

**COPARTICIPACION MUNICIPAL: NUEVOS PRORRATEADORES, FORMALIZACION
LEGAL Y FUNCIONAMIENTO SIMULADO**

*Presentado en el 28° Jornadas de Finanzas Públicas; Facultad de Ciencias
Económicas, UNC y Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital
Federal, 1995*

Cont. Marcelo Japaz
Investigador Fundación Ciudad, Mendoza

Lic. Enrique Vaquié
*Licenciado en Economía. Master en Políticas
Públicas, Instituto Torcuato Di Tella
Investigador Fundación Ciudad, Mendoza*

Dr. Alberto Montbrun
*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, UNCba
Profesor Titular de Derecho Público
Provincial y Municipal, UNCuyo*

SUMARIO

**I. CONSIDERACIONES GENERALES. II. DIVERSOS PRORRATEADORES EN LA
DOCTRINA Y EL DERECHO COMPARADO. SU JUSTIFICACION Y UTILIDAD. A.
Régimen general de distribución. B. Impuesto inmobiliario e impuesto automotores. C.
Regalías. III. EL CASO DE MENDOZA. SITUACION ACTUAL. IV. UNA PROPUESTA DE
REFORMA. A. Objetivos de la reforma. B. La selección de los prorrateadores. C. Otras
características de la propuesta. V. FUNCIONAMIENTO SIMULADO DE LA
PROPUESTA. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS. ANEXO: FORMALIZACION LEGAL
ARTICULADA DE LA PROPUESTA.**

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

La problemática de los recursos municipales está en el centro de la discusión en torno a la reforma del Estado y el fortalecimiento del sistema republicano. Los últimos años se han visto acompañados por un pleno reconocimiento de la autonomía municipal. Pero de nada sirve proclamar en la letra de la ley esa autonomía, si a la vez condenamos a los municipios a subsistir con ingresos insuficientes.

En los últimos años han existido avances en relación a los recursos municipales. Constituyen logros significativos en la materia, el reconocimiento del poder tributario originario a los municipios (1); el establecimiento constitucional de niveles mínimos de coparticipación de impuestos con la provincia (2); la posibilidad de transferir a los municipios impuestos provinciales (3); la descentralización administrativa de determinadas fases del sistema impositivo (4); etc.

Las leyes de coparticipación municipal de impuestos configuran una herramienta esencial en la estrategia financiera de la provincia y sus municipios, al propender a determinadas políticas locales.

El tema es normalmente objeto de arduos debates en la práctica, porque se encuentra sometido a una doble relación tensiva, en la puja por los recursos. Por una parte, la tensión entre la provincia y el conjunto de los municipios en función de la distribución primaria de la coparticipación. En este sentido, los mínimos constitucionales señalan un umbral válido para la discusión. En segundo lugar, y dada la naturaleza esencialmente redistributiva que adquiere la coparticipación en nuestro país, encontramos la puja entre los distintos municipios referida a la distribución secundaria, en función de acceder a índices y prorrateadores que satisfagan sus intereses.

En la formulación de una propuesta de política municipal, la coparticipación de recursos con la provincia -y su sometimiento a reglas racionales y transparentes- tiene un papel fundamental.

En ese sentido, la ley es una herramienta útil para el logro de objetivos tales como la progresiva eliminación de subsidios, aportes no reintegrables o fondos especiales y la erradicación, en la relación provincia-municipios, de las prácticas voluntaristas o discrecionales que restan equidad y transparencia al sistema.

No se nos escapa que la problemática municipal involucra de manera significativa los temas de descentralización de funciones y recursos, reforma administrativa e incluso reforma institucional. Sin embargo, su abordaje excedería el acotado marco de la presente ponencia.

II.- DIVERSOS PRORRATEADORES EN LA DOCTRINA Y EL DERECHO COMPARADO. SU JUSTIFICACION Y UTILIDAD.

El desarrollo de los prorrateadores en el derecho provincial ha sido variable y dispar, conviviendo junto a algunos clásicos -como la población o los gastos del municipio- otros relativamente novedosos, que buscan inducir políticas concretas en el nivel local. El tema exhibe una variada gama de índices y combinaciones. Enumeraremos brevemente los diversos prorrateadores que se manejan hoy en el ámbito de la doctrina y el derecho comparado, con una referencia a sus principales ventajas e inconvenientes.

A.- Régimen general de distribución: Los recursos que integran los "régímenes generales" -básicamente los provenientes de coparticipación federal, ingresos brutos y sellos- son

sometidos en general a unos criterios de asignación predominantemente indirecta, compensatoria o redistributiva, lo que no sucede respecto a los que son coparticipados en relación más directa al aporte concreto de cada base local -vg. automotores, inmobiliario o regalías. Estos últimos tienden a ser devolutivos. Entre los primeros, podemos señalar:

1.- En proporción directa a la población de cada departamento: Se trata de un prorrateador clásico en las leyes de coparticipación. Tiene carácter devolutivo, ya que a mayor población hay mayor cantidad de servicios a atender. Prácticamente todas las provincias contemplan en sus leyes este prorrateador.

2.- En proporción directa a las erogaciones corrientes ejecutadas por cada departamento o municipio: Es otro prorrateador utilizado en el derecho comparado. Si bien es un prorrateador útil, su principal inconveniente es que al asignar más recursos en función de mayores erogaciones corrientes, no induce a políticas correctivas del gasto público. Lo contemplan las provincias de Mendoza y Salta.

3.- En proporción directa a los recursos tributarios municipales (tasas y derechos) ejecutados por cada municipio: Este prorrateador tiene como objetivo fomentar un adecuado cobro por parte de los municipios de sus recursos de propia jurisdicción. Su uso es muy frecuente en nuestro derecho público, contemplándolo entre otras jurisdicciones Mendoza, Río Negro, Formosa, La Pampa, Chaco y Catamarca. El principal problema de este indicador es el de discriminar en contra de los municipios pequeños que cuenten con una buena estructura de recaudación de recursos, ya que al redistribuir conforme a valores absolutos perjudica a los municipios que generan montos inferiores. Más adelante analizamos, en el marco de nuestra propuesta, cómo entendemos que puede superarse esta situación.

4.- En proporción directa al cociente resultante de dividir recursos tributarios municipales (tasas y derechos) sobre las erogaciones corrientes: También este prorrateador aspira a que los municipios desarrollen una más eficaz utilización de sus recursos, beneficiando a aquellos que tienden a cubrir con recursos de propia jurisdicción los gastos corrientes. Está contemplado en la ley de Mendoza.

5.- En proporción directa al cociente resultante de dividir erogaciones de capital sobre el total de erogaciones: Este prorrateador aspira a inducir políticas municipales que privilegien la inversión de capital en detrimento de las erogaciones corrientes. Se le cuestiona principalmente su contradicción con la esencia de la función municipal que es la prestación de servicios y por lo tanto una mayor trascendencia de las erogaciones corrientes. Sin embargo, en adecuada combinación con otros índices -vg. 4- puede ser útil a fin de contener gasto corriente improductivo.

6.- En proporción directa al cociente resultante de dividir población total del departamento sobre la planta de personal municipal: Se trata de un prorrateador que busca contener la expansión de las plantas municipales de empleados, muchas veces sometidas a las demandas y las necesidades de los oficialismos de turno. Su funcionamiento en la provincia de Mendoza fue, al comienzo de su aplicación, satisfactorio, conteniendo la incorporación de personal. Sin embargo, con el tiempo, la tradicional figura del empleado municipal comenzó a ser progresivamente reemplazada por las locaciones de obras o de servicios, que significan en muchos casos una generación encubierta de empleos y un apartamiento del espíritu que acompañó la incorporación del prorrateador. Un problema concreto que exhibe este prorrateador en la práctica es la información sobre personal municipal, ya que al ser el propio municipio quien la brinda se ve en ocasiones tentado a

falsearla. (Se trata del tradicional problema de información entre el regulador y el regulado, que analizamos *infra*).

Una variante de este prorratador se encuentra en la ley del Chaco, que coparticipa "en proporción directa a la cantidad de empleados que cada municipio necesitaría teóricamente a efectos de prestar los servicios públicos que le son propios".

De todos modos, la relación entre la planta de personal y la población, y en general, la utilización de la población del municipio como índice de redistribución, suele generar algunas inequidades en aquellas ciudades que son capital de provincia, o que por su importancia, reciben una presencia diaria de usuarios de servicios muy superior a la de la población que habita el municipio y paga sus tasas. Por ello, se trata de índices que deben manejarse con precaución.

7.- En proporción inversa al total de población de cada departamento o municipio: Se trata de un prorratador eminentemente redistributivo que busca compensar la natural desigualdad que significa para muchos municipios la escasez de población. Lo contemplan Mendoza, Corrientes, San Luis y Santiago del Estero.

Una variante de este prorratador lo encontramos en la provincia de Santa Cruz, que contempla una participación "directamente proporcional a la diferencia poblacional de cada localidad con la ciudad capital".

8.- En proporción directa a la extensión territorial de cada departamento: Este prorratador existe en el régimen de la provincia de Buenos Aires y se encuentra en algunos proyectos de ley en la Provincia de Mendoza. Estas dos provincias, tienen un sistema de municipio "partido" o "departamento", lo que conlleva la existencia de grandes extensiones territoriales municipales con varias ciudades, pueblos y villas en su interior (5). Esto ha llevado a algunos municipios a plantear la consideración de este factor en la ponderación relativa de la coparticipación de recursos. La principal crítica a este prorratador es su carencia de una base científica o axiológica rigurosa, ya que privilegia la mera extensión territorial sin considerar ni la prestación de servicios ni la existencia de funciones propiamente municipales. El problema de la extensión territorial es real en las jurisdicciones aludidas, pero entendemos que existen mecanismos superadores del presente prorratador, según lo analizamos en el desarrollo de nuestra propuesta.

9.- Según la relación existente entre la población rural de cada departamento y la población rural de la provincia: La ponderación de la población rural en la distribución secundaria de recursos se basa en la circunstancia de que la atención de esta población por parte del municipio, le significa un sobre costo financiero con respecto a los municipios exclusivamente urbanos. De no contemplarse esta situación, se estaría discriminando a favor de los municipios urbanos. El prorratador existe en algunos proyectos legislativos en la provincia de Mendoza.

10.- Según la participación relativa de cada departamento en el indicador de NBI: Este prorratador es eminentemente redistributivo y aspira a compensar la desigualdad relativa operada por la existencia de personas en situación de carencia extrema, pobreza o marginalidad. Estas situaciones traducen una mayor carga de servicios a los municipios que deben atenderlas. La provincia de Entre Ríos contempla la participación ponderada en el indicador de pobreza como prorratador. Se encuentra también en algunos proyectos legislativos de la provincia de Mendoza.

Cabe acotar, respecto a los prorratadores 9 y 10 que si bien su consideración es

pertinente, se debe ser cuidadoso en su instrumentación, según lo analizamos en el desarrollo de nuestra propuesta.

11.- En proporción inversa a la capacidad tributaria "per cápita" ponderada de la población: Este prorrateador está contemplado en la ley de la provincia de Buenos Aires, es eminentemente redistributivo y su efecto es beneficiar a los municipios chicos y pobres.

12.- Por partes iguales entre todos los municipios: Se trata de un prorrateador eminentemente redistributivo. Si bien carece de bases axiológicas o funcionales sólidas, su utilización está contemplada en muchas provincias, vg. Chaco, Córdoba, Buenos Aires, Catamarca, Río Negro, La Pampa, Formosa, Entre Ríos, Chubut.

B.- Impuesto a los automotores e impuesto inmobiliario: Por ser de naturaleza eminentemente local, en varias jurisdicciones estos tributos son directamente municipales, en su imposición y percepción, vg. Corrientes, Chaco, Chubut, Río Negro, etc. En aquellas donde son de tipo provincial tienen, normalmente, un régimen distinto al redistributivo general, siendo los prorrateadores de coparticipación más frecuentes:

1.- En proporción directa a la facturación anual de cada departamento: En el caso la base del índice surge de la facturación provincial del ejercicio anterior.

2.- Según el régimen general de redistribución: En algunas jurisdicciones, la totalidad de la coparticipación de estos impuestos se distribuye según los prorrateadores del régimen general, adquiriendo en esos casos un alto nivel redistributivo.

3.- Combinación de 1 y 2: En la generalidad de las provincias, se combinan porcentajes de coparticipación directa al aporte de cada municipio con porcentajes sometidos al régimen general.

C.- Regalías: No todas las provincias coparticipan a sus municipios de las regalías -hidroeléctricas, gasíferas, uraníferas o petrolíferas- que se generan en su territorio. Aquellas que lo hacen -Mendoza, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Entre Ríos, Tierra del Fuego- utilizan normalmente los siguientes prorrateadores:

1.- En proporción directa a la producción anual de cada departamento; 2.- Según el régimen general de redistribución; 3.- Combinación de 1 y 2.

III.- EL CASO DE MENDOZA. SITUACION ACTUAL

La Constitución provincial nada refiere al tema coparticipación impositiva. La ley 1079, orgánica de municipalidades, prevé en su artículo 113 la coparticipación a los municipios de un porcentaje de la recaudación departamental por "contribución directa", ahora impuesto inmobiliario.

Luego de varios regímenes de transición, en 1988 y bajo la inspiración del Ministro de Hacienda, Lic. Orlando Bracelli, se aprobó la vigente ley 5379, cuyos objetivos fueron:

a) Incrementar la participación primaria. En función de ello, la misma fue elevada al catorce por ciento (anteriormente era del 10 %), pero esa medida no buscó dotar de mayores recursos a las comunas, sino *darle sanción legal a los aportes no reintegrables* (6) que se venían otorgando a los municipios y que se habían transformado en una práctica habitual para solucionar los recurrentes desfinanciamientos comunales.

b) El segundo objetivo de la ley fue incorporar mecanismos que estimularan el control del gasto municipal y reorientaran el manejo financiero de los gobiernos locales en orden a: 1) contener la expansión de las plantas de personal; 2) incentivar a las comunas a mejorar la recaudación de recursos de propia jurisdicción; 3) incentivar las inversiones de capital y desalentar la proliferación de gastos corrientes.

La ley dispone la siguiente base de coparticipación primaria:

Coparticipación federal	14 %
Impuesto Ingresos Brutos	14 %
Impuesto de sellos	14 %
Impuesto Inmobiliario	14 %
Impuesto Automotor	70 %
Regalías	12 %

Como puede advertirse, el nivel de coparticipación primaria de impuestos en la provincia de Mendoza es relativamente bajo, principalmente si se lo compara con otras jurisdicciones del país (7), situación agravada por otros elementos que a posteriori se explicarán.

La distribución secundaria -en un 97 %- (8) se distribuye conforme las siguientes variables:

	VARIABLE	PONDERACION
1	Población	35 %
2	Erogaciones corrientes	15 %
3	Recursos corrientes de jurisdicción municipal	15 %
4	Erogaciones corrientes s/ recursos corrientes	20 %
5	Relación población s/ agentes municipales	7 %
6	Erogaciones de capital s/ total erogaciones	5 %

7	Inversa de la población	3 %
---	-------------------------	-----

A la situación generada por el bajo nivel de percepción de recursos de coparticipación, debe sumarse el hecho de que los municipios de Mendoza vienen incrementando persistentemente sus prestaciones en materias que tradicionalmente han estado en manos de la Provincia, sin que ello les haya significado un incremento en sus cuotas de coparticipación.

Esto ha llevado a los municipios a encarar -con los recursos con los que cuentan- políticas propias en estas nuevas áreas. Sin ánimo de agotar la enumeración de las mismas debemos mencionar la policía de tránsito y policía de contaminación ambiental; políticas municipales de turismo; mantenimiento y reparación de edificios escolares; construcción, dotación y mantenimiento de edificios policiales; mantenimiento y reparación de vehículos policiales; salud: atención primaria, atención de madres y niños, planificación familiar, prevención, educación, violencia familiar; prestación de servicios de agua corriente y cloacas; educación: programas de alfabetización propiamente municipales y de capacitación laboral; servicios contra incendios, etc.

El progresivo aumento de tareas por parte de los municipios, no se ha visto acompañado -salvo raras excepciones- por un mayor ingreso de recursos y en muchos casos, la provincia sigue prestando -deficientemente- el servicio, con lo cual se generan procesos de incremento del gasto provincial consolidado y duplicación de funciones.

Fortalezas y debilidades: A casi seis años de la entrada en vigencia de la ley 5379, se evidencia la necesidad de introducir modificaciones al sistema, atento a la situación reseñada y a la necesidad de cambiar aspectos de la legislación que no funcionaron de acuerdo a lo esperado. El tiempo de vigencia de la misma permite visualizar bondades y debilidades.

Entre las primeras cabe reconocer la sistematización a través de un cuerpo legal, de indicadores que han intentado promover la eficiencia del municipio tanto en el gasto como en la recaudación. Desde 1989 en adelante, la ley 5379, se constituye en uno de los artífices de la proyección que han tenido las gestiones municipales en la comunidad.

Entre las debilidades visualizadas se observa en primer término un conflicto real, cual es, que quien entrega los fondos lo hace en función de un índice general que se construye -en un 65%- en base a información brindada por el mismo beneficiario final de los fondos a través de manipulación de las variables 2,3,4,5 y 6. Si bien dicha información es controlada a posteriori por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, ese control sólo se refiere a aspectos formales de contabilidad pública.

Se podrá arguir que la información es también controlada por la Comisión Provincial de Coparticipación Municipal, que la propia ley crea. Sin embargo al estar integrada por quienes son parte interesada (Intendentes y funcionarios del Ejecutivo) la misma carece de la imparcialidad y la suficiente motivación que tan delicada tarea requiere.

El problema del regulador y el regulado, cuando aquel actúa en base a la información que brinda este último, presenta en la provincia, casos que lo verifican en el período de vigencia.

El análisis de las ejecuciones presupuestarias de algunos municipios -base de la información para la construcción de los índices- muestra en algunos casos déficits operativos por más de cinco ejercicios continuados, hecho imposible de sostener en dicho lapso por las dificultades que tienen las comunas para acceder a financiamiento institucional.

Esto lleva a pensar en fondos -nacionales o provinciales- que, en principio, llegan a los municipios fuera del régimen de coparticipación. Este hecho afecta la conformación del índice, ya que los municipios pueden modificar las variables, 2, 3, 4 y 6 a través de sus políticas de gasto.

En el caso anterior concluimos que la información debería depurarse, cuanto menos, en la cuantía de aquellos fondos que no provienen de recaudación propia o del régimen de coparticipación, a efectos de evitar las manipulaciones citadas.

Asimismo, la práctica de sustituir el empleo público a través de la figura de la locación de obra o de servicios, configura otra desviación del objetivo de la ley de contener la expansión de las plantas de personal, modificando a su vez la variable 5 -al encubrir el verdadero número de agentes- y las variables 2 y 4 ó 6 según que el gasto se compute como erogación corriente (locación de servicios) o erogación de capital (locación de obra).

La certidumbre de esta posibilidad, nos lleva a sostener la necesidad de reformular la metodología de toma, procesamiento y depuración de la información. La falta de confiabilidad en la misma, debilita y afecta el funcionamiento de todo el sistema y castiga a las comunas que no tienen acceso a financiamiento adicional y/o a aquellas que se manejan con equilibrio operativo.

A la situación general, motivada por los defectos citados, se agrega el hecho de que los municipios tradicionalmente más postergados de la provincia vienen reclamando insistentemente un cambio en las reglas del juego que les permita acceder a mayores recursos económicos. Aún cuando entendemos que la coparticipación municipal no es la respuesta más idónea en la generación de inversiones de impacto productivo multiplicador, su demanda debe ser atendida.

IV.- UNA PROPUESTA DE REFORMA

A.- Objetivos la reforma. A pesar de los esfuerzos de racionalización del gasto y de cierto incremento en la inversión, todos los municipios, cada uno con sus particularidades y necesidades, se ven enfrentados a nuevas realidades que requieren nuevas respuestas.

Se definió como objetivo, la concreción de un conjunto de indicadores que permita a las comunas acceder a los fondos coparticipados, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1.- Un aumento en la base de la coparticipación: Las razones reseñadas a lo largo del trabajo -bajo nivel de coparticipación primaria, nuevas responsabilidades

municipales, reclamos de reparación de inequidades, etc.- justifican un aumento en la base de la coparticipación. La propuesta plantea, no obstante, un aumento austero y prudente, conscientes de los impedimentos políticos en orden a conseguir más fondos de la provincia.

2.- Mantenimiento del actual nivel de percepción de recursos o relativo aumento del mismo: Una de las ideas fuerza de este proyecto es que ningún departamento reciba menos fondos provenientes de la coparticipación (en pesos) por la aplicación de esta propuesta, que los que percibe con el actual sistema. Esta idea se constituye en una restricción en el manejo de los ponderadores y encuentra razón en un principio elemental de solidaridad.

Se entiende que la solución debe buscarse a través de un incremento global en la masa de recursos a los efectos de no generar un índice distorsivo.

3.-Promoción de la responsabilidad fiscal: La experiencia histórica de nuestro país, indica que los administradores pueden caer en la tentación de lo que Porto denomina "ilusión fiscal", es decir la posibilidad de mantener niveles de gasto cuya financiación vía tributos no es soportada por los beneficiarios (9).

Por otra parte en toda sociedad moderna debe primar un criterio de equidad en la distribución de los impuestos y tasas, porque obviamente quien paga un impuesto requiere una retribución por el dinero aportado, sea en obra o servicios.

Es decir y como principio general, si el ciudadano deja de percibir una contraprestación por un impuesto, o bien posterga su pago o deja de pagar. Existen además experiencias internacionales que indican que, en el mediano plazo los contribuyentes pueden optar por el cambio de residencia ante la inequidad de la carga y la prestación (10).

Esta estrecha relación entre ciudadano-votante y gobernante se basa en considerar que los tributos de carácter devolutivo -aquellos en los es posible identificar con certeza al hecho generador del mismo, como son los impuestos inmobiliario y automotor, que son de naturaleza municipal- deben volver en servicios a la jurisdicción que los ha aportado. Otros recursos tributarios en los que no se puede identificar al ciudadano que realiza el pago (coparticipación nacional) o resulta muy costoso identificarlo (ingresos brutos) pueden, en cambio, tener un destino redistributivo.

4.- Minimizar la discrecionalidad en la asignación de recursos: se plantea el objetivo de que el sistema de que define la ley de coparticipación se constituya en el único carril de acceso a recursos extra-jurisdiccionales por parte de las comunas. La no concreción de este objetivo, acarrea problemas de distorsión de la información -ya descrito- y significa la desviación de los criterios de equidad y proporcionalidad respecto de los municipios que no tuvieron acceso a dichos fondos, aparte de viciar el juego institucional del sistema.

5.- El municipio como prestador de servicios: entendemos al municipio como la entidad de gobierno que realiza su intentando satisfacer las necesidades de la sociedad local, es decir aquellas que plantea su base humana o poblacional. Ello implica que en la asignación de recursos a través del sistema de coparticipación, las variables que tienen en cuenta a la población deben ser las relevantes. Ello no quiere decir que los objetivos de eficiencia en el manejo de recursos no sean importantes, sino que, por el contrario, deben actuar como guía en la ejecución del gobierno

comunal. Asimismo, dichos servicios exceden, por razones antes apuntadas, el concepto clásico de servicio municipal, enfrentando las comunas demandas originadas en reclamos sociales que insumen una proporción elevada de sus presupuestos.

Por otra parte, la realidad, nos muestra municipios que reciben diariamente significativos contingentes de personas que no habitan los mismos pero que son, sin embargo, usuarios de servicios y generadores directos de gasto local. Aparece en principio como injusto que los residentes en dichas comunas deban financiar por la vía exclusiva de la tasa o los derechos esta situación.

Algunas capitales de provincia o ciudades importantes encuentran en las leyes de coparticipación tratamientos diferenciales (11). Nosotros entendemos que es preferible prever presupuestos fácticos a atender, que asignar fondos en forma específica a determinadas ciudades.

6.- Crecimiento armónico de las distintas comunas: Si bien consideramos que el sistema de coparticipación no es el método idóneo para eliminar los desequilibrios existentes entre las distintas comunas, también pensamos que, ante su realidad, se debe desalentar la profundización de dichas diferencias, intentando reorientar la inversión pública de la provincia hacia los departamentos donde es más necesaria y evitando que aquella se convierta en una competidora del municipio en áreas de prestación concurrente. En tal sentido, adquiere valor la consideración comparativa de la inversión de la provincia en cada departamento.

7.- Evitar la manipulación de indicadores a través de la información de las ejecuciones presupuestarias: En vista de las deficiencias antes apuntadas, estimamos necesario que la construcción del índice no esté condicionada por información falseada o incorrecta. En ese objetivo, se definió el índice general en un 75% a través de prorrateadores que se basan en la variable población, la cual tiene su fuente en bases censales, no susceptibles de manipulación. Por otra parte, en los indicadores que se mantienen (R.C./E.C. y E.C./E.T.), los beneficios que derivan de su mantenimiento -claro que mejorando el control- son superiores a las ventajas de suprimirlos.

B.- La selección de los prorrateadores. La propuesta que se formula responde a una concepción equilibrada que pretende compatibilizar el criterio de equidad, que significa una devolución proporcional al aporte impositivo realizado; con el criterio redistributivo de apoyar a los sectores más desprotegidos. Con este equilibrio se evita que los sectores con más capacidad contributiva dejen de pagar impuestos, lo que resultaría perjudicial para la provincia y los municipios en su conjunto, y por otro lado se logra hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades.

La propuesta contempla un aumento de la base de coparticipación primaria, elevándola al diecisiete por ciento (17 %) en todos los recursos, a excepción del impuesto inmobiliario y automotor, cuyo aumento sólo habría beneficiado a unos pocos departamentos. Tampoco se elevan las regalías, pero sí se cambia su índice de distribución priorizando a los departamentos productores.

Para poder cumplir con los objetivos explicitados, los índices de distribución se establecieron de la siguiente manera:

a.- El 62% en función de los servicios que debe cumplir el municipio;

b.- el 25% en procura de mejorar la eficiencia en la gestión municipal;

c.- el 13% de acuerdo a ponderadores redistributivos y que tienden al desarrollo armónico de los departamentos.

	VARIABLE	PONDERACION
1	Directa población	40 %
2	Recursos tributar s/ erog. corrientes	15 %
3	Erogaciones de capital s/ total erogaciones	10 %
4	Población rural	3 %
5	Población con NBI	5 %
6	S/ índice de poblac. servida	15 %
7	S/ índice localidades fuera de la villa cab.	4 %
8	Inversa a la inversión de la provincia	5 %
9	Inversa a la población	3 %

El 62% referido a servicios que deben cubrir los municipios incluye como parámetros:

a.1.- la población residente en cada departamento (40%). La fuente de este ponderador serán los Censos Nacionales y Provinciales y las actualizaciones que realiza la Provincia a través de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

A este concepto tradicional se agregan otros tres: **a.2.-** Se contempla la prestación de servicios a pobladores rurales (3%) con la salvedad de que se hace en relación al número de personas y no a participaciones relativas, por ser esta última forma de distribuir una posible fuente de distorsiones, según analizamos en el punto siguiente. La ponderación de la población rural es importante también como canal de desaliento de la emigración hacia las ciudades.

a.3.- Contempla la prestación de servicios comunales en las localidades fuera de la villa cabecera (4%). Este índice tiene una baja ponderación por entender que dicha tarea constituye un "sobrecosto" que debe ser cubierto. La creación de este índice específico responde al doble objetivo de atender la problemática que conlleva el municipio "departamento" o "partido" -con la consecuente existencia de pueblos, villas o ciudades sin gobierno propio- y el objetivo de no distribuir conforme a la mera extensión territorial, por ser este a nuestro entender un criterio fundamentos sólidos.

El índice surge de considerar en cada departamento, las poblaciones que no son villa cabecera departamental sobre la población total del departamento y multiplicando dicho valor por la distancia de la localidad a al villa cabecera siempre y cuando dicha distancia sea mayor o igual a diez km.

a.4.- Se incluye, finalmente, una variable que intenta subsanar la inequidad que se presenta cuando ciudadanos de un departamento deben pagar tasas municipales por

servicios que utilizan también residentes de otros departamentos. Resulta claro advertir que en tales circunstancias, lo correcto sería financiar esos servicios con recursos de la masa coparticipable. Este ponderador se denomina en el proyecto "población servida" (15%) y la fuente es la Dirección de Tránsito y Transporte de la Provincia que mide el promedio anual de traslado diario de personas hacia algunos municipios desde otros y los kilómetros diarios recorridos en cada departamento por el transporte público de pasajeros.

Como se puede advertir, los problemas que atiende este prorratador son dos: población servida en términos de personas que "usan" el municipio y sobrecosto originado por la presencia masiva de medios de transporte público de pasajeros. Ambos sobrecostos insistimos, no deben ser solventados por el contribuyente local que no los origina ni se beneficia con su presencia (12). La fuente de estos ponderadores serán los Censos Nacionales y Provinciales.

De la ley vigente se mantienen los prorratadores que intentan inducir a una gestión más eficiente del gasto público:

b.1.- relación recursos corrientes de jurisdicción municipal sobre gastos corrientes, en un 15%

b.2.- el que tiende a incentivar una mayor inversión pública, esto es relación erogaciones de capital sobre erogaciones totales, en un 10%. Las fuentes de estos ponderadores se obtendrán de las ejecuciones presupuestarias municipales.

Finalmente se contemplan tres variables con las que se intenta dar al sistema un sesgo redistributivo y evitar la profundización de las desigualdades existentes entre las distintas comunas. Las variables consideradas son:

c.1.- Población con necesidades básicas insatisfechas (5%). Con esta variable se intenta que los municipios colaboren con la provincia y la Nación -responsables primarios- en solucionar los graves problemas sociales que se enfrentan en la actualidad. La base de la información será censal. El prorratador es directo a población con NBI, a fin de evitar índices distorsivos (13).

c.2.- En proporción a la inversa de la población del departamento (3%). Se mantiene este parámetro de distribución a fin de favorecer a los municipios de menores recursos. Se utiliza con el sólo objeto de cumplir con la restricción de que ningún municipio reciba menos fondos coparticipables por la aplicación de este proyecto. La utilización del ponderador concretamente se utilizó por el departamento de La Paz.

c.3.- La inversa de la inversión pública ejecutada por la provincia en cada departamento (5%). Se incorpora este prorratador referido a la inversión pública que realiza la provincia en cada departamento en las áreas de salud, medio ambiente, vialidad y vivienda. Estas áreas se seleccionaron porque al ser tareas que los departamentos comparten con la provincia, cuando esta realiza inversiones en algunos departamentos en desmedro de otros, está realizando una "coparticipación implícita". Se cree que la inclusión de este parámetro permitirá un desarrollo más armónico de todos los departamentos.

Sin embargo con este ponderador cabe distinguir entre la inversión complementaria de la sustitutiva respecto de la que efectuaría el municipio. Si bien estimamos que dicha diferenciación no será fácil, consideramos importante su

distinción a efectos de obtener un indicador mas puro.

El ponderador de población sobre cantidad de agentes municipales fue testeado - cabe recordar que existe en la actual ley de coparticipación municipal- y a pesar de considerarlo teóricamente muy bueno no fue incluido, pues informantes claves - funcionarios del área de hacienda de varios municipios- reconocieron la facilidad en la manipulabación de dicha información.

C.- Otras características de la propuesta. El Fondo de Ayuda Municipal es eliminado porque la realidad demuestra que no fue utilizado para "solucionar situaciones de emergencia o desequilibrios temporales de los departamentos" y los condicionamientos que la ley y su reglamentación imponen para el otorgamiento de fondos no se respetaron.

Dicho Fondo prevé una distribución automática para ciertos municipios y un procedimiento de excepción para el otorgamiento de prestamos y aportes no reintegrables para salvar dificultades financieras que comprometiesen el normal desenvolvimiento de las comunas. Si bien los fondos derivados de su funcionamiento a través de dicho procedimiento no fueron significativos en el período de vigencia, las continuas salvedades al procedimiento viciaron su razón de ser en la vía de la excepción.

Dicho financiamiento podría otorgarse a través del un sistema similar al planteado por FIEL en su trabajo sobre Federalismo Fiscal (14), con fondos presupuestarios del gobierno provenientes de recaudación impositiva, propuesta a la cual adicionamos la condición de que dichos fondos sean entregados a la banca privada para otorgar prestamos a los municipios que lo soliciten, con un costo relativamente oneroso, y estricto control de la capacidad de ahorro del solicitante y del apoyo político de su Concejo Deliberante.

También la cuestión del control de la información comunal para la confección de los índices ha sido una preocupación constante. Ello nos ha llevado a proponer, según lo indicáramos, un índice general que fuese mínimamente condicionado por la misma.

A pesar de mantener el control del Tribunal de Cuentas de la Provincia, somos conscientes de las falencias apuntadas en la toma, elaboración y control de la información. En este punto, consideramos necesario introducir la implementación de controles en la toma y procesamiento de la información a través de un tercero no involucrado, vg. a través de la licitación de la tarea a consultoras de auditoría (15). Esta posibilidad, a su vez, facilitará la tarea de evaluación de las cuentas municipales en caso de solicitar endeudamiento y delimitará responsabilidades en todos los niveles, con posibilidades de sanción real para quienes se desvíen de la normativa: funcionarios, auditores y prestamistas.

V.- FUNCIONAMIENTO SIMULADO DE LA PROPUESTA

Para evaluar el funcionamiento de la propuesta, se la compara con la Ley 5379 de la siguiente manera:

a) Se definieron masas coparticipables comparables (Cuadro nº1). A tal efecto, se utilizó una proyección del Ministerio de Economía y Finanzas, determinada por la recaudación a Junio de 1995 y estimaciones para el período Julio - Diciembre del corriente año.

El proyecto implica un aumento de la masa coparticipable de \$ 18.534.881.

b) Sobre dichas masas se aplicaron la Ley 5379 y el presente proyecto, observándose que de los siete objetivos planteados en IV, los cuantificables ex-ante (1 y 2) se consideran alcanzados y aun fortalecidos debido a:

* Se calculó el Coeficiente de Variación de la Coparticipación per cápita para ambos sistemas (16).

* Analizando la dispersión se observa que esta disminuye de 0,460 a 0,436 para el sistema en su conjunto.

* Desde el punto de vista del tamaño de la población de los departamentos, se verifica su disminución, a excepción del grupo formado por Capital, Maipú, Las Heras y San Rafael. De todas formas la dispersión disminuye para el 60,28% de los habitantes de la provincia.

* Este hecho denota una mejora en la proporcionalidad del sistema. A pesar de su casi imposibilidad de concreción política, esta característica podría mejorarse eliminando el ponderador de Inversa de la Población y estableciendo un subsidio explícito al Departamento La Paz, en el Presupuesto provincial, con lo cual se podría lograr un índice menos distorsivo.

* Todos los departamentos mantuvieron o aumentaron su participación.

c) De los restantes objetivos, cabe aclarar que 3 y 4 dependen de la voluntad política de la Administración Central y las Comunas.

d) Asimismo 5 y 6 corresponden a nuestra conceptualización ideal de un municipio prestador de servicios y no distorsionado en su desarrollo por la administración central, respectivamente.

e) Si bien un 25% del índice general se basa en información pasible de manipulación, esta proporción es sensiblemente inferior a la que encontramos en la ley 5379 y su abordaje se contempla en la propuesta legal.

La referencia de los cuadros es la siguiente:

- 1.- Determinación de las masas coparticipables
- 2.- Ponderadores del índice general
- 3.- Índice del impuesto automotor e inmobiliario, 1994 - 1995
- 4.- Índice de población servida (procedimiento en el proyecto de ley
- 5.- Porcentajes para Regalías en la ley actual
- 6.- Porcentajes para Regalías en el proyecto
- 7.- Participación en la producción de regalías

- 8.- Cálculo de las regalías con ambos sistemas
- 9.- Construcción del índice general
- 10.- Comparación de los valores percibidos con ambos sistemas
- 11.- Comparación per cápita - intervalos de 60000h
- 12.- Calculo de coeficientes de variación

VI.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1.- Impuestos municipales en el derecho público provincial. El reconocimiento de potestades tributarias originarias a los municipios está receptado en varias constituciones provinciales, vg. San Juan, art. 253 inc. 1; Córdoba, art. 188, inc. 1; Salta, art. 169, incs. 1, 2 y 3; Jujuy, art. 192, inc. 1.1; Río Negro, art. 230, inc. 2; Corrientes, art. 164 inc. 6; San Luis, 270; Chaco, art. 188 incs. 1 y 3; Formosa, art. 142 inc.1; Chubut, art. 212 y lo reconocía también el Proyecto de Reforma Constitucional de la Provincia de Buenos Aires de 1989, art. 183, inc.b.

2.- Coparticipación. Mínimos constitucionales. Córdoba, art. 188 inc. 3, establece como recursos municipales no menos del 20 % de la coparticipación provincial y federal; Santa Fé, art. 107, garantiza un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario; Santiago del Estero, art. 220, inc. 10, garantiza a las municipalidades no menos del veinticinco por ciento como coparticipación de los impuestos provinciales y no menos del quince por ciento sobre la coparticipación de la provincia en los impuestos nacionales y de todo otro recurso cualquiera sea su denominación; Jujuy, art. 192, inc. 6, establece que el tesoro municipal se integra también con recursos provenientes de la participación en un cincuenta por ciento del impuesto inmobiliario.

3.- La delegación de determinados impuestos es plenamente factible, desde el punto de vista jurídico, por la vía del convenio entre la provincia y el municipio o por la vía de la delegación legal si el municipio la acepta. Un antecedente de su recepción normativa se había verificado en el caso del Proyecto de Reforma Constitucional de la Provincia de Buenos Aires de 1989, art. 183, inc.b.

4.- Sobre descentralización impositiva puede verse **Catén, Domingo Luis; Programa de descentralización administrativa tributaria**; 22º Jornadas sobre Finanzas Públicas, Córdoba, 1989.

5.- Sobre las características de la base territorial departamental y sus consecuencias, v. **Montbrun, Alberto; "Algunas consideraciones en torno a la cuestión territorial en el Derecho Municipal argentino"**; Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Año VIII, Nº 76, agosto de 1992.-

6.- Mensajes del Poder Ejecutivo de remisión del proyecto de ley de coparticipación municipal de impuestos; 164-L, 1 de octubre de 1987 y 117-L, 26 de agosto de 1988.

7.- Un análisis comparativo, en porcentajes, puede verse en *Sector Público Municipal*, publicación de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación, 1994, Anexo Nº 3.

8.- El 3 % restante se destina al Fondo de Apoyo Municipal, destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros (ley, arts. 4 y ss).

9.- Porto, Alberto; *"Federalismo Fiscal. El caso argentino."* Edición del Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Bs. As., 1990.

10.- Stiglitz, Joseph E.; *"La economía del Sector Público";* Barcelona, Antoni Bosch, 1988; pags. 765 y ss.

11.- Es el caso, vg. de Catamarca (ley 3689/81), y Santa Fé y Rosario respecto a la distribución de utilidades de lotería (ley 10.520).

12.- Este indicador responde al convencimiento de la necesidad de encontrar formas de financiamiento público no distorsivas y eficientes. En tal sentido, puede verse **Letelier, Leonardo;** *"El principio del beneficio en la estructura de financiamiento municipal chileno"*, en *"Más recursos para la ciudad"*; Centro de Estudios Públicos, Universidad Católica de Valparaíso, Santiago de Chile, 1994. Pags. 45.

13.- La utilización de la cantidad de personas con NBI en lugar del porcentaje de las mismas en relación a la población total del departamento, permite lograr un prorratador más diáfano y menos distorsionado con respecto a la realidad que se desea atender. Vaya como ejemplo de esta situación el siguiente:

Población con NBI:	Lavalle:	10.155
	Guaymallén:	34.699
	Capital:	14.021
Porcentaje de la población del depto. con NBI	Lavalle:	36.13 %
	Guaymallén:	15.27 %
	Capital:	11.33 %

Si distribuyésemos en base a la proporción con NBI de cada departamento, Lavalle sería el más beneficiado, siendo que Guaymallén y Capital tienen más población en esas condiciones.

14.- Artana, Daniel y Lopez Murphy, Ricardo; *Federalismo fiscal;* Ambito Financiero, Suplemento Especial, 28 de agosto de 1992. Cap. V.6.

15.- Ya los propios creadores del actual sistema advirtieron las dificultades en el procesamiento de la información y la necesidad de auditorías independientes. V. **Vega, Juan, Bracelli, Orlando y otros;** *"Participación municipal en los recursos provinciales"*, 24º Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1991.

16.- En este sentido, puede verse **Gonzalez, Pablo y Navarra, Lucas;** *"Hacia un nuevo sistema de coparticipación"*; Revista NOVEDADES ECONOMICAS, Córdoba, JUNIO - JULIO de 1994.

ANEXO: FORMALIZACIÓN LEGAL ARTICULADA DE LA PROPUESTA

Capítulo I

Determinación y distribución de la masa de recursos participables a las municipalidades

Artículo 1º: Fíjense a partir del 1 de enero de 1995, las participaciones de las municipalidades en los recursos de jurisdicción nacional y provincial efectivamente percibidos por la Provincia, según el siguiente detalle:

- a) Régimen transitorio de Distribución de recursos fiscales entre nación y provincia (Ley 23548): DIECISIETE POR CIENTO (17%).
- b) Impuesto sobre los Ingresos Brutos: DIECISIETE POR CIENTO (17%).
- c) Impuesto de Sellos: DIECISIETE POR CIENTO (17%).
- d) Impuesto Inmobiliario: CATORCE POR CIENTO (14%).
- e) Impuesto a los Automotores: SETENTA POR CIENTO (70%).
- f) Regalías Petroleras, Uraníferas y Gasíferas, como lo percibido como resultado de juicios pendientes con la Nación, o leyes especiales que incrementen estos conceptos: DOCE POR CIENTO (12%).
- g) Todo otro recurso impositivo que se cree en el futuro, de origen nacional o provincial, no previsto en los incisos anteriores se participará de acuerdo a lo previsto en el artículo 2º, inc. a) y b), Apartado I, un DIECISIETE POR CIENTO (17%), siempre y cuando el recurso no tenga afectación específica.

Artículo 2º: La masa de recursos determinada en el artículo 1º de la presente Ley, se distribuirá de la siguiente forma:

I. Régimen transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias (L.23548), Impuesto sobre los Ingresos Brutos e Impuesto a los Sellos:

- 1) CUARENTA POR CIENTO (40%) en proporción directa al total de la población de cada departamento.
- 2) QUINCE POR CIENTO (15%) en proporción directa al cociente resultante de dividir recursos tributarios (tasas y derechos) de Jurisdicción Municipal sobre Erogaciones Corrientes, ambos conceptos ejecutados anualmente por cada municipalidad.
- 3) DIEZ POR CIENTO (10%) en proporción directa al cociente resultante de dividir Erogaciones de Capital sobre Total de erogaciones, ambos conceptos ejecutados anualmente por cada Municipalidad.
- 4) TRES POR CIENTO (3%) en proporción directa a la población rural de la provincia.

- 5) CINCO POR CIENTO (5%) en proporción directa a la población con necesidades básicas insatisfechas del departamento.
- 6) QUINCE POR CIENTO (15%) en las proporciones resultantes de aplicar el Índice de la Población Servida.
- 7) CUATRO POR CIENTO (4%) en proporción directa al Índice de localidades fuera de Villa Cabecera de Departamento.
- 8) CINCO POR CIENTO (5%) en proporción inversa la inversión pública ejecutada por la provincia en el departamento.
- 9) TRES POR CIENTO (3%) en proporción inversa a la población de cada Departamento.

II. Impuesto Inmobiliario e Impuesto a los Automotores: en proporción directa a la percepción anual efectuada en cada Departamento por tales conceptos.

III. Regalías Petrolíferas, Uraníferas, Gasíferas e Hidroeléctrica:

- 1) SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) y en proporción directa a la producción anual de petróleo, uranio, gas y energía eléctrica de cada departamento.
- 2) VEINTICINCO POR CIENTO (25%) de acuerdo con lo dispuesto en el Apartado I de este artículo.

Capítulo II

Información y cálculo de los prorrrateadores

Artículo 3º: El Ministerio de Economía y Hacienda elaborará los prorrrateadores que correspondan a cada departamento, teniendo en cuenta la información y los períodos que a continuación se detallan:

- a) Población: la estimada al 31 de diciembre de cada año anterior al que corresponde la distribución y de acuerdo a los datos que suministre la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia.
- b) Ejecución mensual de erogaciones corrientes y recursos tributarios de jurisdicción municipal, erogaciones de capital y total de erogaciones: Para su determinación las municipalidades remitirán mensualmente la información sobre las ejecuciones especificadas en ese inciso en un plazo no mayor de los NOVENTA (90) días de finalizado cada mes.
 Los prorrrateadores confeccionados con la información a la que hace referencia este inciso tendrán vigencia trimestral y serán elaborados al 31 de marzo, 30 de junio, 30 de setiembre y 31 de diciembre de cada año.
 La información utilizada en la confección de estos prorrrateadores será la correspondiente a la anualidad que culmina seis meses antes del mes correspondiente.
- c) Percepción de los Impuestos Inmobiliario e Impuesto a los Automotores: se tomará la correspondiente al año calendario anterior respecto al que se

efectúe la distribución y de acuerdo con la información que suministre la Dirección de Sistematización de Datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

- d) Producción de petróleo, uranio, gas y energía eléctrica: se considerará la correspondiente al año calendario anterior al que se efectúe la distribución y de acuerdo con la información que suministre Yacimientos Petrolíferos Fiscales - Administración Mendoza y la Comisión Nacional de Energía Atómica.
- e) Índice de población servida: surge de ponderar el desplazamiento poblacional con el ochenta por ciento (80%) y los kilómetros recorridos por colectivos por día y por km² por departamento según datos entregados por la Dirección de Tránsito y Transporte de la Provincia.
- f) Índice de localidades fuera de villa cabecera, surge de la siguiente fórmula:

$$A_i = \frac{\text{Población de la localidad:}}{\text{Población total del departamento:}} \times \frac{\text{Distancia de la localidad a la Villa Cabecera}}{\text{Villa Cabecera}}$$

Departamento j = sumatoria de sus A_i

La base del indicador está conformada por la suma de los valores de cada departamento.

Las poblaciones consideradas surgen del Censo Nacional de población y vivienda 91.

- g) Se tomará la inversión ejecutada según el presupuesto provincial y sus modificaciones para el año anterior en las áreas de vivienda, salud, medio ambiente y vialidad, según la información del Ministerio de Economía y Finanzas de la Provincia de Mendoza.

Capítulo III

Otras disposiciones

Artículo 4º: El Ministerio de Economía y Finanzas transferirá en forma automática a cada municipio el importe de la masa de fondos a distribuir que les corresponde de acuerdo con los términos de la presente Ley. Dicha transferencia se efectuará con una periodicidad quincenal para los recursos especificados en el Apartado I del art. 2º y mensualmente para los restantes. El retraso en más de quince días corridos del giro correspondiente, devengará intereses, para cuyo cálculo se aplicará la tasa de descuento del Banco Nación Argentina.

Artículo 5º: La recepción, procesamiento y control de la información, a efectos de elaborar los índices de distribución, estará a cargo de una auditoría externa que contratará el gobierno provincial mediante el llamado a licitación pública. Los auditores estarán sujetos al mismo régimen de incompatibilidades previsto para integrar el Registro de Auditores de la Auditoría General de la Nación.

El contrato tendrá una vigencia de dos ejercicios económicos y no será renovable.

Artículo 6º: Facúltase al Ministerio de Hacienda a retener hasta un veinte por ciento

(20%) de la participación que le correspondiere según los términos de la presente Ley, al municipio que no remitiera en tiempo y forma la información que se establece en el artículo 3º, inc. b). Estos importes le serán transferidos al municipio una vez cumplida su obligación de informar.

Artículo 7º: Hasta tanto el Ministerio de Economía y Finanzas instrumente la elaboración de los prorrates de acuerdo con la información establecida en el artículo 3º, se tomará en consideración la información del último año disponible.

Artículo 8º: Derógase la Ley N° 5379 y sus modificatorias.

Artículo 9º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.