	\$ 660
Detracción 2% A.T.N.	\$ 20	\$ 640
Masa Coparticipación Bruta		\$ 640
Detracción 15% Seg. Social	\$ 96	\$ 544
Masa Coparticipación Bruta		\$ 544
Detracción 1% A.T.N.	\$ 5,44	\$ 538
Masa a repartir Nación y Prov.		\$ 538

El monto de 1.000 pesos comienza a sufrir detracciones, que arroja como resultado una masa distribuible entre las provincias y la Nación.

Efectuadas las depredaciones de la masa tributaria por parte de la Nación, el resultado (538 pesos) se distribuyen entre las distintas provincias y, en base al importe recibido, las provincias coparticipan una parte de él a los municipios que la componen.

De la masa de recursos que se distribuye entre la Nación y las provincias, se deduce el 9,28% correspondiente a la provincia de Santa Fe, que se transforma en un 8,84% cuando se incorpora el 2% donde se recupera el nivel de algunas provincias y después un 0,7% cuando se provincializa Tierra del Fuego, de manera tal que el porcentaje final para las provincias es el 57,36% y a Santa Fe le corresponde el 8,84%.

Análisis del Régimen Provincial

Masa a repartir Nación - Prov. \$ 538.00

57,36 % para las Provincias \$ 308.00

Coeficiente Santa Fe (8.84%) \$ 27,27

8% para los municipios \$ 2.18 (50 municipios incluye Rosario y Santa Fe)

3% para comunas \$ 0.75 (312 comunas)

3% para Rosario y Santa Fe \$ 0.73

Este reparto se hace, en una primera instancia, con una base de porcentajes fijos, que son del 8% para los municipios (de primera y segunda categoría), del 3% del remanente para las comunas (2,76%) y otro 3% (una vez descontado lo anterior, 2,67) para los municipios de primera categoría, que son Rosario y Santa Fe.

La normativa que en la actualidad se utiliza en la provincia de santa fe para distribuir recursos en el ámbito nacional es la ley 23.548, dictada en el año 1988. Hay que recordar que entre los años 1988 y 2011 han pasado varias cosas en el mundo, en el país y en la provincia y, por lo menos, necesitaría una revisión. Los porcentajes provinciales 13.4372% (8, 2,76 y 2,67) han sido fijados por ley en los 70, imagínense que si los porcentajes del año 1988 merecen una revisión, más aun los porcentajes fijados en la provincia de Santa Fe.

La conclusión es que de cada 1.000 pesos que un contribuyente ingresa por impuestos a las Ganancias, la provincia de Santa Fe distribuye hoy entre sus 50 municipios, 2,18 pesos, y entre sus 312 comunas, 0,75 centavos.

¿Cómo se distribuye este porcentaje entre cada uno de los municipios y comunas de nuestra provincia?

**Distribución de la Coparticipación Federal según la Ley 7457/75
(modif. por Ley 8.437/79).**

Coeficientes de Distribución Coparticipación Federal

8 % a Municipios

- 40 % según población
- 30 % según Recursos Propios
- 30 % en partes iguales

3 % del remanente a Comunas

(2,76 % del total)

- 80 % según Población
- 20 % en partes iguales

3 % del remanente a

Municipios de 1° categoría

(2,6772 % del total)

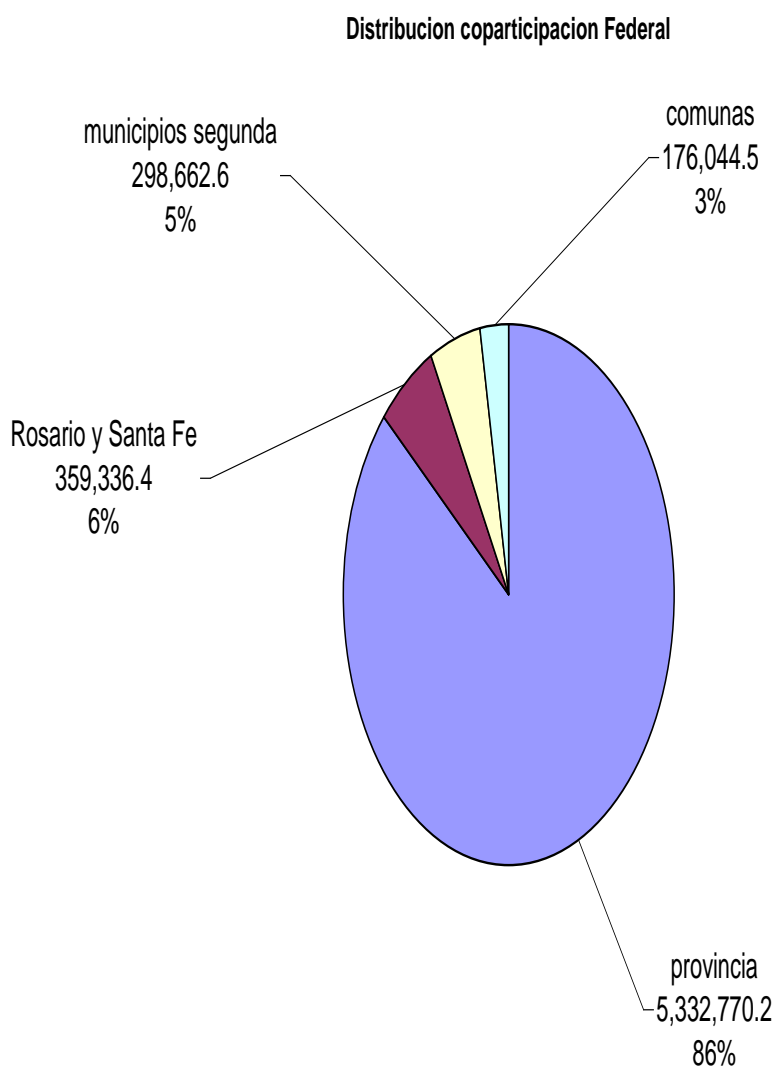
- 40 % según población
- 30 % según Recursos Propios
- 30 % en partes iguales

Primera sorpresa: el texto original de la ley 7.457, del año 1975 (último gobierno constitucional antes del golpe de marzo de 1976), estableció otros porcentajes, 10% a municipios, 5% a comunas de fomento y 5% a municipios de primera categoría. Es una modificación de la dictadura que hizo que el 10, 5 y 5, pasara al 8, 3 y 3, que es lo que rige actualmente.

Dicho de otra forma, hace 37 años se distribuía un porcentaje superior a los municipios y comunas y el porcentaje inferior se mantiene de una modificación realizada en el año 1979, plena época de la dictadura militar. Cuando hacemos el 10% a municipios y, del resto, un 5% a comunas de fomento y del nuevo resto, otro 5% a municipios de primera categoría, queda acumulado un 18,77% contra un 13,43%, que es lo que se reparte desde el año 1979.

Es evidente que ha habido una quita tuertísima en esos años y no se ha tenido la voluntad de modificarla. También que no tiene razón de ser en los actuales escenarios, que los municipios de primera categoría (Rosario y Santa Fe) reciban una doble distribución en la masa coparticipable, porque están incluidos en la distribución del 8% y luego del 3% una vez detraído el porcentaje que se les asigna a las comunas.

Según los datos 2010 se puede observar como el 92% de la coparticipación federal e ingresos brutos se atribuye a la provincia, rosario y Santa Fe.

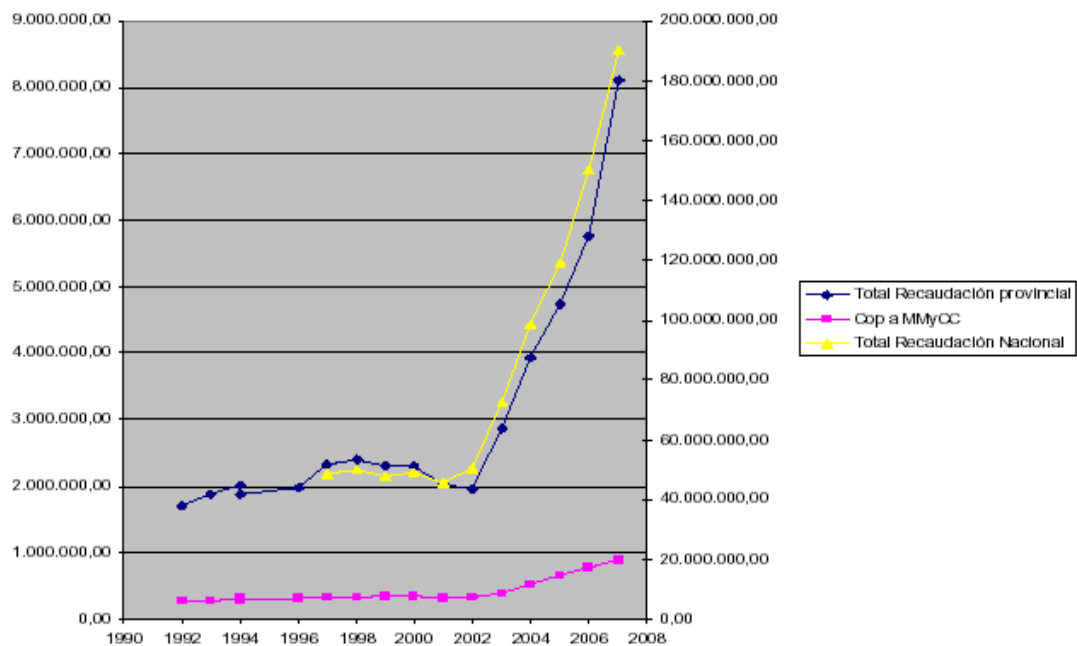


Es evidente que esta distribución en Santa Fe requiere de una urgente revisión, sobre todo con la reforma constitucional de 1994 que incorpora en el artículo 75 inciso 2 "...que los recursos públicos se deben distribuir **en base a las competencias, funciones y servicios que cada ente estatal presta**". Debemos contar cuáles son las competencias, servicios y funciones que cada ente estatal efectivamente presta y otorgarle a ese ente, directa o indirectamente, los fondos suficientes para financiarlo. Esto no se hace, no se están contando las competencias, no se están contando las funciones, no se

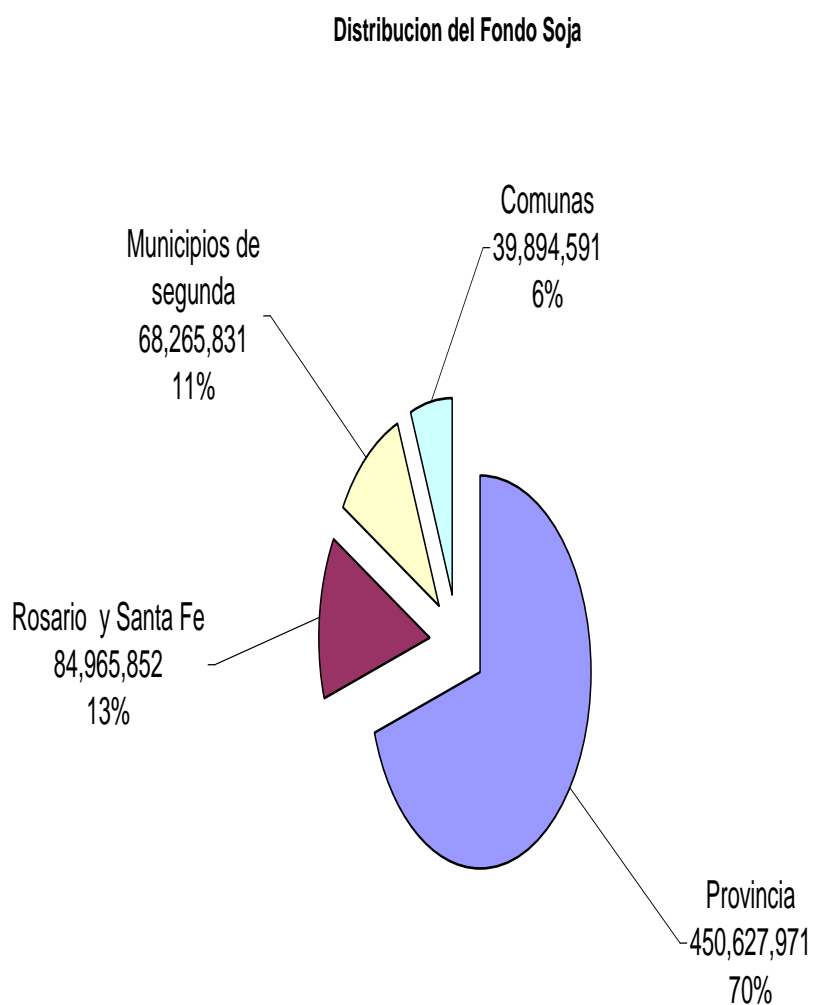
están contando los servicios y, por lo tanto, se distribuyen fondos a partir de **porcentajes fijos, desfasados y antiguos**, que no responden a la realidad y subsumen la distribución de recursos públicos en una laguna de injusticia y falta de equidad.

También hay que destacar que por la aplicación de los distintos pactos fiscales firmados desde el año 1992, las masas coparticipables fueron sufriendo detracciones que luego se compensaban con envíos directos a la provincia de fondos que no se coparticipaban y como consecuencia de ello, los recursos municipales no evolucionaron de la misma manera que los recursos provinciales y nacionales. Hoy existen demandas millonarias a la provincia de santa fe por dichos recursos, y actualmente todavía se reciben compensación del 13% por no haberse endeudado en los periodos de aplicación de los pactos, que no esta siendo comparticipado a los municipios y comunas.

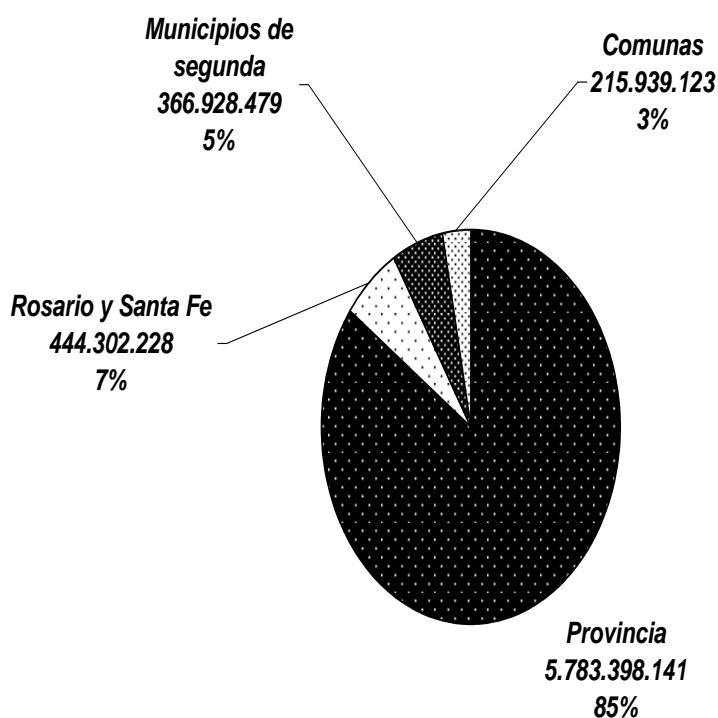
Recaudación Nacional-Recaudación Provincial Vs. Coparticipación a MMyCC



Actualmente en la provincia de Santa Fe, la situación se agrava, al distribuir los fondos provenientes de Fondo Federal Solidario con los mismos parámetros que la coparticipación federal e ingresos brutos, intensificando las inequidades planteadas.



Fondos coparticipables y fondo sojero para Santa Fe



El artículo 75, en su inciso 2, además de la distribución en base a las competencias, servicios y funciones, incorpora dos palabras que no estaban contenidas expresamente en la Constitución y eran aplicadas vía interpretativa por la Corte: **la solidaridad y la equidad**.

Una **distribución es equitativa** cuando cada uno recibe en virtud de lo que ha aportado y es **solidaria** cuando, además de ser equitativa, contribuye con el que menos posibilidad tiene de contribuir. La aplicación de porcentajes fijos, tanto en el ámbito provincial, van notoriamente a contramano de la objetividad, de la equidad y de la solidaridad.

Existe una pretensión genuina, constitucional y legítima de los municipios: conseguir la necesaria y constitucional suficiencia financiera; es decir, el derecho de los municipios a poseer los recursos necesarios para financiar las competencias, servicios y funciones que efectivamente prestan.

A partir de los años 90 hemos presenciado una serie de delegaciones o transferencias de competencias de hecho, mediante las cuales el nivel estatal superior se reserva para sí la competencia normativa, con la sola intención de poseer fundamento normativo para conservar los recursos, pero se desentiende de la correcta prestación de la competencia, servicio o función delegada.

Creo que de la reforma constitucional, **la equidad, la solidaridad** y, específicamente, en el artículo 75, inciso 2, **la suficiencia financiera** están consagrados en la Constitución Nacional, por lo tanto tienen rango constitucional y por ende todos los municipios tienen derecho a ellas.

Es necesario saber cuáles son las competencias, servicios y funciones que cada municipio y comuna prestan. Una vez que sepamos eso debemos determinar cuánto es necesario para financiar esas competencias, servicios y funciones y por último, debemos asegurar a los municipios y comunas que efectivamente reciban los recursos necesarios para el financiamiento de sus competencias, optando por la transferencia de fuentes tributarias o por la transferencia de recursos entre los distintos niveles estatales.

La Constitución no establece un camino único para lograr la suficiencia, sólo pide que los servicios, competencias y funciones que cada uno detente sean financiados con recursos públicos.

Los municipios ya no tienen las competencias que indica la ley Orgánica de Municipios N° 2.756, las han superado ampliamente hace mucho tiempo y eso lo pagan los municipios y comunas de la provincia de Santa Fe, especialmente los de segunda categoría y las comunas.

En la actualidad, la cara del intendente es la cara visible del poder del Estado en cada ciudad. Nadie va a reclamarle nada al gobernador, nadie va a reclamarle nada a ningún diputado, a ningún senador, ni a ningún presidente. La cara visible es el intendente. Las cosas han cambiado y nuestra legislación posee 36 años de atraso.

Desde el punto de vista de los municipios – de primera y segunda categoría – y también de las comunas, la distribución provincial actual vulnera la autonomía y aniquila la suficiencia financiera.