

Algunas reflexiones sobre otros tributos provinciales y el desfinanciamiento de los municipios cordobeses

Área III – Tributaria

Tema 1: Tributos provinciales y municipales. Ingresos Brutos. Otros tributos provinciales y municipales. Convenio Multilateral

Autor:

José Guillermo Cacchetto – contadorcecchetto@hotmail.com – 0351 - 4642305

María Daniela Paredes – paredesdaniela@yahoo.com.ar – 0351 - 4575697

Martín Santiago Ridolfo – martinridolfo82@hotmail.com – 0351 - 4556567

19º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bicentenario Creación de la Bandera 1812 - 2012

17, 18 y 19 de octubre 2012

Mendoza | República Argentina

Algunas reflexiones sobre otros tributos provinciales y el desfinanciamiento de los municipios cordobeses

Área III – Tributaria

Tema 1: Tributos provinciales y municipales. Ingresos Brutos. Otros tributos provinciales y municipales. Convenio Multilateral

19º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bicentenario Creación de la Bandera 1812 - 2012

17, 18 y 19 de octubre 2012

Mendoza | República Argentina

INDICE

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
DESARROLLO	3
1. La Autonomía Municipal	3
2. La influencia de los Pactos Fiscales	4
3. Los distintos criterios de la Justicia	5
4. La coparticipación federal	6
5. El tratamiento de los ingresos en la Provincia de Córdoba	8
6. El caso de la Municipalidad de Córdoba	10
7. El Código Municipal Unificado	12
8. Propuestas	12
A MODO DE CONCLUSIÓN	14
BIBLIOGRAFÍA	16
ANEXO I: La evolución del Gasto Público en los 3 niveles de gobierno	17
ANEXO II: La evolución de la Recaudación bruta nacional y provincial	19

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es hacer conocer las dificultades financieras que atraviesan los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba por los insuficientes fondos coparticipados y el cuestionamiento a sus potestades tributarias desde los otros órganos de gobierno. El tema es de vital importancia dado que compromete la prestación determinados bienes públicos que brindan los municipios y éstos son el primer lugar al que concurren los ciudadanos para lograr una pronta respuesta.

La oportunidad para el tratamiento de esta cuestión se da por los diversos acontecimientos que han ocurrido en el ámbito cordobés: desde los controvertidos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación adversos a la Municipalidad de Córdoba y la Municipalidad de Río Cuarto, el “esquema” ingresos que maneja la Provincia de Córdoba desde hace casi una década -basado en un sostenido 30% de rebaja de impuestos y en la creación de fondos específicos-, a la reciente ley del Código de Procedimiento Tributario Municipal Unificado que, a *prima facie*, van a contramano de lo establecido los artículos 123º de la Constitución Nacional y 180º de la Constitución provincial. Lógicamente, se pone de relieve la imperiosa necesidad de una armonización completa del sistema tributario argentino y de sus normativas.

Como profesionales del Sector Público, se pretende con la elaboración de este trabajo hacer un pequeño aporte para entender la realidad que viven los distintos municipios, y además que sirva como disparador para investigar, cuestionar, debatir en los distintos ámbitos y que se logre consensuar una solución enriquecedora para así fortalecer la dinámica de las instituciones y sostener el sistema federal de gobierno.

*“Si continuamos haciendo las cosas como las hacíamos en el pasado,
seguiremos obteniendo los mismos resultados”*

Albert Einstein

INTRODUCCIÓN

Se sabe que, el Estado interviene activamente en la prestación de determinados bienes y servicios que el sector privado por sí mismo no puede llevar a cabo. Esta provisión por parte del Estado, si bien en general es gratuita para sus habitantes, requiere de fondos para su consecución; y para ello, el Estado se vale de sus potestades tributarias. Así, los tributos se caracterizan por su naturaleza coactiva porque el gobierno se apropia unilateralmente de recursos del sector privado en un marco de legalidad absoluta.

Ahora bien, la realidad es que hay determinados bienes públicos que son provistos por el Estado nacional, otros por los gobiernos provinciales y también, los locales. Particularmente, el gobierno local en los últimos tiempos ha ocupado un papel preponderante ya que es el que más cerca está de las personas y no permanece ajeno a sus demandas más urgentes. En este sentido, las municipalidades prestan servicios públicos indispensables (como alumbrado público, barrido de calles, mantenimiento de espacios verdes) para la vida en comunidad, muchos de los cuales fueron delegados por el gobierno nacional o provincial (como educación y salud).

Para cumplir con el precepto constitucional de la prestación de servicios, los municipios deben contar con los recursos, sean propios derivados de sus facultades tributarias; o bien, coparticipados o enviados por los niveles superiores de gobierno que, en teoría, se da en un contexto signado el Sistema Federal de Gobierno adoptado por la Constitución Nacional de 1853. En ese marco, ¿por qué los municipios cordobeses enfrentan serias dificultades financieras que atentan contra la prestación de bienes y servicios públicos que sólo ellos proveen?

DESARROLLO

1. La Autonomía Municipal

La Constitución Nacional de 1853 adoptó el Sistema Federal de Gobierno que reconoce las “autonomías municipales” y sus potestades tributarias. Precisamente, la Carta Magna en su artículo 5º obliga a cada provincia a establecer y asegurar en sus constituciones el régimen municipal. Sin embargo, se advierte en el artículo 123º de la misma norma que no se establece un régimen municipal de alcance general para todo el país, sino que cada provincia debe determinarlo en su constitución. Del mencionado artículo 123º se desprende que, la autonomía municipal reconocida se exterioriza en los siguientes aspectos:

- Institucional (normas de funcionamiento)
- Político (elección de autoridades)
- Administrativo (prestación de servicios públicos)
- Económico y financiero (sistema tributario propio).

En otras palabras, hace a la esencia de la “autonomía municipal”, la potestad de afrontar la autosatisfacción económica y financiera, producto de contar con recursos propios, y la posibilidad de disponer de ellos conforme lo determine el propio municipio.

La Constitución de la Provincia de Córdoba, sancionada en 1987, en su artículo 180º declara a los municipios políticamente independientes de toda injerencia de cualquier otro poder del Estado, con las facultades y funciones que les determina la propia Constitución.

Para dimensionar la magnitud y jerarquía del Sistema Municipal de la Provincia de Córdoba es necesario recordar que, en la actualidad se reconocen 427 gobiernos locales (249 municipios y 178 comunas, según tengan más o menos de 2.000 habitantes, respectivamente). Además, aquellos municipios que a los que la ley reconozca más de 10 mil habitantes tendrán la atribución de dictar sus propias Cartas Orgánicas.

En cuanto a las competencias municipales reconocidas en el artículo 186º de la Constitución Provincial, puede observarse que son bastantes amplias y abarcan la creación y percepción de tributos, administración de bienes públicos municipales, realización de obras públicas, prestación de servicios públicos, entre otros.

Específicamente, el artículo 188º de la Constitución Provincial reconoce una vasta potestad tributaria municipal, ya que pueden disponer de impuestos municipales, precios

públicos municipales, tasas, multas, ingresos de capital y los provenientes de la coparticipación provincial y federal, donaciones, legados y demás aportes especiales.

Vale decir, que las municipalidades son autónomas de cualquier otro nivel de gobierno y deben ejercer en plenitud sus potestades impositivas, respetando los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal, como expresamente lo prescribe el artículo 188º de la Constitución de la Provincia de Córdoba. Esto último fue ratificado en la sentencia N° 44/2009 de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativa de 1º Nominación de la 2ª Circunscripción Judicial en los autos “Nidera Semillas S.A. c/ Municipalidad de Río Cuarto”.

En consecuencia, el sistema vigente tributario en Argentina evidencia superposición de gravámenes nacionales, provinciales y municipales que dificultan el cumplimiento de sus obligaciones a numerosos Contribuyentes. Adicionalmente, rige un Régimen de Convenio Multilateral de 1977, que no contempla lo establecido por la Ley de Coparticipación Federal de 1988, ni lo dispuesto por las reformas de la Constitución Nacional de 1994, ni lo establecido por las reformas de las Constituciones Provinciales (como la de Córdoba de 1987). Estas normas vigentes no contemplan las “autonomías políticas e institucionales” que las municipalidades poseen, desde el momento que se sancionaron sus respectivas Cartas Orgánicas, como tampoco sus potestades impositivas.

2. La influencia de los Pactos Fiscales

En la actualidad, las municipalidades cumplen mayores funciones y por eso, deben prestar mayores servicios dirigidos al bienestar que demanda la población. Muchos de estos servicios y funciones, como la atención de la salud y la educación, les fueron delegados por el gobierno nacional o provincial; y, en consecuencia, esos servicios no los presta ningún otro nivel de gobierno.

Esto ocurre desde los '90 con la suscripción de sucesivos “Pactos Fiscales” entre la Nación y ciertas Provincias, estas últimas cedieron parte de sus facultades tributarias a la Nación y, en algunos casos, se comprometieron a actuar sobre sus municipalidades a fin de que dejaran sin efectos ciertos tributos que se consideraban atentatorios contra los programas de eficiencia y productividad que se pretendían implementar. Más aún, en los

mencionados “Pactos Fiscales”, algunos convalidados por Leyes del Congreso Nacional, se desnaturalizaron los porcentajes de coparticipación establecidos por la Ley de Coparticipación.

Numerosas provincias aceptaron hacerse cargo de la prestación de servicios que hasta entonces estaban a cargo de la Nación. Asimismo, en esa época, las provincias descentralizaron la prestación de servicios encomendándoselos a los municipios bajo el argumento de que están en mayor contacto con los ciudadanos y sus necesidades. Todos los procesos de descentralizaciones de servicios prometieron que al nivel inferior que los asumía, les serían provistos los recursos financieros necesarios para su efectiva prestación, como si se tratase de un régimen unitario con descentralización administrativa y sistema de asignaciones condicionadas. Pero esto último no ocurrió, fue así que los niveles inferiores de gobierno quedaron con la responsabilidad de prestar mayor cantidad¹ y calidad de bienes y servicios públicos careciendo de los recursos financieros para hacerlo, lo cual viene generando inevitablemente “desequilibrios fiscales verticales” (entre gobierno nacional - provincias o provincias - municipios). Véase Anexo I y II.

Resulta evidente que en este proceso de descentralización del gasto público, *“el gobierno federal no renunció al ejercicio de facultades tributarias materia de contribución directa ni propicia la vuelta a un sistema de separación y concurrencia de fuentes, ni tampoco se modifica la ley convenio para ampliar las atribuciones de las provincias en materia de ejercicio del poder de imposición sino que los Pactos Fiscales restringen aun mas dicho poder².”*

3. Los distintos criterios de la Justicia

La Corte Suprema en materia municipal y fiscal ha variado drásticamente sus doctrinas, en sus primeros pronunciamientos³ (1911) sostuvo que las comunas del interior eran delegaciones territoriales avalando la tesis de que los municipios son autárquicos. En 1989, la Corte modifica el criterio⁴ al afirmar que no podía seguirse manteniendo la tesis autárquica, entre otras razones, porque gran cantidad de provincias habían declarado que

¹ Principalmente explicado por la llamada Ley de Wagner.

² Pablo María Garat, *“Tiene salida el laberinto de la Coparticipación?”*, Revista Civilidad, Nro. 31, Marzo 2012.

³ Caso “Ferrocarriles del Sur c/ Municipalidad de La Plata” (Fallos 114:282).

⁴ Causa “Rivademar, Angela c/ Municipalidad de Rosario” (Fallos: 312:327).

sus municipios eran autónomos. En 1991, reiteró lo que había sostenido en los últimos fallos anteriores a “Rivademar”, es decir, que las facultades comunales no pueden ir más allá de aquéllas que surgen de las Constituciones y leyes provinciales.

En estos días, al analizar los considerandos evaluados por la “nueva” Corte Suprema de Justicia de la Nación⁵, queda claro que se condicionan las potestades impositivas municipales e inducen a los máximos Tribunales Provinciales a emitir fallos que afectan la “autonomía municipal” al disponer que, las municipalidades no puedan gravar con la Contribución que incide sobre la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios a los Contribuyentes que, por no tener local en la jurisdicción municipal, son denominados “Contribuyentes de extraña jurisdicción” y no sujetos al tributo.

Con estos últimos fallos de la Corte Suprema, se lesiona el “Principio de Igualdad” debido a que el municipio discrimina a los Contribuyentes locales que pagan el tributo, invierten capitales, generan puestos de trabajo y favorecen el desarrollo de la localidad. Por otra parte, con este criterio se desconocen los inmensos cambios producto de la economía virtual, la expansión de los negocios internacionales, el “teletrabajo” y las operatorias comerciales generadas por el “e-commerce” como también, las ventas bajo catálogo que se desarrollan en cualquier lugar...Así, con este criterio, habría que preguntarse, ¿cómo se financiará el municipio si todo el comercio fuese electrónico?

Finalmente, esta última postura de la Corte es contradictoria a la de organismos especializados (Comisión Federal de Impuestos) y tribunales locales (inclusive el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba) y tribunales federales con facultades de control de constitucionalidad suficiente ya que han descartado la inconstitucionalidad de este gravamen invariablemente planteada por los Contribuyentes⁶ desde hace más de 10 años.

4. La coparticipación federal

⁵ Autos “Laboratorios Raffo SA c/Municipalidad de Córdoba” (S.C. L. 1303, L. XLII, 23/06/09) y ‘Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Ivax Argentina SA c/Municipalidad de Río Cuarto’ (I. 137, XLIII, 23/06/09).

⁶ Así ocurrió en el seno de las Cámaras en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de Río Cuarto “Instituto Sidus I.C.S.A c/ Mdad. De Río Cuarto - C.A.P.J.”; las Cámaras en lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de Córdoba: “Nobleza Piccardo S.A.I.C. Y F. C/ Mdad. de Córdoba - P.J.” del 01/07/91 y “Kodak Argentina S.A.I.C. C/ Mdad. De Córdoba - P.J.” - del 31/07/98 en adelante y Resolución Nº 174 del 07/07/1999 de CFI.

La participación en los impuestos (*revenue sharing*), más conocida como Coparticipación de Impuestos, es una de las formas de descentralizar un tributo. En este marco, un impuesto es compartido por varios niveles de gobierno pero el gobierno central es el responsable de la recaudación y debe luego transferir a las provincias lo pactado por ley. La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos⁷ en su artículo 3º establece la distribución primaria de la masa coparticipable, a saber:

- 42,34% al Tesoro Nacional⁸;
- 54,66% al conjunto de las provincias adheridas
- 1% al Ministerio del Interior para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional.

Por otra parte, el artículo 7º de esta norma establece un mínimo de coparticipación que no puede ser inferior al 34% de los recursos tributarios nacionales, tengan o no el carácter de distribuibles.

Al examinar las ejecuciones presupuestarias de los últimos períodos, se puede apreciar que no se ha coparticipado a las provincias un porcentaje cercano al 10% del total de la recaudación, que es el piso establecido por el artículo 7º de la ley mencionada. Parte de este comportamiento puede explicarse por la aplicación de las leyes N° 24.130 y 26.078, donde el Estado Nacional detrae de la masa de impuestos coparticipables, el 15% para el pago de obligaciones previsionales nacionales y el valor de \$45,8 millones mensuales para ser distribuidas entre las provincias. Adicionalmente, existen algunos impuestos que contemplan una distribución previa a la descripta (como Ganancias e IVA). De esta forma, la Nación en los últimos años se ha apropiado de fondos que debieron ser coparticipados a las provincias.

Otro dato importante, es el creciente aumento de los Aportes del Tesoro para fines determinados, que son fondos que no llegan a la masa coparticipable de los municipios. Estas transferencias en la post-convertibilidad tuvieron un crecimiento vertiginoso superando en los últimos años el 25% del total de recursos transferidos por la Nación a las provincias.

En lo que respecta a los tributos nacionales aplicados para financiar los déficit del sistema previsional, se agrega que sólo se coparticipan en forma parcial, como ejemplo, los derechos de exportación, que se comienzan a coparticipar en forma parcial a partir del

⁷ Ley N° 23.548 año 1988 y sus modificatorias.

⁸ De ese porcentaje se destina un 0.70% a la Pcia. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur por el Decreto N° 702/99 y un 1.40% a la Ciudad Autónoma de Bs. As. por el decreto N° 705/03.

año 2009, y el impuesto a los débitos y créditos bancarios que se coparticipa en un 15 % de lo recaudado.

En relación a los coeficientes de distribución entre las provincias, los mismos fueron definidos por la ley del año 1988 sin tener parámetro de equidad o eficiencia para realizar dicha distribución. Con el tiempo, estos coeficientes se han ido modificando en virtud de las capacidades de negociación de los gobiernos provinciales y nacionales de turno, alejados de una discusión seria y profunda atendiendo a los criterios: devolutivo o redistributivo. Específicamente, la Provincia de Córdoba percibe a la fecha el 9,22% del monto coparticipable, según el artículo 4º.

Como puede observarse, el Estado nacional ejerce un enorme poder central para aumentar sus fuentes de recursos que tiene su base territorial en las provincias, pero éstas no reciben ninguna compensación, llevando a la pérdida de la importancia relativa de los recursos coparticipados sobre el total de ingresos del Estado Nacional. Este modelo de “estado unitario”, que no considera las realidades regionales y provinciales, al centralizar las tomas de decisiones, atenta contra el principio federal de la Constitución Nacional y Provincial, y muestra el sometimiento económico y financiero que padecen las provincias y por ende, los municipios.

5. El tratamiento de los ingresos en la Provincia de Córdoba

Para cumplir promesas de campaña, en el año 2000 se realizó una rebaja de impuestos que consistió en un 30% de los impuestos Inmobiliario, Infraestructura Social e Ingresos Brutos de manera total e inmediata: y también, se rebajaron progresivamente niveles más altos de Ingresos Brutos y Sellos.

Dicha medida, efectiva sólo en el corto plazo, se sostuvo en el tiempo lo cual produjo una pérdida en la recaudación que se compensó con la creación de numerosos fondos específicos. Así, desde el año 2007 a 2011 estos fondos específicos **no coparticipables a los municipios y comunas**, tuvieron un crecimiento importante. Durante ese período, los denominados “ingresos no impositivos” crecieron un 170% y dentro de ese rubro, los “fondos no tributarios” (incluyen multas) aumentaron un 204%, mientras que la recaudación impositiva propia subió 141%, de acuerdo al análisis de las Cuentas de Inversión de la Provincia de Córdoba para esos años.

Este esquema fue la alternativa fiscal a la que apeló el Ministerio de Finanzas de la

Provincia para obtener más recursos sin tener que tocar impuestos, lo que recién comenzó a ocurrir en 2008 con Ingresos Brutos y luego, Sellos e Inmobiliario. El Inmobiliario Rural puro no registró demasiadas variaciones, pero los grandes cambios quedaron englobados en los fondos específicos vigentes hasta 2015 (vgr. Fondo Rural para Infraestructura y Gasoductos; Fondo para el Mantenimiento de la Red Firme Natural; Fondo de Consorcios Canalleros). Sin embargo, dirigentes rurales locales advirtieron que el Fondo Rural para la Infraestructura y Gasoductos no fue usado en su totalidad para tal fin, es decir que también financió otros gastos de la Provincia

Para este año, según lo que proyectó el Presupuesto 2012, la Provincia espera recaudar apenas 19% más por tributos “puros” y un 40% más por “ingresos no tributarios”, a saber:

- Fondo Rural para Infraestructura y Gasoductos;
- Fondo para el Mantenimiento de la Red Firme Natural;
- Fondo de Consorcios Canalleros;
- Fondo para la Prevención y Lucha contra el Fuego;
- Fondo para el Desarrollo Integral del Sistema Educación;
- Fondos Caducos de Quiebras;
- Fondo Compensador del Transporte;
- Fondo para la Asistencia e Inclusión Social y
- Fondo para la Prevención de la Violencia Familiar, entre otros).

Ahora bien, respecto de la coparticipación que realiza la provincia de Córdoba a sus municipios y comunas se establece un procedimiento contemplado en la ley N° 8.663 donde se fija que el 80% es para la provincia y el 20 % para distribuir entre las municipalidades y comunas. El fondo a coparticipar está formado por Impuestos a los Ingresos Brutos (sus actualizaciones y multas), Impuesto Inmobiliario (sus recargos, actualizaciones, multas) y asignación que recibe la provincia por coparticipación federal de impuestos (ley N° 23.548).

En la distribución secundaria, del total del 20% se reparte de la siguiente forma:

- 80,5% municipios constituidos como tales
- 3 % para las comunas reconocidas
- 1,5 % fondo para situaciones de emergencia
- 3 % para financiar gastos de capital
- 12 % fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado (Fofindes).

Del total de coparticipación a municipalidades (80,5%), se distribuye un 21% en partes iguales y 79% restante en función directamente proporcional al número de habitantes del municipio, conforme a los últimos datos del censo nacional o provincial, tal como lo establece el artículo 5º. De acuerdo al censo provincial 2008, la Municipalidad de Córdoba obtiene un coeficiente igual a 32,707586 del total coparticipable.

Sin dudas el accionar del gobierno provincial cordobés profundiza el **desfinanciamiento continuo de los municipios**, la situación comprometida de la Municipalidad de Córdoba que posee un nivel de endeudamiento a corto plazo del 70% para 2011 tiene una gran repercusión porque allí vive casi el 40% de los cordobeses.

Los municipios del interior que tienen pocas posibilidades de obtener recursos propios por su situación geográfica o por su poco desarrollo económico, dependen en mayor medida de los ingresos coparticipados, lo que provoca un ahogo financiero y los hace acudir al endeudamiento.

6. El caso de la Municipalidad de Córdoba

A modo de un pantallazo general, la Ciudad de Córdoba posee 1.329.604 habitantes según el censo nacional de 2010 en una superficie de 576Km² y atiende a más de 410 barrios a través de su Palacio Central y desde 1994, la ciudad tiene 11 Centros de Participación Comunal (CPC), que descentralizan la administración y operatividad municipal, y permiten gestionar trámites sin tener que desplazarse hasta las oficinas de cada repartición.

Los principales bienes y servicios públicos prestados por el municipio son:

- La atención primaria de la salud es administrada por la Secretaría de Salud y Ambiente de la Municipalidad y cuenta con 59 Centros de Salud, 34 Unidades Primarias de Atención de la Salud (UPAS), Hospital de Urgencias, Hospital Municipal Infantil, Instituto Odontológico Municipal, Dirección de Especialidades Médicas (DEM Centro, DEM Oeste, DEM Norte), Hogar Padre Lamónaca, Banco de Sangre Municipal y Farmacia Municipal.
- En cuanto a la educación, hay jardines maternos y alrededor de 27 escuelas primarias.
- La empresa Transporte Automotor Municipal Sociedad del Estado (T.A.M.S.E.) y tiene como servicio a los corredores rojos, verde, trolebuses, anillos de

circunvalación, transversales y diferenciales.

- La Empresa Municipal Córdoba Recicla Sociedad del Estado (CRESE) que es la encargada de la sanidad en la ciudad.

A partir de este panorama, se observan los datos del Balance cerrado al 31/12/2011 de la Municipalidad de Córdoba:

Total de Deuda	\$	1.020.647.845,14
• Corto Plazo	\$	719.925.659,62
• Largo Plazo	\$	300.722.185,52
Total de ingresos en el año por todo concepto	\$	2.561.773.267,87
• Coparticipación nacional y provincial	\$	743.391.206,59
• Fondo Federal Solidario	\$	59.039.769,22
• Fofindes	\$	79.376.119,76
• Otras partidas específicas	\$	68.760.362,00
• Ingresos propios	\$	1.611.205.810,30

Al relacionar ambos conceptos totales se puede obtener el coeficiente que refleja una capacidad de pago del 39,84% sobre el total ingresos obtenidos. Se aclara que este año, se hizo una Provisión para Juicios (por Tecsá entre otros), incluidos en el total de la deuda, de \$ 119.000.000, cuando años anteriores, no superaba los \$20.000.000.

La proporción de ingresos aportados vía coparticipación nacional y provincial equivale a un 29% del total de los ingresos que recibió el municipio capitalino durante 2011 y es lo que representó el coeficiente de 32,707586 del total coparticipable.

Al exigir la primera relación y tomar el pasivo a corto plazo y los ingresos obtenidos de la recaudación propia arroja un índice del 45%,

En cuanto al Activo de la Municipalidad de Córdoba, a la fecha de cierre de balance alcanza:

Activo Total	\$	663.943.300,67
• Activo Corriente	\$	194.239.652,20
• Activo No corriente	\$	469.703.648,47

El nivel de endeudamiento sobre activos totales alcanza el 153% mientras que, la concentración del pasivo a corto plazo llega al 70% y a largo plazo es del 30%. Esto denota la existencia de problemas financieros por el peso de las obligaciones corrientes.

7. El Código Municipal Unificado

En el mes de mayo pasado, con la intención de lograr “una mayor simplificación, unificación, armonización y transparencia en materia tributaria en todo el ámbito provincial”, se convirtió en ley el proyecto para instrumentar el Código de Procedimiento Tributario Municipal Unificado. Una vez promulgada la ley, los municipios y comunas de la provincia deberán adherir para que sean aplicables en su jurisdicción.

Esta noticia no debe pasar desapercibida ya que como se dijo precedentemente, la “autonomía municipal” es reconocida en los artículos 123º de la Constitución Nacional y 180º de la Constitución provincial. Por ende, se puede afirmar que la Legislatura de la Provincia de Córdoba no tiene competencia alguna para sancionar un Código de Procedimiento Tributario Municipal Unificado. La razón es que la facultad de dictarse su propio Código le corresponde a los respectivos municipios y comunas, de manera exclusiva y excluyente. De allí que, resulta inválida la competencia de la Legislatura para la sanción del Código uniforme, más aún cuando fomenta una adhesión entre partes a costa de renunciar a una porción de potestad tributaria municipal originaria.

Particularmente, al analizar el nuevo Código uniforme, se destacan los artículos: 1º, 14º, 20º, 21º y 22º entre otros, que desconocen la “autonomía municipal”; y por ello, deben considerarse inconstitucionales. Por la importancia de lo que significa un código único de todos los municipios, creado bajo el supuesto de brindar certeza al Contribuyente y al municipio, no puede ser el órgano de control la Secretaría de Ingresos Públicos de la Provincia de Córdoba como lo especifica el artículo 148º... nada resulta discrecional ni aséptico de los tintes políticos.

Ciertamente, existe heterogeneidad en las normas tributarias que se aplican en más de cuatrocientas localidades cordobesas. No obstante, el Código de Procedimiento Tributario Municipal Unificado que elaboró el Poder Ejecutivo provincial es claramente inconstitucional porque violenta la “autonomía municipal”; la Legislatura no tiene atribución para legislar en esa materia; y, por el contenido de algunas de sus normas.

8. Propuestas

El sistema tributario vigente en la Argentina requiere de una armonización

completa, sin desconocer la necesidad de sancionar una nueva ley de Coparticipación Impositiva y actualizar las normas referidas al Convenio Multilateral en el marco de un respeto irrestricto al Federalismo y a las Autonomías Municipales reconocidas constitucionalmente. En este orden, debe avanzarse en políticas de coordinación entre los distintos órdenes gubernamentales, que tengan presente:

- el replanteo de las competencia tributarias entre provincia y municipio;
- las competencias específicas de los concejos deliberantes y de las comisiones de municipalidades y comunas;
- la variedad y la asimetría que presentan las diferentes realidades económicas, políticas, demográficas⁹ y sociales de las localidades y ciudades cordobesas y deben ser reconocidas en un buen régimen municipal (en este sentido, la idea de la uniformidad se diluye);
- las funciones y los servicios que prestan los Municipios dirigidos al bienestar de su población, muchos de los cuales no los presta ningún otro nivel de gobierno;
- la correspondencia fiscal, entendida como el porcentaje del total de erogaciones afrontado con los recursos propios (tributarios y no tributarios), que le garantice su autonomía real;
- las articulaciones entre las prestaciones/necesidades públicas entre niveles de gobierno;
- la maximización de la complementariedad de los bienes públicos;
- el impacto de las tecnologías de la información en las nuevas formas de hacer comercio y prestar servicios y las complejas relaciones que se derivan de su uso e impactan en las economías formales e informales;
- los lineamientos que posibiliten el crecimiento de las economías regionales.

Para encarar con éxito este desafío debe propiciarse una discusión política, seria y profunda, que excede lo meramente técnico y contribuye netamente a lo democrático. No obstante, los gobiernos municipales deben mejorar los procesos de asignación de recursos y la eficiencia de su propia administración tributaria con la finalidad de maximizar su autonomía financiera. Esto implica incorporar nuevos instrumentos de gestión para alcanzar las metas planteadas y también, incrementar la transparencia, la participación y la eficiencia. Claramente, todo esto resulta válido también para el gobierno provincial.

⁹ Algunas localidades poseen decenas de habitantes y otras más de 1.300.000.

A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de estas páginas se pretendió indagar acerca del impacto que tuvo en los municipios cordobeses numerosos hechos como: el proceso de descentralización de servicios; el laberinto de la coparticipación federal; la existencia de distintas leyes y pactos fiscales; la creación de numerosos fondos específicos y la prórroga de los existentes por parte de la provincia.

Se sabe que, el traspaso interrumpido de prestaciones de servicios y de responsabilidades a los municipios, bajo el argumento de que están en mayor contacto con los ciudadanos y sus necesidades, no se acompañó de los recursos necesarios para el cumplimiento de los mismos. Quizás, como una solución, a partir de los años 90, tanto la Constitución Nacional como la Constitución de la Provincia de Córdoba, otorgaron la potestad de los municipios de sancionar y aplicar sus ordenanzas estableciendo los recursos para financiar y desarrollar sus actividades.

Con el tiempo, los ciudadanos comenzaron a explicitar demandas de mayores servicios y calidad de los mismos condicionando el accionar y las arcas municipales. De allí que, muchos municipios optaron por ejercer sus potestades tributarias originarias. Sin embargo, los fallos de la Corte Suprema actual cuestionan el cobro de algunos de los tributos municipales, que rompen notablemente el criterio de igualdad y equidad de los Contribuyentes locales con respecto a los de extraña jurisdicción y desconocen los inmensos cambios que se producen en las operatorias comerciales en los últimos años, dadas por el *e-commerce*, venta por catalogo, *telemarketing*, entre otros.

En la Provincia de Córdoba, cuando surgieron los problemas de déficit presupuestarios, solucionó sus dificultades con la aplicación de mayores cargos a los Contribuyentes, sin que los mismos formen parte de la masa coparticipable, perjudicando en forma directa a los municipios, que obligó a estos a obtener otras fuentes de financiamiento o al endeudamiento. Como el caso de la Municipalidad de Córdoba que teniendo sus ingresos comprometidos en una buena parte por sus deudas, en el mes de Julio de este año, realizó su primera colocación de Letras del Tesoro por un valor de 57,4 millones de pesos.

Al analizar la unificación de los procedimientos tributarios implementados en la Provincia de Córdoba, se puso de manifiesto el atropello a las autonomías municipales,

demonstrando que estas normas genéricas y totalizadoras no son útiles para la relación provincia/municipios, sino que generan una brecha que dificultan la armonización.

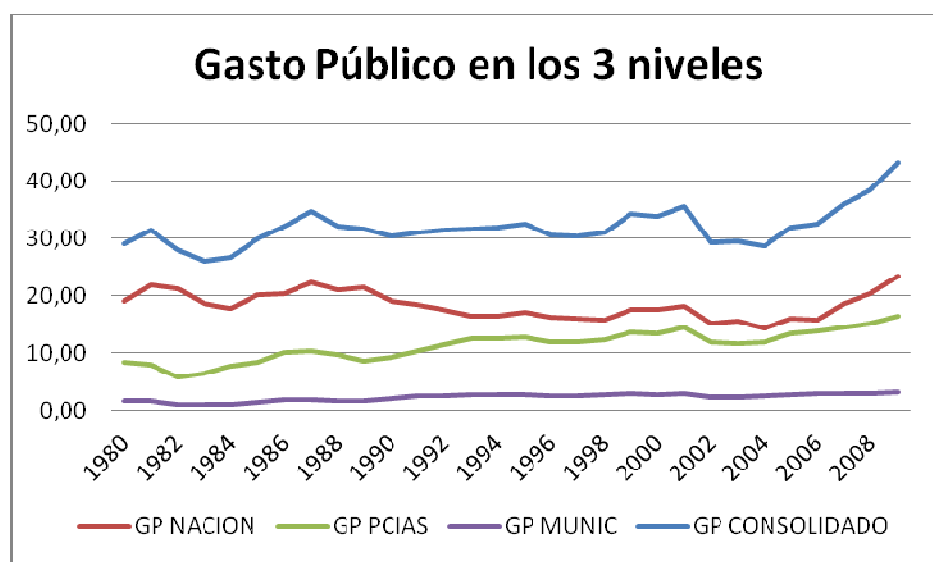
Así se proponen medidas de acción directa para implementar un sistema tributario que entre otros temas, tenga en cuenta una mejor distribución para la satisfacción de las necesidades de la población de todo el territorio provincial y nacional.

Finalmente, la convivencia entre los distintos niveles de gobierno, propios de un sistema federal, genera ciertos conflictos derivados de la reivindicación simultánea de competencias por parte de cada uno de ellos e impone el desafío de resolverlos desde una perspectiva sistémica que intente maximizar el espíritu de la concertación federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Balance de la Municipalidad de Córdoba cerrado al 31/12/2011.
- Constitución Nacional y de la Pcia. de Córdoba.
- Cuentas de Inversión de la Provincia de Córdoba para años 2007 a 2011.
- Decreto N° 705/03.
- Ley N° 23.548 año 1988 y sus modificatorias.
- Ley Provincial N° 8.663
- Musgrave; Richard y Musgrave Peggy, "Hacienda Pública. Teoría Y Aplicada." 5º Ed. Madrid: Mc Graw-Hill, 1991.
- Piffano H. "Notas Sobre Federalismo Fiscal – Enfoques Positivos y Normativos" (2004) Nota 1 y 2.
- Porto A. (2003) "Tamaño y Estructura del Sector Público Argentino: Visión de Largo Plazo y Comparación Marzo"
- Porto A. "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos" 2003 Documentos de Federalismo Fiscal no. 2
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed2.pdf>
- Revista CIVILIDAD, 3º Época, Año XXVII, Edición 30; Setiembre 2011.
- Revista CIVILIDAD, 3º Época, Año XXVIII, Edición 31; Marzo 2012.
- Revista OIKONOMOS, Año 1 Vol. 2, La Rioja (Argentina) 09/2010, Jorge Riboldi. "Sistema tributario argentino: Algunas consideraciones".

ANEXO I: La evolución del Gasto Público en los 3 niveles de gobierno
(en porcentaje de PBI)



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

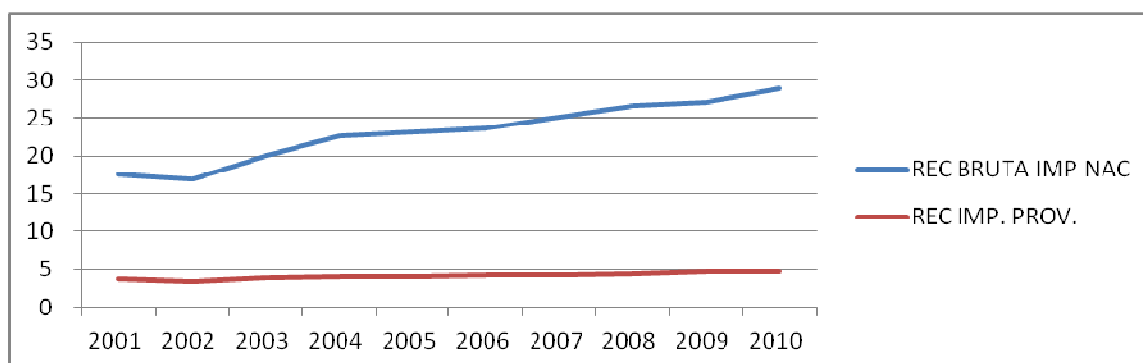
Del gráfico puede observarse en general que, el Gasto Público del Gobierno Municipal se mantiene en una línea casi constante, con una variación no mayor aprox. al 3%. Se destacan los siguientes años en que hay incrementos del gasto público: en 1991 por mayor cantidad de escuelas, obras públicas, centros de salud; en el período 1992-1999 por parquización, remodelación de plazas, recuperación ambiental, obras, cloacas, escuelas; en 1999-2003 se invierte en obras y transporte pero no se concluyen; y en 2007-2009 por nuevos hospitales, remodelación de plazas, centros de salud de primera necesidad.

El Gasto Público del Gobierno Provincial va en constante crecimiento, tiene algunos períodos de descenso: en 1982 (la Guerra de Malvinas y el pronto Gobierno Democrático) y la crisis del 2001 (que se traslada a los períodos 2002-2004), y a partir del 2005 comienza un período de crecimiento pero con una pendiente menor a la del Gasto Público Nacional.

Es evidente que, el Gasto Público del Gobierno Nacional, sufre innumerables altibajos. Fuertes picos de aumento en 1982 que coincide con el final del gobierno militar y la

Guerra de las Malvinas y en 1988 con la crisis del Gobierno Democrático del radical Dr. Raúl Alfonsín. Luego, con el gobierno del Dr. Carlos Menem, en 1994 desciende debido a las privatizaciones, **el traslado de gastos a las provincias, la descentralización de otros sistemas como la educación primaria y los regímenes de jubilación.** En 1992-94 la entrada de capitales externos para financiar el consumo permitió un gran aumento de la producción. Luego del Tequila, baja la participación del sector industrial en el PBI, y el Plan de Convertibilidad pasa a ser un fracaso en el 2º período de gobierno de Menem. A partir del 2005, en el gobierno de Néstor Kirchner y posterior 2007, que le sucede su esposa Cristina Fernández, el Gasto Público tiene un amplio y fuerte crecimiento, debido a los planes sociales, subsidios a los habitantes de menores recursos, subsidios a los servicios públicos, la reestatización de los fondos jubilatorios, la Asignación Universal por Hijo, el programa Conectar Igualdad, etc. También impulsado por el aumento de los subsidios al sector privado, el alza de salarios y jubilaciones, y la obra pública. Se registra un aumento sostenido en el gasto público con fines redistributivos.

ANEXO II: La evolución de la Recaudación bruta nacional y provincial
(en porcentaje del PBI)



Fuente: elaboración propia con datos de la Revista OIKONOMOS, Año 1 Vol. 2, La Rioja (Argentina) 09/2010, Jorge Riboldi. "Sistema tributario argentino: Algunas consideraciones".

De acuerdo al presente gráfico, a nivel nacional se observa un salto importante a partir del año 2003 y a partir del 2010 se verifica un vigoroso impulso de la recaudación, destacándose los tributos a la renta, utilidades y las ganancias de capital, aportes y contribución a la seguridad social y sobre el comercio y las transacciones internacionales. Como se sabe, la estructura tributaria del sector público nacional está constituida básicamente por impuestos indirectos (el IVA, a los combustibles y otros gravámenes que se aplican sobre el consumo), frente a los impuestos directos (Ganancias, Bienes Personales).

Así, el crecimiento continuo y sostenido de los impuestos nacionales respecto de los provinciales, que se mantuvieron en niveles históricos, sumado al incremento del gasto público en general se puede estar en presencia de una nación fuerte, con provincias con déficit de financiación, lo que obligaría a las provincias a recurrir a un endeudamiento o depender de la coparticipación en forma creciente. Se aprecia una concentración elevada de tributos a nivel nacional.

