

EL DESEMPEÑO DE LA AUTONOMIA ECONOMICO-FINANCIERA
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE
CORDOBA

ERNESTO REZK (ernerezk@eco.unc.edu.ar)
MARIA AMELIA ABRAHAM (amelia_a88@hotmail.com)
Instituto de Economía y Finanzas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

Versión Preliminar presentada exclusivamente para discusión en las IIas. Jornadas
Iberoamericanas de Financiación Local
Universidad Nacional de La Plata
2-3 de Julio de 2013

Se ruega no citar sin autorización previa de los autores

I. INTRODUCCION

A diferencia de lo que sucede en otros países federales, el actual sistema argentino de coparticipación de impuestos prevé el reparto del producido de un conjunto de tributos solo entre el nivel central de gobierno y las provincias, mientras que éstas últimas implementan a su vez regímenes de coparticipación con sus respectivos municipios. La diferencia no es menor, por ejemplo con el caso de Brasil, país que prevé en la distribución de ingresos nacionales un Fondo de Participación con Municipios colocando así al nivel local con un mismo rango institucional-fiscal que los Estados; en términos de la ya tradicional caracterización del economista canadiense Richard Bird, el gobierno federal brasileño, los estados y los municipios comparten en alguna forma el marco de Finanzas Federales, mientras que en Argentina este modelo sería solo aplicable a la relación entre el gobierno central y las provincias, mientras que la relación fiscal de estas últimas con sus gobiernos locales estarían más apropiadamente caracterizada por una Relación de Agencia, propia del Federalismo Fiscal tradicional.

Por otro lado, los gobiernos locales no exhiben una estructura político institucional similar en las 23 provincias argentinas, ni facultades o competencias comparables para organizar su propia estructura fiscal, a pesar de que la reforma constitucional de 1994 fue taxativa en cuanto a que cada provincia debía dictar su propia constitución, bajo el régimen representativo republicano que asegurará (entre otras cosas) su régimen municipal, lo que es posteriormente reiterado en la misma Carta Magna cuando establece que cada provincia dictará su propia constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero.

En este escenario, la Provincia de Córdoba constituye un interesante caso de estudio ya que su constitución adopta muy pronto el mandato de la constitución nacional, reconociendo y asegurando la autonomía municipal de sus 427 municipios comunales y facultando a las ciudades a sancionar sus propias cartas orgánicas o constituciones municipales, que les permiten, entre otras funciones y atribuciones crear, determinar y percibir los recursos económico-financieros, confeccionar presupuestos, realizar la inversión de recursos y el control de los mismos.

Dado, por otro lado, que el proceso de descentralización de prestación de servicios iniciado en los 90 y que puso en manos provinciales la provisión de Salud, Educación, Seguridad, Vivienda, entre los principales, exhibe rasgos dinámicos muy marcados cuya exteriorización es la creciente competencia y responsabilidad que los gobiernos locales están tomando en áreas consideradas no tradicionales para este nivel de gobierno (Educación y Seguridad en algunos casos y Promoción del Empleo y del Desarrollo Económico en otros), resulta empíricamente interesante y con implicancias de política económica evaluar el comportamiento de los municipios cordobeses con cartas orgánicas sancionadas frente a principios tradicionalmente aceptados como los de autonomía y suficiencia financiera; en particular, si se evidencia en dichos gobiernos locales un mayor grado de responsabilidad (accountability) frente a lo que el economista chileno L. Letelier (2011) definiera, sobre la base del concepto de Boex et al (2008) como “voz”, variable que reflejaría el grado de control que los propios contribuyentes pueden ejercer respecto del uso de los recursos municipales.

En este sentido, el objetivo del trabajo a realizar es triple: en primer lugar, plantear el marco constitucional-institucional de los municipios argentinos y presentar los esquemas de financiación propia e interjurisdiccional que vincula al gobierno de la provincia de Córdoba con sus municipios; en segundo lugar, analizar sucintamente el esquema de financiación interjurisdiccional de los municipios de Brasil, tomando en cuenta los diferentes arreglos fiscales institucionales que rigen en dicho país, mostrando las ventajas financieras que representan para los gobiernos locales brasileños la posibilidad de participar como actores directos en la asignación de los recursos fiscales y, finalmente, desarrollar un modelo econométrico simple con datos para un conjunto de ciudades cordobesas con y sin cartas orgánicas municipales vigentes, con el fin de evaluar el comportamiento y desempeño de los mismos frente a variables fiscales tales esfuerzo recaudatorio propio e incidencia de las transferencias por coparticipación y en relación a componentes demográficos representados por la variable “voz”.

En base al desarrollo y objetivos precedentemente establecidos, la sección II incluye una referencia al marco constitucional e institucional en que se desenvuelven los municipios argentinos y en especial los de la provincia de Córdoba; la sección III analiza las fuentes de financiamiento propio e interjurisdiccional de los municipios cordobeses; la sección IV presenta una reseña del financiamiento interjurisdiccional de los municipios brasileños; la sección V desarrolla un ejercicio econométrico para identificar el impacto de variables fiscales y demográficas en municipalidades cordobesas seleccionadas, que cuentan o no con sus respectivas cartas orgánicas y la sección VI concluye.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE CORDOBA¹

El carácter de los municipios argentinos como un nivel autónomo de gobierno, con margen amplio para el ejercicio de sus facultades políticas y fiscales, emerge de la propia Constitución Nacional que dispone en su artículo 5 que “cada provincia dictará su propia constitución que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y su educación primaria. El mismo texto constitucional avanza en este tema ya que no solo dispone la responsabilidad provincial de garantizar la existencia del nivel municipal de gobierno, sino que avanza más al disponer (art 123) que las constituciones provinciales deben asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido institucional, político, administrativo, económico y financiero. Esto último informa que fue voluntad de los constitucionalistas no solo preservar la autonomía política de los gobiernos locales sino además asegurar su autarquía y sostenibilidad financiera.

Como Rezk et al (2011) lo señalan, la enumeración del párrafo precedente deja claro dos aspectos centrales en relación a este nivel subnacional de gobierno: en primer lugar el contenido político institucional de la autonomía que, en el caso argentino se refiere a la posibilidad de que los gobiernos locales puedan dictar sus propias constituciones (cartas orgánicas²) y elegir sus propias autoridades. El segundo aspecto está vinculado a su autarquía financiera y administrativa, ya que se los faculta para establecer impuestos y administrar sus propios recursos y gastos.

¹ Esta sección está basada en Rezk, Lafit y Ricca (2011).

² En la mayoría de las provincias esta posibilidad está limitada solo a municipios que tengan un número mínimo de habitantes, fijado por la constitución provincial respectiva.

La Constitución de la provincia de Córdoba (en cumplimiento de los artículos 5 y 123 de la CN) reconoce y asegura en su artículo 180 la existencia de los municipios y el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, al tiempo que declara la independencia de éstos –respecto de todo otro poder- en el ejercicio legal y constitucional de sus atribuciones. Considera más adelante como municipios a los asentamientos estables con más de 2000 habitantes y como ciudades a los municipios que superen los 10000 habitantes³.

La última categoría mencionada es la que reviste particular relevancia para el presente trabajo ya que, en términos de las normas constitucionales⁴, son las que tienen la capacidad de dictar sus cartas orgánicas (o constituciones municipales), mientras que el resto de los municipios se rige por una Ley Orgánica Municipal sancionada por la legislatura provincial.

En este sentido, las cifras poblacionales del Cuadro 1 indican claramente que el 76,5% de la población está distribuida entre las 56 ciudades con que cuenta la provincia y solo el 11,5% en municipios de menos de 10.000 habitantes o en comunas.

Cuadro 1 – Población de la provincia de Córdoba¹

Total población provincial	3.304.825	
Total población urbana	2.908.246	88%
Ciudades (excl. Córdoba)	1.196.935	36,3%
Ciudad de Córdoba	1.329.604	40,2%
Municipios y comunas	381.707	11,5%
Total población rural	396.579	12%

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos - Córdoba

1. – Censo de Población Año 2010.

A la información provista por el cuadro precedente debe agregarse que de los 427 municipios y comunas existentes en la provincia de Córdoba, 56 revisten la categoría de ciudades (más de 10000 habitantes), 193 son municipios (desde 2000 a 10000 habitantes) y 178 comunas (menos de 2000 habitantes). En este sentido, las cifras muestran claramente que las ciudades, que en Córdoba engloban más de $\frac{3}{4}$ de la población provincial, están en condiciones de dictar sus propias Cartas Orgánicas (o constituciones municipales) y de ejercer una amplia autonomía política y autarquía financiera; este procedimiento fue completado a la fecha en 23 ciudades con alrededor del 60% de la población provincial⁵.

³ La Ley Provincial 8102, que establece el Régimen de Municipios y Comunas, reconoce una tercera categoría entre los gobiernos locales –las comunas- definida como asentamientos estables de población con menos de 2000 habitantes.

⁴ Artículo 181 de la Constitución Provincial y artículo 2 de la Ley 8102 que establece el Régimen de Municipios y Comunas en la provincia de Córdoba.

⁵ En consecuencia, La Ley Orgánica Municipal que se establece por la Ley Provincial 8102 del Régimen de Municipios y Comunas, rige para las restantes ciudades que aun no dictaron su Carta Orgánica Municipal, para los municipios con menos de 10000 habitantes y para las comunas.

III. EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE CORDOBA⁶

Es importante señalar que el análisis de las reales posibilidades de financiamiento del nivel municipal de gobierno en Argentina requiere no sólo comprender la delimitación de las potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno, sino también el esquema de distribución de recursos y transferencias vigentes que apunta fundamentalmente a resolver el problema de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales.

El actual arreglo fiscal institucional argentino dispone que un porcentaje de algunos recursos tributarios, cuya responsabilidad de recaudación le fuera delegada al nivel nacional (principalmente el Impuesto al Valor Agregado, los Impuestos sobre los Ingresos de Personas Físicas y de Firms e los Impuestos Internos) vuelva a las provincias; ello se materializa mediante un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que es un entramado de leyes y decretos específicos que establecen el porcentaje de dichos recursos (masa coparticipable neta⁷) que la Nación debe transferir a las Provincias (distribución primaria), la posterior distribución entre éstas últimas (distribución secundaria), como así también el porcentaje y destino de las detracciones previas, cuya magnitud está remarcada en la Sección de los Hechos Estilizados.

Las provincias reciben, además de los transferencias automáticas de libre disponibilidad por coparticipación o por el producido de ciertos tributos (Impuesto sobre los Bienes Personales, Monotributo), de las regalías sobre sus recursos naturales no renovables y de los recursos para fondos de uso específico (especialmente financiados con la recaudación del Impuesto sobre los Combustibles), un conjunto de transferencias corrientes y de capital no automáticas, cuya percepción está condicionada a su uso en fines específicos o a una cofinanciación (matching grant) de actividades por parte de las provincias. En el caso de las transferencias corrientes, cuyo rasgo de discrecionalidad en el otorgamiento fue una característica saliente de su comportamiento en las últimas décadas, las actividades en las que se concentró principalmente su otorgamiento fueron las vinculadas a incrementar el empleo a mercados laborales formalizados, a promover el mejoramiento educativo y la promoción científica-tecnológica, a mejorar la salud comunitaria y familiar, a complementar programas de seguridad alimentaria, protección ciudadana e inclusión social, a apoyar programas de asistencia financiera de las finanzas provinciales y de fortalecimiento de cajas previsionales y a apoyar al sector rural y las economías regionales.

En función de sus facultades tributarias propias las provincias argentinas, y Córdoba entre ellas, cuentan además con la recaudación de tributos que son de su exclusiva potestad, como el Impuesto sobre la Propiedad Inmueble Urbana y Rural, el Impuesto sobre Ingresos Brutos (que es una variante del tradicional Impuesto sobre las Transacciones), el Impuesto, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia

⁶ Esta sección se basó parcialmente en desarrollos de REZK E., LAFIT G. y V. RICCA (2010 y 2011).

⁷ Se denomina masa coparticipable neta por las detracciones que se realizan a los recursos coparticipables, previo a la distribución primaria y que principalmente tienen como destino el Sistema de Jubilaciones y Pensiones.

de Automotores⁸, el Impuesto sobre los Sellos de Actos Jurídicos y el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (en la provincia de Buenos Aires).

El nivel municipal argentino en función de su autonomía financiera, y frente a su obligación de proveer bienes y servicios públicos, recurre a variadas fuentes de ingresos. En este sentido, sus Ingresos Corrientes provienen por un lado de sus propios Recursos Tributarios: principalmente las Contribuciones que inciden sobre los Inmuebles y sobre el Comercio e Industria (ésta última una variante del Impuesto sobre los Ingresos Brutos provinciales⁹) y, en algunos municipios¹⁰, de la cesión de la mayor parte de lo que recaudan en concepto de Impuesto Provincial sobre los Automotores; asimismo, los municipios perciben una variedad de tasas y contribuciones por servicios varios, englobadas bajo el concepto de Rentas del Patrimonio Municipal y las Contribuciones por Mejoras.

Los Ingresos Corrientes municipales incluyen a su vez Ingresos Provenientes de Otras Jurisdicciones, tanto de Libre Disponibilidad como de Asignación Específica; los primeros incluyen los fondos coparticipados por las provincias respectivas, mientras que los segundos incluyen fondos de desarrollo social creados por las provincias, fondos nacionales diversos y aportes no reintegrables, subsidios, subvenciones y demás fondos destinados a programas asistenciales específicos transferidos por el gobierno nacional y el provincial¹¹.

En cuanto a transferencias de libre disponibilidad, la provincia de Córdoba tiene instituido, por Ley 8663, un Régimen de Coparticipación de Impuestos con sus Municipios y Comunas mediante el cual transfiere a éstos el 20% de lo recaudado por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y el Impuesto Inmobiliario Básico y el 20% de las asignaciones que la provincia reciba en concepto de Coparticipación Federal e Impuestos (Ley 23548 y modificatorias). A su vez, este monto se distribuirá, en un 80,5% a las municipalidades y en un 3% a las comunas reconocidas; se destinará además 1,5% y 3% a sendos fondos destinados a atender emergencias y desequilibrios temporarios y el financiamiento de gastos de capital de municipios y comunas, respectivamente. Con el 12% restante se constituirá un fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado¹² al que se hará referencia en esta misma sección.

Es interesante destacar que la ley bajo análisis prevé a su vez patrones de equidad y devolutivos para la asignación de la coparticipación entre municipios y comunas. Así, en el primer caso, el monto correspondiente a los municipios se

⁸ La recaudación del Impuesto Automotor presenta variantes entre las provincias: en algunos casos corresponde al nivel provincial y, en otros, es un impuesto o contribución municipal. En el caso de Córdoba, el impuesto es legislado por la provincia pero su recaudación está a cargo de los municipios quienes transfieren posteriormente el 20% de la misma a la Provincia. Esta modalidad tiene el objetivo de evitar que las municipalidades incurran en guerras tributarias para lograr radicación de automotores.

⁹ La diferencia sutil entre ambos es que el tributo provincial se aplica en función del poder impositivo de coerción mientras que a nivel municipal como contraprestación a un beneficio.

¹⁰ Como es el caso de la provincia de Córdoba.

¹¹ Un caso específico lo constituye el Fondo Federal Solidario, creado por Decreto 206/2009 con recursos provenientes de los derechos de exportación de soja, con la finalidad de financiar, en provincias y municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar los recursos para el financiamiento de gastos corrientes. La distribución de los fondos es automática en base a los porcentajes de distribución secundaria fijados por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal.

¹² En el marco de la Ley 7850 de Reforma Administrativa.

distribuirá 21% en partes iguales y 79% en relación directamente proporcional al número de habitantes de cada localidad, mientras que con respecto a las comunas, los porcentajes serán 50% y 50% respectivamente.

Finalmente, la ley de coparticipación de la provincia de Córdoba prevé que un 12% de los recursos coparticipables alimentarán el Fondo de Financiamiento de la Descentralización (FO.FIN.DES), destinado a atender las erogaciones que resulten de transferencias de obras, servicios y funciones del Estado provincial a los municipios, comunas o comisiones vecinales; el origen de este Fondo se encuentra en la ley provincial 7850 (reglamentada por Decreto 6454/89) de Reforma del Estado provincial.

Los sistemas de coparticipación municipal, entre ellos el de la provincia de Córdoba, a diferencia de las relaciones fiscales entre el gobierno central y las provincias, no requieren de leyes-convenio¹³ y sólo requieren que sean promulgadas por las legislaturas provinciales. Sin embargo, se destaca que la coparticipación municipal tradicionalmente tuvo en las provincias rango constitucional, rasgo que en el caso de la distribución de fondos entre la Nación y las provincias recién se incorporó en la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994. En general, las constituciones provinciales prevén que a los ingresos municipales propios se le adicionen los ingresos provenientes de la recaudación de impuestos provinciales y nacionales, estableciendo que una ley específica dictada a tales efectos determine su aplicación. Dichos regímenes se encuentran regulados por leyes provinciales que asignan por esta vía tanto los gravámenes provinciales como los recursos provenientes de otras fuentes, como la Coparticipación Federal de Impuestos e ingresos provenientes de privatizaciones y regalías por la explotación de recursos naturales.

La facultad tributaria de los municipios cordobeses surge de las Cartas y Leyes Orgánicas municipales, mientras que las respectivas Ordenanzas o Códigos Fiscales Municipales establecen los principios de la estructura tributaria local y su aplicación. La facultad de imposición de los municipios se aplica exclusivamente respecto de personas, cosas o formas de actividad de su jurisdicción y se ejerce sujeta a las disposiciones que establecen límites al uso de sus bases tributarias.

Si bien la doctrina vigente sostiene que los sistemas tributarios municipales no pueden establecer gravámenes directos ni indirectos sobre la producción ni sobre los establecimientos que desarrollen actividades económicas, con excepción de los que financien los contralores de seguridad e higiene, las tasas retributivas de servicios u otros de carácter esencialmente municipal, las bases imponible sobre la que se calculan algunas contribuciones y tasas municipales las convierten, en la práctica, en verdaderos impuestos¹⁴, como es el caso de de Córdoba la Contribución Inmobiliaria y la Contribución sobre el Comercio y la Industria; cabe mencionar al respecto que las misma constitución de Córdoba incluye entre los recursos municipales a los impuestos

¹³ La ley convenio que rige la coparticipación de impuestos entre el gobierno nacional y las provincias tiene la característica de que, luego de aprobada por el Congreso Nacional, debe obligatoriamente ser aprobada por todas y cada una de las 24 Legislaturas Provinciales.

¹⁴ Se menciona, al pasar, la permanente discusión teórica de si los municipios pueden recaudar impuestos o solamente recursos en contraprestación de servicios a los habitantes del ejido. Dada la creciente calidad y cantidad de los bienes públicos que actualmente proveen los gobiernos locales, esta discusión se hace más difícil de resolver o se torna abstracta.

municipales¹⁵. Finalmente, una gran variedad de tasas, derechos y contribuciones completan el conjunto de instrumentos municipales propios, aunque sólo algunos de ellos tienen una participación relevante en cuanto a su aporte a la financiación local.

Complementando el análisis realizado sobre la autonomía política y el grado de financiación propia alcanzado por los gobiernos locales, en el marco del ejercicio de su autarquía, se destaca también la importancia cuantitativa y cualitativa que está alcanzado el gasto municipal. Este crecimiento, apoyado en los procesos de reforma del Estado experimentados en las últimas décadas, marca una tendencia a la descentralización de funciones gubernamentales no solo hacia el nivel provincial sino en particular hacia los gobiernos municipales; en el caso de Córdoba, la provincia se destaca como una de las líderes en el proceso de refuerzo de las autonomías municipales, ya plasmado en la Constitución provincial de 1987 y en la Ley 7.850 de Reforma del Estado, mencionada precedentemente. En este contexto, la reforma constitucional de 1987 reconoció al municipio como “una comunidad natural fundada en la convivencia y le aseguró su régimen municipal basado en la ya mencionada autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional”. El principio de la autonomía municipal trajo consigo la conveniencia de descentralizar ciertas responsabilidades de gasto de instancias superiores de gobierno (nacional y provincial) en aras de proveer bienes y servicios públicos que alcancen mayor funcionalidad y operatividad.

Sin embargo, y no obstante los avances en el ejercicio de mayor nivel de autonomía y autarquía administrativa y política de los municipios, los gobiernos locales argentinos (y los cordobeses) conviven aún con un centralizado régimen de gestión en las áreas más importantes de gasto público (educación, seguridad, salud, acción social y obras públicas) las que permanecen exclusiva o mayoritariamente como responsabilidad provincial, siendo todavía limitados los mecanismos formales de participación de los niveles político-administrativos locales.

IV. LA FINANCIACION INTERJURISCCIONAL DEL NIVEL MUNICIPAL BRASILEÑO¹⁶

A los fines de comparación con el caso argentino se señala que, a diferencia del caso argentino, el nivel nacional de gobierno de Brasil tiene establecido un doble régimen de coparticipación, que incluye un Fondo de Participación a los Estados (FPE) y al Distrito Federal (DF) y un Fondo de Coparticipación a Municipios (FPM), que es precisamente lo que distingue al sistema brasileño, al equiparar en cierta forma a los estados y a los gobiernos locales en la distribución de los fondos de libre disponibilidad. Las transferencias obligatorias, no condicionadas y sin contrapartida del Fondo de Participación a Estados se alimentan con el 21,5% de la recaudación del Impuesto a la Renta y el Impuesto sobre los Productos Industrializados, son de carácter redistributivo

¹⁵ La constitución de la provincia de Córdoba establece en su artículo 188 que se cuentan entre los recursos municipales a los impuestos municipales establecidos en la jurisdicción, que respeten los principios constitucionales de tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal.

¹⁶ Las fuentes para el desarrollo de esta sección fueron Mendes, Boueri Miranda y Blanco Cosio (2008) y Amorim Alencar y Wulff Gobetti (2008).

y se distribuyen entre los estados en base a coeficientes fijos; el monto actualmente coparticipado alcanza a alrededor del 1,15% del PIB brasileño.

Comenzando con la financiación interjurisdiccional de los municipios, las transferencias obligatorias, no condicionadas y sin contrapartida del **Fondo de Coparticipación de Municipios** (reglamentadas por el artículo 159 de la Constitución Federal) se conforman con el 23,5% de los impuestos ya mencionados (Renta y Productos Industrializados), son además de carácter redistributivo y se distribuyen entre los municipios según el siguiente esquema:

10% destinado a municipios capitales de estados; en este caso el coeficiente de coparticipación resulta del producto del factor representativo de población por el factor representativo de la inversa de la renta per cápita y se computa de la siguiente forma:

$$V_e = (0,10 \times FPM \times CPe \times CIRPe) / [\Sigma_e (CPe \times CIRPe)]$$

donde V_e es la coparticipación que recibirá la capital del estado e

CPe es el factor representativo de población de la capital del estado e , en relación a la población total de las capitales

$CIRPe$ es el coeficiente relativo de de la inversa de la renta per cápita del estado e

$\Sigma_e (CPe \times CIRPe)$ es la sumatoria de los coeficientes de todas las capitales

86,4% destinado al resto de los municipios, en función de la cantidad de habitantes, calculándose en cada caso el coeficiente de coparticipación según la expresión siguiente:

$$V_{ie} = (0,864\% \times FPM \times CPie \times \Theta_e) / \Sigma_e CPie$$

donde V_{ie} es la coparticipación que recibirá el municipio i del estado e

$CPie$ es el coeficiente relativo de población del municipio i situado en el estado e

Θ_e es la participación del estado e en el Fondo de Participación de Municipios-Interior

$\Sigma_e CPie$ es la sumatoria de todos los coeficientes de los municipios del estado e

3,6% destinado a suplementar la coparticipación a municipios más populosos, siendo en este caso el método de cálculo el siguiente:

$$V_{ie} = (0,036\% \times FPM \times CPie \times \Theta_e) / \Sigma_t (CPie \times CIPie)$$

donde V_{ie} es el valor que recibirá el municipio i situado en el estado e

Θ_e es la participación del estado e en el FPM- interior

$CPie$ es el coeficiente relativo de la población del municipio i situado en el estado e

$\Sigma_e CPie$ es la sumatoria de todos los coeficientes de los municipios del estado e

Las transferencias correspondientes al Fondo de Participación de Municipios (FPM) representan en promedio alrededor del 1,21% del PIB brasileño.

Los estados brasileños realizan a su vez transferencias no condicionadas, obligatorias y de carácter devolutivo a sus respectivos municipios, en un monto equivalente al 25% de la recaudación correspondiente al Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), que es en Brasil el tributo de mayor participación

porcentual en la recaudación consolidada nacional, estadual, local. Las **Transferencias de ICMS**, que alcanzan al 1,78% del PIB brasileño se distribuyen de la siguiente manera:

$\frac{3}{4}$ en forma devolutiva a los municipios en los que se recauda el impuesto.
 $\frac{1}{4}$ según la legislación vigente en cada estado.

Las **compensaciones financieras por explotación de recursos naturales**, que representan alrededor del 0,47% del PIB, son la quinta transferencia en importancia cuantitativa que reciben los estados y municipios y están asociadas en un alto porcentaje (algo menos del 90%) a la industria del petróleo. Estas compensaciones tiene carácter parcialmente devolutivo por estar vinculadas a externalidades negativas de algún tipo de exploración de recursos naturales en estados y municipios, aunque no hay una correspondencia directa entre el lugar de generación de los recursos y el de destino de las transferencias.

El conjunto de transferencias no condicionadas (de carácter devolutivo) que benefician parcialmente a los municipios, y que en conjunto representan el 0,82% del PIB brasileño, se completa con las siguientes:

- Impuesto estadual a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA): el 50% de lo recaudado se destina a la municipalidad en la que el vehículo está registrado.
- Impuesto nacional sobre la Renta, retenido en la Fuente (IRRF): Se asigna según lo retenido por cada estado o municipio
- Impuesto nacional sobre la Propiedad Rural Territorial (ITR): el 50% de lo recaudado se asigna al municipio en que se encuentra la propiedad rural.
- Impuesto a las Operaciones Financieras con Oro: 30% para los estados y 70% para los municipios

La **compensación por pérdida de recaudación en exportaciones** es también un caso interesante de analizar, por su carácter de transferencia automática obligatoria, no condicionada, sin contrapartida y de carácter devolutivo. Esta transferencia tiene el objetivo de compensar a los estados por su pérdida de recaudación de ICMS, en el caso de exportaciones automáticamente exceptuadas del pago del impuesto por tributar en destino.

Los mecanismos de compensación corresponden tanto a exportación de productos industrializados como de primarios y semielaborados; en el primer caso, los estados y el Distrito Federal reciben el 10% de la recaudación del Impuesto sobre Productos Industrializados y estos deben a su vez transferir a sus **municipios** el 25% de la transferencia recibida, con el mecanismo de coparticipación aplicado por el ICMS. En el segundo caso, el Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias fija la obligatoriedad de compensar a los estados en relación a sus exportaciones de productos primarios y semielaborados, para cuyo fin una ley complementaria fija el monto a transferir y los criterios de coparticipación entre los estados.

El detalle precedente se resume señalando que las Transferencias no condicionadas, obligatorias y sin contrapartida representan más del 60% de las transferencias que los estados y municipios reciben, rondando su monto -en los últimos años- los cinco puntos porcentuales del PIB brasileño. Del total mencionado, las transferencias dirigidas a los municipios brasileños superaron los tres puntos porcentuales del PIB, lo que claramente indicaba una notoria diferencia con el acceso al financiamiento interjurisdiccional de que disponen los municipios argentinos.

V. LA EVIDENCIA EMPIRICA: RESULTADOS DE UNA ESTIMACION ECONOMETRICA SIMPLE

Como se planteara en la Introducción, el objetivo del análisis empírico que se desarrolla es el de verificar si, en el caso de la provincia de Córdoba, las ciudades que han dictado su propia Carta Orgánica Municipal presentan un desempeño fiscal mejor o diferente del de aquellas que no lo hicieron. El ejercicio econométrico se inicia con datos fiscales de 8 ciudades con cartas orgánicas (de un total de 23 ciudades que ya lo hicieron) y de 8 ciudades que aún no las dictaron (de un total de 33 ciudades en la misma situación), aún cuando el objetivo final es completar el análisis con datos de las restantes 40 ciudades, a medida que se vaya disponiendo de ellos.

Las series, en valores corrientes, corresponden a ejecuciones presupuestarias de los años 2010, 2011 o 2012, según la jurisdicción, razón por la cual la estimación econométrica se realizó bajo la modalidad de datos de series transversales, en la que cada unidad transversal es un municipio. Las etapas posteriores de este desarrollo prevén plantear un modelo de datos de panel en la medida que se obtengan datos de ejecuciones presupuestarias de un conjunto de años. Se utilizaron además datos demográficos (población y tasa de crecimiento de la misma entre 2000 y 2008) para los municipios incluidos. Las regresiones econométricas estimadas corresponden a las seis variantes siguientes:

- (1) $BPM = \alpha_1 + \alpha_2 VOZ + \alpha_3 AF + \alpha_4 COP + \mu$
- (2) $IFM = \beta_1 + \beta_2 VOZ + \beta_3 AF + \beta_4 COP + \mu$
- (3) $BPM_1 = \alpha_{11} + \alpha_{21} VOZ_1 + \alpha_{31} AF_1 + \alpha_{41} COP_1 + \mu_1$
- (4) $IFM_1 = \beta_{11} + \beta_{21} VOZ_1 + \beta_{31} AF_1 + \beta_{41} COP_1 + \mu_1$
- (5) $BPM_2 = \alpha_{12} + \alpha_{22} VOZ_2 + \alpha_{32} AF_2 + \alpha_{42} COP_2 + \mu_2$
- (6) $IFM_2 = \beta_{12} + \beta_{22} VOZ_2 + \beta_{32} AF_2 + \beta_{42} COP_2 + \mu_2$

en las que las variables endógenas se definen como:

BPM: Es una variable proxy para provisión de bienes públicos municipales y resulta del cociente entre Gastos de Consumo + Servicios + Transferencias y Gastos en Personal, en cada jurisdicción.

IFM: Es una variable proxy para la provisión municipal de bienes de capital y resulta del cociente entre Gastos en Inversión Física y Total de Egresos, en cada jurisdicción.

AF: Es una variable que refleja el grado de autonomía financiera del municipio y representa la participación porcentual de los Ingresos Tributarios Municipales dentro de los Ingresos Corrientes totales de la jurisdicción. Se espera que el coeficiente de la variable sea positivo, en razón de que una mayor autonomía financiera incrementará a su vez el nivel de responsabilidad (accountability) del gobierno municipal y propenderá a una mayor provisión de bienes públicos municipales corrientes y de capital.

COP: Es una variable que refleja el acceso del municipio al financiamiento interjurisdiccional automático y de libre disponibilidad y su valor surge del cociente entre Ingresos por Coparticipación + Fofindes e Ingresos Corrientes. Se espera que la variable tenga un coeficiente positivo, porque un mayor acceso a fondos interjurisdiccionales de libre disponibilidad aumenta la autonomía financiera del municipio y promueve el resultado mencionado precedentemente para la variable AF

VOZ: Esta variable intenta reflejar la intensidad con la cual los propios contribuyentes municipales puedan influir sobre el uso de los recursos públicos municipales y la provisión de bienes públicos¹⁷. El valor de la variable se obtiene a partir de la expresión siguiente:

$$V = \frac{1}{P^{1+\gamma}} \pi$$

en la que P representa la población del municipio, π representa la participación porcentual de votantes en elecciones democráticas y γ representa la pérdida de influencia de los ciudadanos sobre las decisiones del gobierno municipal por el propio crecimiento de la población. Se espera que el coeficiente de la variable tenga signo positivo, ya que a mayor valor de la misma mayor será la posibilidad de la población para influir sobre las decisiones del gobierno municipal.

Se señala finalmente que se usaron las regresiones (1) y (2) para obtener los coeficientes de las variables agrupando los datos correspondientes a los dieciséis municipios, mientras que las regresiones (3) y (4) y (5) y (6) se utilizaron respectivamente para obtener, en primer lugar, los resultados de las estimaciones de los coeficientes de las variables en el caso de los municipios con cartas orgánicas y posteriormente de los que no cuentan aún con carta orgánica.

El cuadro II siguiente incluye el cómputo realizado de las respectivas variables usadas en la estimación econométrica, a partir de las series de datos en valores corrientes de las ejecuciones presupuestarias, proporcionadas por los respectivos municipios y de los datos de población de las localidades obtenidas del INDEC (Censo Nacional de Población 2001) y Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Córdoba (Censo de Población 2008). Se señala que las ciudades de Córdoba, Rio Cuarto, Villa María, Villa Carlos Paz, Bell Ville, Rio Ceballos, Villa Nueva y Almafuerde cuentan ya con sus respectivas Cartas Orgánicas mientras que San Francisco, Cruz del Eje, Jesús María, Unquillo, Oncativo, Oliva, Leones y General Deheza todavía no han promulgado las mismas.

¹⁷ La variable 'Voz' empleada en el presente trabajo es una adaptación de la variable "Empoderamiento Fiscal" planteada por Galilea, Letelier y Ross (2011), quienes adaptaron y desarrollaron a su vez indicadores propuestos por Boex et al (2008), en cuyo trabajo plantearon el concepto de empoderamiento fiscal como el producto entre la Voz de los Ciudadanos y el Grado de Control Fiscal.

CUADRO II – CIUDADES DE CORDOBA CON Y SIN CARTA ORGANICA MUNICIPAL (AL AÑO 2012)

Municipio	Población (en miles)		Δ	Variables Exógenas			Variables Endógenas	
	2001	2008		VOZ	AF	COP	BPM	IFM
Córdoba	1267,5	1307,4	0,03	0,0000004	0,666	0,334	0,610	0,068
Río Cuarto	144,0	158,2	0,10	0,0000014	0,609	0,297	0,591	0,085
Villa María	72,1	77,2	0,07	0,0000043	0,656	0,320	0,668	0,163
S. Francisco	58,7	61,3	0,04	0,0000073	0,544	0,233	0,364	0,081
V.C. Paz	56,4	56,4	0,00	0,0000128	0,694	0,303	0,864	0,218
Bell Ville	29,8	33,3	0,12	0,0000064	0,537	0,384	0,434	0,245
C. del Eje	28,1	30,5	0,10	0,0000088	0,318	0,455	0,600	0,211
J. María	26,8	30,6	0,14	0,0000055	0,535	0,378	0,741	0,134
R. Ceballos	16,6	19,1	0,15	0,0000087	0,538	0,396	0,735	0,032
Villa Nueva	16,5	18,5	0,12	0,0000118	0,329	0,335	0,128	0,242
Unquillo	15,3	17,1	0,12	0,0000134	0,390	0,567	0,680	0,159
Oncativo	12,6	12,6	0,00	0,0000577	0,489	0,453	0,989	0,209
Oliva	11,6	12,6	0,09	0,0000252	0,552	0,273	0,452	0,131
Almafuerte	10,5	11,2	0,07	0,0000354	0,425	0,525	0,712	0,113
Leones	9,9	10,6	0,07	0,0000354	0,362	0,475	0,654	0,333
G. Deheza	9,4	10,1	0,07	0,0000370	0,580	0,409	0,840	0,100
PROMEDIO				0,0000170	51,4%	38,4%	62,9%	15,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Córdoba, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y de las Secretarías de Economía y Hacienda de los respectivos municipios.

GRAFICO 1

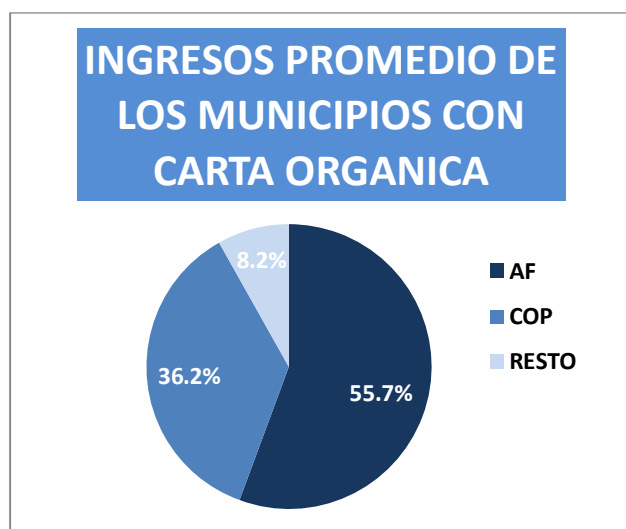


GRAFICO 2

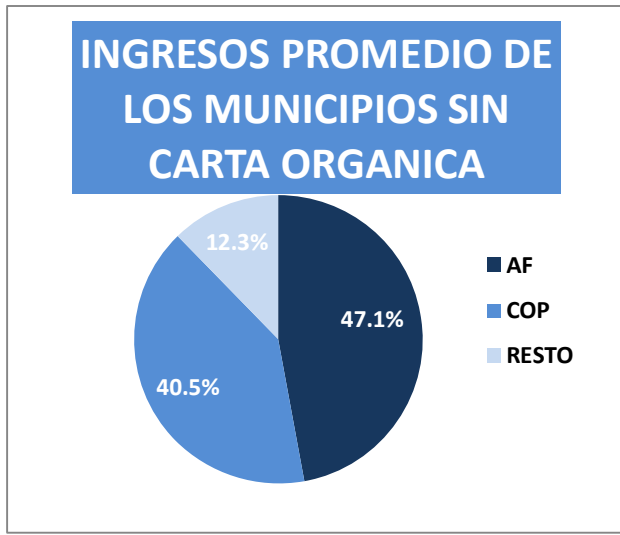
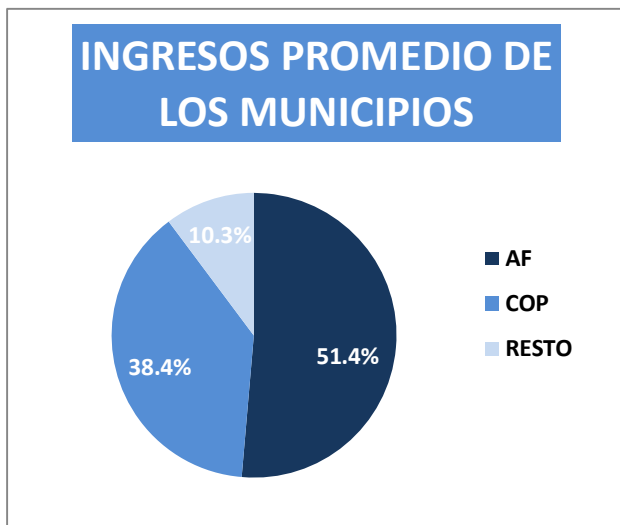


GRAFICO 3



Los tres gráficos precedentes, que representan respectivamente los valores promedios de las variables AF y COP para el caso de las ciudades con cartas orgánicas, las ciudades que aún no las dictaron y para el conjunto de las ciudades analizadas, muestran rasgos de comportamiento fiscal que merecen señalarse. En primer lugar, es notoria la participación promedio de los recursos tributarios propios cuando se toman todos los municipios analizados (más del 50% del total de los Ingresos Corrientes). Sin embargo, dicho porcentaje crece substancialmente (casi 56%) cuando la ciudad tiene su carta orgánica y disminuye en el caso contrario (47,1%), lo que brinda evidencia de que los primeros tienen mayor margen de maniobra para explotar y profundizar sus propias bases tributarias; como corolario, las transferencias de coparticipación tienen más participación porcentual en el caso de los municipios que no han promulgado aún sus cartas orgánicas.

GRAFICO 4



GRAFICO 5

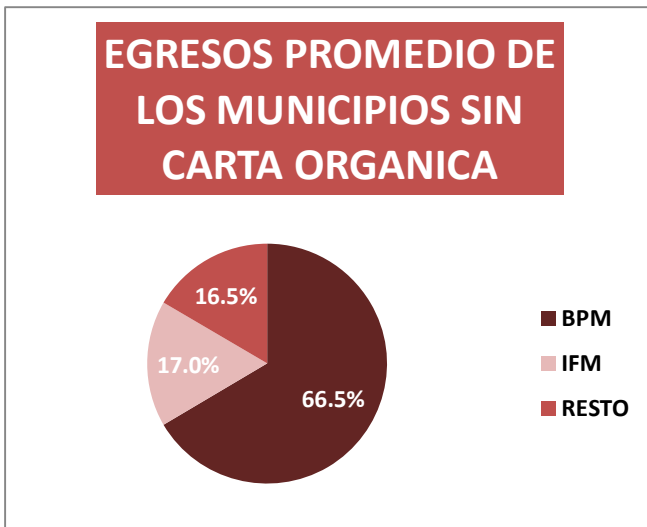
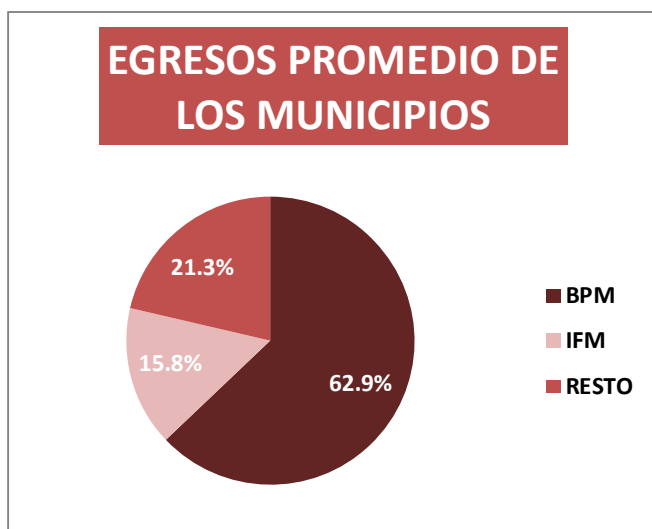


GRAFICO 6



Los gráficos 4 a 6 muestran la participación porcentual promedio de las variables BPM e IFM en los tres casos considerados (el conjunto de ciudades, las ciudades con y sin cartas orgánicas promulgadas) y permiten también formular algunas consideraciones previas, que serán posteriormente corroboradas por el análisis de regresión realizado. En primer lugar, el gráfico 6 brinda clara evidencia del predominio de la ‘provisión de bienes públicos’, cuando se toman las 16 ciudades (casi el 63% de los egresos), pero además una participación relativamente alta del ítem ‘inversión pública municipal’ (casi 16% de los egresos); este resultado no es extraño si se tiene en cuenta que están a cargo de los municipios un conjunto de servicios públicos tales como alumbrado público, recolección de residuos e higiene urbana, atención médica, mantenimiento de parques, paseos y espacios públicos, a los que se agregaron en las últimas décadas nuevas prestaciones relacionadas con el desarrollo económico local y, en muchos casos, programas de bienestar social local, atención a la comunidad y lucha contra la pobreza. Consideraciones similares pueden aplicarse para explicar el porcentaje de gastos destinados a la provisión de bienes de capital, generalmente concentrados en pavimentación de calles y avenidas, desagües y obras cloacales, construcciones públicas, etc.

Merecen sin embargo una explicación los porcentajes de los gráficos 4 y 5, que muestran que tanto los porcentajes promedios de provisión de bienes municipales como de inversión pública municipal son superiores al promedio cuando se consideran municipios que no han dictado su carta orgánica, en comparación con aquellos que si lo hicieron. Una primera interpretación surge del Cuadro II precedente, que muestra claramente que las ciudades que aún no han dictado sus cartas orgánicas tienen una población menor y, por lo tanto, potencian la importancia de la variable ‘voz’ en el sentido de que es de esperar una presión más exitosa por parte de los contribuyentes, que inducirá a su vez un empleo más eficiente de los recursos públicos por parte del gobierno municipal, en línea con la demanda de bienes públicos. Se podría también considerar una segunda línea de análisis, cuyos resultados exhiben una menor eficiencia en la calidad de las decisiones públicas que en el primer caso y se refiere a la posibilidad de ocurrencia del Efecto Flypaper, mencionado por diversos tratadistas y en

el caso nacional por especialistas como Porto (2002), entre otros; el Efecto Flypaper estaría en este caso indicando una excesiva provisión de bienes públicos (entre otros gastos) a partir de la mayor disponibilidad relativa de transferencias automáticas no condicionadas o fondos de coparticipación de que disponen los municipios sin carta orgánica (gráfico 2).

La estimación de las seis planteadas al inicio de la Sección permitieron a su vez obtener resultados preliminares importantes, sobre los que se espera profundizar con la mayor disponibilidad de datos correspondientes al resto de las ciudades cordobesas.

TABLA 1
PROVISION BIENES PÚBLICOS MUNICIPALES
(TODAS LAS CIUDADES)

Dependent Variable: BPM				
Method: Least Squares				
Date: 06/14/13 Time: 20:25				
Sample: 1 16				
Included observations: 16				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0,925	0,290	-3,185	0,008
VOZ	4626,252	2063,130	2,242	0,045
AF	1,557	0,319	4,879	0,000
COP	1,759	0,439	4,008	0,002
		Mean dependent		
R-squared	0,753	var		0,629
Adjusted R-squared	0,692	S.D. dependent var		0,209
S.E. of regresión	0,116	Akaike info criterion		-1,254
Sum squared resid	0,162	Schwarz criterion		-1,060
Log likelihood	14,028	F-statistic		12,225
Durbin-Watson stat	2,301	Prob(F-statistic)		0,001

En este sentido, la Tabla 1 muestra que los coeficientes estimados de todas la variables exógenas resultaron significativamente diferentes de 0 y exhibieron a su vez el signo esperado; el alto valor del r^2 indica un buen ajuste de la ecuación de regresión mientras que el valor del estadístico Durbin-Watson descarta la posibilidad de autocorrelación en los errores, lo que se explica en este caso por tratarse de series de datos transversales y no temporales. Los resultados muestran en consecuencia que las tres variables consideradas causan un efecto sobre la provisión de bienes públicos del conjunto de municipios.

TABLA 2
PROVISION BIENES PÚBLICOS MUNICIPALES
(CIUDADES CON CARTAS ORGANICAS)

Dependent Variable:				
BPM1				
Method: Least Squares				
Date: 06/14/13 Time:				
20:33				
Sample: 1 8				
Included observations: 8				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0,871	0,418	-2,082	0,106
VOZ1	11198,910	6733,718	1,663	0,172
AF1	1,959	0,382	5,123	0,007
COP1	0,716	0,995	0,720	0,511
		Mean dependent		
R-squared	0,871	var		0,593
Adjusted R-squared	0,774	S.D. dependent var		0,225
S.E. of regression	0,107	Akaike info criterion		-1,325
Sum squared resid	0,046	Schwarz criterion		-1,286
Log likelihood	9,302	F-statistic		9,012
Durbin-Watson stat	2,942	Prob(F-statistic)		0,030

La Tabla 2, que muestra los resultados para el subconjunto de ciudades cordobesas que han promulgado sus cartas orgánicas, ratifica claramente los resultados sugeridos por el análisis gráfico precedente: si bien los coeficientes de las tres variables presentaron los signos correctos, la variable VOZ es ahora significativamente diferente de 0 para un intervalo de confianza del 10%; como ya se mencionara, el mayor tamaño poblacional de estos municipios reduce la eficacia de la variable. Sin embargo, la variable Autonomía Financiera es altamente significativa en este caso, reafirmando a su vez que las ciudades con cartas orgánicas tienen un mayor potencial para explotar sus propias bases tributarias¹⁸. Finalmente, el coeficiente de la variable COP tuvo el signo esperado pero no resultó significativamente diferente de 0, reiterando así el menor efecto de esta variable en el nivel de provisión de bienes públicos municipales.

¹⁸ Una posible implicancia sumamente importante de la significación estadística del coeficiente de esta variable es un mayor grado de responsabilidad fiscal (accountability) del gobierno municipal: de verificarse ello, se explicaría la disposición de los contribuyentes locales de afrontar cargas tributarias más elevadas.

TABLA 3
PROVISION BIENES PÚBLICOS MUNICIPALES
(CIUDADES SIN CARTAS ORGANICAS)

Dependent Variable:				
BPM2				
Method: Least Squares				
Date: 06/14/13 Time:				
20:59				
Sample: 1 8				
Included observations: 8				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0,638	0,503	-1,268	0,274
VOZ2	4206,248	2703,417	1,556	0,195
AF2	1,133	0,665	1,704	0,164
COP2	1,649	0,619	2,663	0,056
		Mean dependent		
R-squared	0,801	var		0,665
Adjusted R-squared	0,651	S.D. dependent var		0,201
S.E. of regression	0,119	Akaike info criterion		-1,120
Sum squared resid	0,056	Schwarz criterion		-1,080
		F-		
Log likelihood	8,481	statistic		5,353
Durbin-Watson stat	2,621	Prob(F-statistic)		0,069

Los resultados de la estimación econométrica mostrados por la Tabla III complementan los obtenidos en la Tabla precedente en cuanto a que, en los municipios sin cartas orgánicas, la provisión de bienes públicos resulta altamente dependiente de la disponibilidad de fondos de coparticipación, que en cierta forma se equiparan cuantitativamente con los recursos tributarios propios. Es de notar en este caso, el menor impacto de la variable VOZ sobre la provisión de bienes públicos municipales.

Los resultados de la regresión econométrica en la Tabla 4 siguiente muestra que no se obtuvieron resultados satisfactorios, tanto respecto del signo como de la significación estadística de los coeficientes, cuando se intentó explicar, para el total de los municipios considerados y para los municipios con cartas orgánicas, el impacto de las variables VOZ, AF y COP sobre la variable Inversión Física Municipal.

TABLA 4
INVERSIÓN FÍSICA MUNICIPAL
(TODAS LAS CIUDADES)

Dependent Variable: IFM				
Method: Least Squares				
Date: 06/14/13 Time: 20:55				
Sample: 1 16				
Included observations: 16				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0,351	0,193	1,821	0,094
VOZ	1002,895	1368,727	0,733	0,478
AF	-0,330	0,212	-1,557	0,145
COP	-0,105	0,291	-0,362	0,724
		Mean dependent var		
R-squared	0,258			0,158
Adjusted R-squared	0,072	S.D. dependent var		0,080
S.E. of regression	0,077	Akaike info criterion		-2,074
Sum squared resid	0,071	Schwarz criterion		-1,881
Log likelihood	20,594	F-statistic		1,391
Durbin-Watson stat	2,410	Prob(F-statistic)		0,293

TABLA 5
INVERSIÓN FÍSICA MUNICIPAL
(CIUDADES CON CARTAS ORGANICAS)

Dependent Variable: IFM1				
Method: Least Squares				
Date: 06/14/13 Time: 20:44				
Sample: 1 8				
Included observations: 8				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0,615	0,353	1,744	0,156
VOZ1	4991,853	5680,021	0,879	0,429
AF1	-0,247	0,323	-0,765	0,487
COP1	-1,058	0,839	-1,261	0,276

		Mean dependent	
R-squared	0,327	var	0,146
Adjusted R-squared	-0,178	S.D. dependent var	0,083
S.E. of regression	0,090	Akaike info criterion	-1,666
Sum squared resid	0,033	Schwarz criterion	-1,626
		F-	
Log likelihood	10,663	statistic	0,647
Durbin-Watson stat	2,278	Prob(F-statistic)	0,625

Sin embargo, el signo correcto del coeficiente y la significación estadística de la variable VOZ en las ciudades sin carta orgánica (Tabla 6) muestran que el menor tamaño poblacional de los mismos permite de alguna manera a los habitantes del municipio incidir sobre la decisión de provisión de inversión pública municipal, a diferencia de lo que sucede en municipios de mayor tamaño poblacional. Al igual que en los dos casos anteriores, no se pudo relacionar la provisión de obra pública municipal con la autonomía financiera o la disponibilidad de fondos de coparticipación.

TABLA 6
INVERSIÓN FÍSICA MUNICIPAL
(CIUDADES SIN CARTAS ORGANICAS)

Dependent Variable:				
IFM2				
Method: Least Squares				
Date: 06/14/13 Time:				
21:03				
Sample: 1 8				
Included observations: 8				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0,540	0,206	2,624	0,059
VOZ2	2349,210	1106,955	2,122	0,101
AF2	-0,771	0,272	-2,832	0,047
COP2	-0,155	0,254	-0,612	0,573
		Mean dependent		
R-squared	0,793	var		0,170
Adjusted R-squared	0,638	S.D. dependent var		0,081
S.E. of regression	0,049	Akaike info criterion		-2,906
Sum squared resid	0,009	Schwarz criterion		-2,866
		F-		
Log likelihood	15,624	statistic		5,108
Durbin-Watson stat	2,540	Prob(F-statistic)		0,075

VI. CONCLUSIONES PRELIMINARES

- a. La Constitución Nacional de la República Argentina establece que las provincias deben dictar normas que aseguren el régimen municipal en sus jurisdicciones.
- b. En con ello, la constitución de la provincia de Córdoba asegura el régimen municipal, basado en el reconocimiento de la autonomía política, administrativa, económica de sus municipios.
- c. La Ley del Régimen de Municipios y Comunas en la provincia de Córdoba distingue entre ciudades (más de 10000 habitantes), municipios (entre 2000 y 10000 habitantes) y comunas (asentamientos estables de menos de 2000 habitantes) y da a sus ciudades la facultad de dictar sus cartas orgánicas (constituciones municipales).
- d. Al año 2012, solo 23 de las 56 ciudades de la provincia promulgaron sus propias cartas orgánicas, por lo que el resto de las ciudades, los municipios con menos de 10000 habitantes y las comunas se rigen con las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal de la provincia de Córdoba.
- e. Los municipios de la provincia tienen acceso a recursos tributarios propios (contribuciones sobre los inmuebles y sobre el comercio y la industria y el producido del impuesto automotor sobre los vehículos registrados en sus jurisdicciones. Pueden aplicar además tasas y contribuciones sobre servicios municipales que prestan.
- f. La financiación interjurisdiccional se integra con transferencias automáticas de libre disponibilidad y un conjunto de fondos nacionales y provinciales, generalmente con afectación específica. En el primero de los casos, los municipios reciben por coparticipación el 20% de la coparticipación nacional recibida por la provincia y un porcentaje similar sobre la recaudación impositiva provincial total (Impuesto sobre los Ingresos Brutos, sobre la Propiedad Inmueble y Sellos). La distribución secundaria de la coparticipación atiende tanto a principios de equidad (distribución por partes iguales) como devolutivos (en función de la población).
- g. El ejercicio empírico realizado, mediante la estimación de ecuaciones de regresión, estimó el impacto de las variables 'voz', 'autonomía financiera' y 'coparticipación' sobre la provisión de bienes públicos municipales y de inversión física municipal, distinguiéndose para ello ciudades que cuenten con cartas orgánicas y ciudades que aún no promulgaron las mismas.
- h. Un resultado econométrico claro fue mayor autonomía financiera (mayor incidencia de los recursos tributarios propios) de las ciudades con cartas orgánicas, lo que brinda evidencia de una política de profundización de sus bases tributarias. Otra forma de visualizar este resultado es que la existencia de cartas orgánicas dota de mayor responsabilidad (accountability) al respectivo gobierno municipal, razón por la cual la población acepta una carga tributaria mayor.
- i. Por el contrario, las transferencias de coparticipación adquieren mayor relevancia en las ciudades sin cartas orgánicas, en detrimento de la profundización de las bases tributarias propias.

j. Desde el punto de vista del gasto municipal, se identificó una importante correlación entre la autonomía financiera y la provisión de bienes públicos, en los municipios con cartas orgánicas y entre los fondos de coparticipación y la provisión de bienes públicos, en los municipios sin carta orgánica, lo que advierte en este último caso sobre la posibilidad de ocurrencia del denominado Efecto Flypaper.

k. Finalmente, se encontró una correlación importante entre la variables inversión física municipal y voz, en los municipios sin carta orgánica. Ello se explica por su menor tamaño poblacional relativo, situación que potencia la posibilidad de los habitantes de influir sobre las decisiones de inversión y de provisión de obra pública por parte del gobierno municipal.

BIBLIOGRAFIA

AMORIN ALENCAR, A. e S. WULFF GOBETTI (2008), “*Justiça Fiscal na Federação Brasileira: Uma análise do Sistema de Transferências Intergovernamentais entre 2000 e 2007*”, Monografia ao XIII Prêmio Tesouro Nacional.

GALILEA, S., LETELIER L. and K. ROSS (2011), “Escalas óptimas en la entrega de Servicios Esenciales”, en *Descentralización de los servicios esenciales*, CEPAL, GIZ, Santiago de Chile.

MENDES, M., BOUERI MIRANDA, R. y FERNANDO BLANCO COSSIO (2008), “*Transferências Governamentais no Brasil: Diagnóstico e proposta de Reforma*”, Textos para discussão 40, Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, Abril.

PORTO, A. (2002), “*Microeconomía y Federalismo Fiscal*”, Capítulo V, Editorial de la Universidad de La Plata.

REZK, E, LAFIT, G. y V. RICCA (2011), “*El financiamiento de los gobiernos locales argentinos*”, Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Toledo (España), Noviembre, 2011.

(2010), “Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina y Propuesta de Arreglos Fiscales Interjurisdiccionales” (en *Coparticipación Argentina y Financiación Autónoma Española: Un Estudio de Federalismo Fiscal Comparado*, Rezk, Pedraja, Suárez Pandiello Editores), EDICON, Buenos Aires, 2011.