

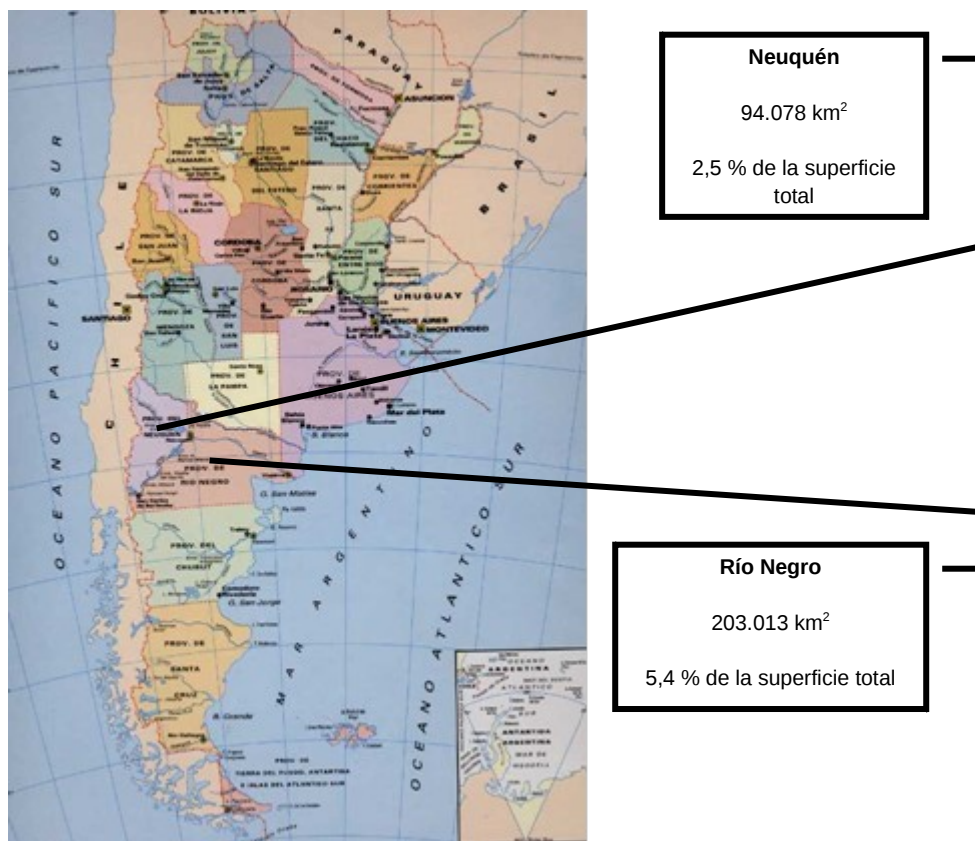
Ponencia:

**DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS ENTRE PROVINCIAS
Y MUNICIPIOS. ¿SOLIDARIDAD O COMPENSACIÓN?
COPARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS DE RIO NEGRO Y
NEUQUEN**

Autores: Magíster Norma Noya¹ y Contadora María Leticia Gerez²

Área disciplinar: Finanzas Públicas

Eje temático: ECONOMIA



Resumen

La presente ponencia forma parte del proyecto de Investigación de la Universidad Nacional del Comahue titulado: *Producción energética en las provincias de Río Negro y Neuquén. Una mirada económica y social*. El mismo estudia, entre otros temas, las características y consecuencias de la explotación de hidrocarburos y otras fuentes energéticas en Río Negro y Neuquén, desde los puntos de vista social, fiscal y económico.

¹ noyanorma@yahoo.com.ar. Universidad Nacional del Comahue. Facultad de Economía y Administración

² mlgerez@yahoo.com.ar. Universidad Nacional del Comahue. Facultad de Economía y Administración

Este trabajo que se encuadra dentro de la temática del Federalismo Fiscal, examina y coteja la historia de la coparticipación tributaria de las Provincias de Río Negro y Neuquén con cada uno de sus Municipios.

Se parte de la hipótesis que ambos niveles de gobierno (Provincial y Municipal) están asociados a la explotación hidrocarburífera, a través del cobro de regalías; en la medida de la importancia del recurso para cada una de las jurisdicciones.

Prevía revisión del marco teórico, la indagación tiene los siguientes objetivos:

- Sintetizar los criterios utilizados para la distribución primaria y secundaria de la coparticipación provincial a través de la historia política de las provincias.
- Analizar críticamente los coeficientes establecidos por las últimas leyes de coparticipación provincial, en función de los últimos datos censales.

Después de una revisión de bibliografía, se explora la historia documental e información estadística extraída de fuentes secundarias. Entrevistas a informantes claves de algunos Municipios redefinieron el trabajo.

Palabras claves: Distribución de recursos, Provincias, Municipios, solidaridad?, compensación?

1.Resultados

a. Las Provincias de Río Negro y Neuquén

Las Provincias de Río Negro y Neuquén además de compartir la Región del Comahue, poseen una historia común desde sus orígenes y un río Limay que les sirve de límite. Las represas hidroeléctricas proveedoras de energía al circuito interconectado nacional, el valle productor de frutas, los circuitos turísticos de montaña, la cuenca neuquina de gas y petróleo son de propiedad común; pero además entre ambos territorios existe una interrelación social dinámica que permitió al Alto Valle de Río Negro y Neuquén constituirse en la región más densamente poblada de la Patagonia.

En la década de 1950 se concretaron las políticas de integración y otorgamiento de derechos a los pobladores de los antiguos territorios nacionales, es así como en 1955 se promulgó la ley 14.408 de provincialización de ambos territorios, entre otros. El golpe de estado de dicho año dilató la institucionalización de los derechos en una Constitución Provincial hasta 1957.

Aunque ambas provincias poseen una historia compartida, la realidad económica hizo que el rasgo distintivo de Neuquén en el siglo XXI, sea la explotación de hidrocarburos con un Estado Provincial que realiza gastos mucho mayores que la media del país. Río Negro, que en épocas pasadas tuvo una sólida economía producto fundamentalmente de la explotación frutícola, enfrenta en esta etapa graves problemas que, de manera simbólica, se pueden visualizar en el eterno déficit del Estado Provincial.

Para cuantificar la discrepancia entre ambos territorios, analicemos un indicador que mide el tamaño del Estado como lo es el Gasto público per cápita. Tomando los datos del Censo de Población del año 2010 para ambas Provincias y considerando que el crecimiento del período anterior (2001-2010) permanece en este nuevo decenio, llegamos a las siguientes cifras de los Presupuestos Provinciales 2014:

Cuadro 1
Gasto público per cápita de Río Negro y Neuquén

Rubros	Provincia	
	Neuquén	Río Negro
Gastos totales	19.605.000.000	13.846.710.134
Población estimada 2014	589.487	681.046
Gasto per cápita	33.258	20.332
Diferencia Nqn/RN		12.926

Fuente: Páginas oficiales de los Ministerios de Economía y Hacienda de las Provincias de Río Negro y Neuquén y datos del Censo 2010 (INDEC)

Como surge del Cuadro, el Estado neuquino mantiene un gasto por habitante 64% mayor que Río Negro. Esta diferencia es apreciable y palpable; aunque el nivel de integración fundamentalmente en zonas cercanas como Neuquén-Cipolletti, Cinco Saltos-Centenario, Bariloche-Villa La Angostura, haga que el poblador rionegrino obtenga, en muchos casos, provecho del mayor gasto público neuquino haciendo uso del aparato estatal de dicha provincia de diferentes maneras.

Del análisis de las ejecuciones presupuestarias para el ejercicio 2010 (Cuadro 2) observamos que las tres grandes fuentes de recursos, que representan para las dos provincias más del 65%, son: los recursos por Coparticipación Nacional, los Tributos Provinciales y las Regalías cobradas. Examinando, más minuciosamente, se observa que los de origen local son los de menor importancia relativa, mientras que los recursos nacionales derivados de la Ley

de Coparticipación Nacional ascienden a la mitad de los recursos totales de la provincia de Rio Negro, lo que muestra una fuerte dependencia respecto del Gobierno Nacional. La Provincia de Neuquén refleja otra cara; tiene mayor grado de autonomía respecto del Gobierno Nacional pero gran dependencia de las Regalías, donde estas últimas explican más del 25% de los recursos³.

Con respecto a las erogaciones se observa, en ambas provincias, que el mayor gasto se realiza en finalidad personal y ronda el 54% del total de las erogaciones efectuadas.

Cuadro 2		
Ejecuciones Presupuestarias 2010		
- EN MILES DE PESOS -		
	PROVINCIA DE NEUQUÉN	PROVINCIA DE RIO NEGRO
I. INGRESOS CORRIENTES	6.913.251	4.566.725
. Tributarios	3.211.416	3.385.717
- De Orígen Provincial	1.386.761	849.316
-Ingresos brutos	1.192.811	631.602
-Inmobiliario	74.714	41.462
- Sellos	119.237	81.843
- Automotores	0	84.173
- Otros recursos tributarios	0	10.235
- De Orígen Nacional	1.824.655	2.536.401
. No Tributarios	2.856.656	594.244
- Regalías	2.052.227	439.072
- Otros No Tributarios	804.429	155.172
. Vta.Bienes y Serv.de la Adm.Publ.	321.238	4.188
. Rentas de la Propiedad	11.373	7.590
. Transferencias Corrientes	512.568	574.987
II. GASTOS CORRIENTES	6.179.382	3.943.600
. Gastos de Consumo	4.795.074	3.073.312
- Personal	3.758.832	2.467.706
- Bienes de Consumo	413.645	189.796
- Servicios	622.597	415.810
. Otros	1.384.309	870.288
III. RESULTADO ECONOMICO	762.757	623.125
IV. INGRESOS DE CAPITAL	299.969	445.888
V. GASTOS DE CAPITAL	787.512	652.200
VI. INGRESOS TOTALES (I+IV)	7.213.220	5.012.613
VII. GASTOS TOTALES (II+V)	6.966.894	4.595.800

Fuente: DIRECCIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL CON LAS PROVINCIAS

³ Para el año 2010 las regalías representaron el 25% de los recursos; en otras Ejecuciones Presupuestarias las Regalías representaron hasta el 50% de los Recursos provinciales.

b. Nociones esenciales del Federalismo Fiscal.

Dentro de la temática del federalismo fiscal es interesante analizar, la relación no solo de nivel de gasto e ingresos provinciales, sino la forma que cada Provincia estableció su *Sistema de coordinación de funciones y recursos* entre sus Municipios. Estos asuntos no escapan a la generalidad de las Finanzas Públicas y son el resultado de políticas activas llevadas a cabo por los gobiernos en cada momento histórico.

La materia se puede encarar desde dos enfoques, vinculados ambos entre si:

- *Por el lado de las funciones: ¿cuáles tiene a cargo el Estado? y ¿qué nivel de gobierno ejecuta tal o cual función?*
- *Por el lado de los recursos: ¿qué nivel de gobierno recauda? y ¿cuál es la hipótesis de incidencia del tributo que recauda cada nivel?*

El enfoque tradicional de las Finanzas Públicas que planteó Musgrave (1991), enuncia que los objetivos de la política fiscal, son:

1. *Asignación de recursos:* El Estado provee y/o regula la producción de bienes y servicios. Una situación óptima en este marco, requiere que los recursos productivos se empleen de la manera más *eficaz*.
2. *Redistribución del ingreso:* El óptimo de *una distribución equitativa* de la renta o el ingreso no existe en la economía de mercado, por ello compete al Estado a través de la política fiscal (recursos y gastos) redistribuirlo para acercarse a ese óptimo.
3. *Estabilidad:* El Estado a través de sus políticas cambiarias, monetarias y fiscales, debería lograr estabilidad en la economía, amortiguando los períodos de auge y de depresión de los ciclos económicos. El objetivo de esta rama, se lograría con el pleno empleo y la permanencia de un nivel general de los precios.

Desde esta perspectiva, los términos *eficacia* y *eficiencia* se utilizan en forma dogmática negando las connotaciones subjetivas en las que están sumergidos. En general los textos de Finanzas Públicas hablan de ellos sin definirlos, pero implícitamente considerando que la mayor *eficiencia* surge del *mercado*.

Una visión prudente nos llevaría a enunciar que el papel que le compete al Estado en la *distribución del ingreso*, la *asignación de recursos* y la *estabilidad* está definida en un tiempo y lugar por los sectores de la dominantes de la sociedad, ya que el Estado es la instancia política que articula un sistema de dominación (Ozlak, 1982). Por lo tanto hablar de

las funciones del Estado en forma atemporal sin anclarlos en un tiempo y un lugar, según nuestro criterio, es incompleta. La perspectiva que nos permite entender el accionar del Estado en la materia, es considerarlo como una *construcción social*, que tiene vida y, por lo tanto, atraviesa permanentemente períodos de crisis, avances y retrocesos.

El enfoque tradicional del *federalismo fiscal* enumera una serie de funciones algunas acordes con la centralización y otras con la descentralización. Según Musgrave (1991), el gobierno central debería aceptar fundamentalmente la responsabilidad primaria por la *estabilización* de la economía, por el logro de una *distribución de la renta* más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente en el bienestar de los todos los miembros de la sociedad. Complementariamente, los gobiernos subnacionales pueden ofrecer otros bienes y servicios públicos, que únicamente son de interés para los residentes en las respectivas jurisdicciones. Teniendo en vista la preservación de la *eficiencia* en la asignación de los recursos, según Capello (1998: 414),

“...aquellos servicios con impacto nacional, como las relaciones con el exterior, debieran ser provistos por el nivel central del gobierno; [en cambio] servicios con repercusión local, como la pavimentación de calles, debieran ser llevados a cabo por los municipios y, finalmente, las provincias debieran afrontar la prestación de aquellos servicios con impacto regional, tales como la construcción y mantenimiento de redes viales”.

Cuadro 3

Ventajas y desventajas de la centralización y descentralización de funciones

<i>FEDERALISMO</i>	<i>VS.</i>	<i>CENTRALISMO</i>
<i>Descentralización, desconcentración y distribución del poder</i>		<i>Concentración y centralización del poder</i>
<i>Régimen federal: mayor libertad y flexibilidad entre los niveles más bajos</i>		<i>Régimen unitario: puede ser más autoritario y rígido</i>
<i>Dispersión y repetición de esfuerzos</i>		<i>Aprovechamiento de economías de escala y defensa de intereses colectivos</i>
<i>Agudiza diferencias entre los</i>		<i>Homogeneidad (no tiene en</i>

<i>niveles subnacionales</i>		<i>cuenta especificaciones)</i>
<i>Atomización</i>		<i>Uniformidad</i>

Lo cierto es que el discurso ortodoxo minimiza la complejidad del tema tomando en cuenta algunas variables netamente económicas, aislando la problemática del contexto social. La síntesis de las ideas tradicionales se reflejan en el Cuadro 3.

A modo de ejemplo observemos un tema de controversia coyuntural como *la apropiación* de la renta de los recursos del subsuelo. En la Argentina, como en cualquier país, la resolución de la cuestión es netamente política iniciándose la polémica con la sanción de la Constitución Nacional en 1853 (Hidalgo, 2009). La Carta Magna callaba sobre la propiedad de los recursos del subsuelo; no se manifestaba si debía ser provincial o nacional; solamente establecía que el Congreso debía dictar el Código de Minería. El dictado del mismo se remonta a 1886, con un notorio espíritu liberal y privatista; manifestado en su art. 7° que establece que las minas son de dominio privado de la Nación o las provincias.

Ante el descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia en 1908, se sanciona dos años más tarde la primera ley netamente petrolera (n° 7.059/1910). La norma autorizaba al Poder Ejecutivo a reservar para el Estado, una zona para la explotación del recurso por licitación pública. Las críticas por parte de sectores liberales que defendían lo normado por el Código de Minería, se hicieron oír, pero el criterio de considerar al petróleo de propiedad del Estado se vio fortalecido en 1922 cuando se crea la empresa estatal YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales). Bajo la dirección del General Mosconi, YPF asumía el control completo del recurso.

La historia de la propiedad de los recursos hidrocarburíferos en Argentina tuvo marchas y contramarchas. La reforma constitucional de 1949 establecía que los hidrocarburos eran de propiedad *imprescriptible e inalienable de la Nación*, con la correspondiente participación en su producto de las Provincias. El golpe del '55 derogó la norma y más tarde se sanciona la Ley 17.319/61 que declara en su primer artículo la *propiedad nacional de los hidrocarburos*. Dicha norma hoy sigue vigente con modificaciones, reconociéndose la facultad del Poder Ejecutivo Nacional de fijar las políticas de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos.

El gobierno menemista modificó en forma drástica el esquema anterior a la década del '90, primero por transformación de YPF en Sociedad Anónima y su posterior privatización; y

luego por la provincialización de la propiedad de los hidrocarburos. Así en 1994, la propiedad provincial se consagra en la reforma de la Constitución Nacional en su artículo n° 124; complementando lo normado, en el año 2006 se sanciona la llamada Ley corta (n° 26197) que le otorga a las provincias la administración de todos los yacimientos, aún los reservados al gobierno nacional. El debate: *propiedad nacional versus propiedad provincial*, según la Ley corta ya estaría saldado, pero en el 3 de mayo del 2012 la Cámara de Diputados aprobó la Ley n° 26.741 de recuperación del 51% de las acciones de YPF a manos del Estado Nacional, dando comienzo a una nueva etapa en materia de política energética en el país, volvió a escena una YPF que defiende los intereses nacionales.

En la actualidad se está discutiendo la modificación de la ley de hidrocarburos n° 17.319 del año 1961, las pujas entre la Nación y las Provincias por la apropiación de la renta petrolera son conflictos que claramente reflejan tensiones dentro del *federalismo fiscal*.

c. Distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno

Existen teóricamente varios mecanismos:

- *Separación de fuentes*: los diferentes tributos corresponderán en forma exclusiva a diferentes niveles de gobierno. Ejemplo: los impuestos aduaneros que recauda solo la Nación;
- *Concurrencia de facultades tributarias*: cada nivel de gobierno puede aplicar diversos tipos de tributación sin limitación. Este sistema promueve la disparidad tributaria entre las diferentes jurisdicciones y la doble imposición;
- *Cuotas suplementarias*: el gobierno de menor nivel puede aplicar tasas y exenciones sobre la base tributaria determinada por la unidad política que actúa como recaudadora. El ejemplo sería cobrar sobretasas sobre los impuestos recaudados por el nivel superior.
- *Asignaciones globales*: fondos que el gobierno central asigna a los niveles inferiores de gobierno para financiar sus déficit fiscales en forma discrecional. Este mecanismo redundante en una dependencia política del nivel que recibe los fondos.
- *Coparticipación*: es un sistema de transferencia de recursos cobrados por un nivel recaudador, que los reparte en otros niveles de gobierno. Ejemplo: la Nación recauda el impuesto a las ganancias y lo distribuye entre las provincias (Régimen de Coparticipación

Federal) y/o la Dirección Provincial de Rentas cobra el Impuesto a los Ingresos brutos que a posteriori reparte entre los Municipios (Régimen de Coparticipación Provincial).

En el sistema de *coparticipación* de impuestos se deben considerar tres elementos básicos:

1) La *masa* de recursos coparticipables, esto es la sumatoria de los tributos que conforman el monto a distribuir;

2) La *distribución primaria*, consistente en el reparto entre la Nación y los gobiernos subnacionales como un todo (Provincia y Municipios en el caso de Coparticipación Provincial),

3) Una *distribución secundaria* dada entre los gobiernos subnacionales (según se trate de Coparticipación Provincial o Federal).

Este esquema de *masa coparticipable*, *distribución primaria* y *distribución secundaria*, existe para el caso de la Coparticipación Federal entre la Nación y las Provincias; como así también para las Provincias y sus municipios o comunas (Coparticipación Provincial).

Los tres elementos son definidos políticamente. En la historia reciente se observa que la descentralización tanto a nivel federal como provincial fue creciendo, no solo se incorporaron a la *masa coparticipable* nuevos conceptos (por ejemplo Neuquén incorporó las regalías); sino que en el caso de la *distribución primaria* el nivel superior fue rescindiendo su participación.

En cuanto a la *distribución secundaria* se pueden utilizar varios indicadores, ya sea en forma pura o combinados y/o ponderados. En los extremos se encuentran dos *criterios*:

- El *criterio devolutivo*: su base es económica; se realiza la asignación en función de la recaudación que se produce en la jurisdicción. El criterio tiene en cuenta los recursos que los contribuyentes del nivel (Provincia y/o Municipio) han generado.
- El *criterio redistributivo*: contiene un explícito juicio de valor, por el que se trata de beneficiar a las jurisdicciones de bajo nivel de actividad económica. Hace uso de un conjunto de indicadores, tales como, la brecha de desarrollo; el indicador de densidad poblacional, por el que se asigna una participación igualitaria por habitante, entre otros.

Los esquemas basados en el *criterio devolutivo* incentivan la responsabilidad en las decisiones del gasto y los recursos que los financian; en cambio los métodos de *redistribución territorial* apuntan a la equidad distributiva, que puede implicar una menor correspondencia fiscal en el ámbito local.

Sintéticamente, en nuestro país la coordinación evolucionó de un esquema de *Separación de las fuentes* establecido en la Constitución Nacional de 1853, que fundamentado en los artículos 4º y 67º, inc. 2 (actual 75º, inc. 2); a un sistema de *Coparticipación*, en el cual el Gobierno Federal es responsable de gran parte de la recaudación de impuestos, procediéndose a un reparto entre dicho nivel y el nivel provincial (distribución primaria). Si bien el Sistema de Coparticipación opera desde 1935, recién la Reforma Constitucional de 1994 habilitó esta práctica en la Carta Magna.

d. Coparticipación Provincial. Provincias de Río Negro y Neuquén.

La fuente de los regímenes de coparticipación son las leyes provinciales para las dos provincias analizadas partiendo de la Carta Magna.

El Artículo 150 de la Constitución Provincial de la Provincia de Neuquén establece el régimen de Coparticipación:

“La Legislatura, previo acuerdo de la Provincia con los municipios, instituye por una ley convenio el régimen de coparticipación provincial de recursos, el que será revisado periódicamente. Dicha ley asegurará los principios de transparencia, inmediatez y automaticidad en la remisión de los fondos, simplicidad y objetividad en la definición de criterios de reparto, respetando pautas de equidad, solidaridad y eficiencia, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio provincial. No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, que deberá ser aprobada por ley y por Ordenanza del respectivo municipio. Asimismo, las partes deberán concertar un sistema de coordinación y armonización financiera y fiscal, el que contendrá normas de responsabilidad fiscal y establecerá un fondo de reserva anticíclico con alcance a todas las partes”

Del texto constitucional surge el respeto por los criterios de equidad, objetividad y eficiencia en la definición de coeficientes de reparto. También se intuye en la norma que las

necesidades de financiamiento y los montos coparticipables de los municipios, deben establecerse en función de las reales necesidades y funciones de los mismos.

Por su parte la Provincia de Río Negro establece la coparticipación de recursos a sus municipios en el art 231 de su Constitución:

“La facultad de los municipios de crear y recaudar impuestos es complementaria de la que tiene la Nación sobre las materias que le son propias y las que las leyes establecen para el orden provincial. La Provincia y los municipios celebran convenios que establecen:

- 1. Tributos concurrentes.*
- 2. Forma y proporción de coparticipación y redistribución de los impuestos directamente percibidos por los municipios.*
- 3. Forma y proporción de coparticipación de los impuestos nacionales y provinciales e ingreso por regalías que perciba la Provincia”.*

En un proceso que lleva tres décadas Neuquén y Río Negro se sumaron a varias provincias argentinas, para discutir y modificar las leyes de Coparticipación provincial; siguiendo la tendencia de aumento de los recursos municipales.

La primer Ley de Coparticipación de Río Negro data del año 1959, mientras que en Neuquén la primer Ley es del año 1980. Las leyes fueron modificándose pero Neuquén siempre estuvo un paso detrás de Río Negro, ya que en dicha provincia la coparticipación no ha sufrido grandes modificaciones desde el año 1995, a pesar de que la ley de creación exige su revisión periódica.

En Río Negro la última actualización trascendente es la del año 2009. Sin embargo daría la impresión que las modificaciones en Río Negro son parches para salvar o actualizar las nuevas condiciones, Neuquén si bien no realiza actualizaciones frecuentes posee un esquema más organizado de coparticipación.

i. Masa Coparticipable y distribución primaria

El actual régimen de Coparticipación de la Provincia de Neuquén se basa en la Ley 2.148/95, donde la *masa coparticipable* se conforma por:

- 15% de Recaudación de tributos provinciales = Impuestos sobre los Ingresos Brutos, de Sellos e Inmobiliario

- 15% de Recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal (Ley Nacional N° 23548)
- 15% de Ingresos por Regalías Hidrocarburíferas (petróleo y gas).

El régimen de Coparticipación de la Provincia de Río Negro encuentra su fuente en la Ley 1946/84, donde la *masa coparticipable* se conforma por:

- 26,50 % de la recaudación de tributos provinciales = inmobiliario, ingresos brutos y a los automotores.
- 10 % de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal (Ley Nacional N° 23.548 y sus modificatorias y el Fondo de Desequilibrios Fiscales Provinciales Ley Nacional N° 24.130)
- 10 % de los ingresos por Regalías petrolíferas, gasíferas y/o mineras.

Si analizamos la conformación de las masas coparticipables de las dos provincias podemos inferir que ambas coparticipan a sus municipios los recursos provenientes de la Coparticipación Federal. Por la Constitución Nacional todas las provincias deben coparticipar estos recursos a los gobiernos municipales; la diferencia radica en el porcentaje que cada una asigna, mientras que la provincia de Neuquén coparticipa el 15%, Río Negro solo asigna el 10%.

En cuanto a los tributos administrados por los gobiernos provinciales, Río Negro reparte el 26,5% de los mismos, y Neuquén solo el 15%. Hay que destacar que Neuquén incluye como tributos a coparticipar a los impuestos sobre los Ingresos Brutos, de Sellos e Inmobiliario; mientras que Río Negro los impuestos Inmobiliario, Ingresos Brutos y a los automotores. La provincia de Río Negro tiene bajo su potestad tributaria el Impuesto a los automotores que coparticipa a sus municipios. En Neuquén son los municipios quienes recaudan dicho tributo. Otra diferencia sustancial la configura el impuesto de Sellos que solo es coparticipado por Neuquén.

Por último, en lo que respecta a las regalías, las dos provincias coparticipan estos recursos a los municipios; Neuquén en un 15% y Río Negro en un 10%. En este caso, además de la diferencia en el porcentaje a repartir, podemos observar como rasgo saliente que Río Negro contempla expresamente en su Constitución (art 231) la participación de sus municipios en el producido de este ingreso.

En Neuquén hasta 1991 la normativa provincial no preveía la coparticipación de regalías, ese año se sanciona la Ley 1.895 que le otorga a las Municipalidades la posibilidad

de recibir el 12% de estos recursos. Esta ley no llega a entrar en vigencia y recién en 1993, con la sanción de la Ley 2.019, se incorporan las regalías a *la masa coparticipable*.

ii. Deduciones

La Provincia de Neuquén, una vez conformada la *masa coparticipable*, deduce de la misma el costo de recaudación de los tributos provinciales y las afectaciones de recursos dispuestas la Ley N° 1.971 de “*Autarquía del Poder Judicial*”, que afecta el 18% de los ingresos provinciales por Coparticipación Federal de Impuestos, la Ley N° 2.395 de “*Autarquía del Poder Legislativo*”, que afecta el 7,5% de mismos ingresos provinciales y la Ley N° 2.247 que asigna el 3% de Regalías Hidrocarburíferas al Instituto Autárquico Desarrollo Productivo (IADEP). De esta manera queda conformada la *masa coparticipable* a distribuir a los Municipios de la Provincia.

La Provincia de Rio Negro, del total a coparticipar retiene el 2% para conformar un Fondo de Asistencia Territorial, que se distribuyen de la siguiente forma:

- a) 20% fondo no reintegrable para Comisiones de Fomento:
- b) 40% se distribuye en partes iguales a cada una de las Comisiones de Fomento
- c) Fondo Compensador Línea Sur para los Municipios de Valcheta, Ministro Ramos Mexía, Sierra Colorada, Los Menucos, Maquinchao, Ingeniero Jacobacci, Comallo, Pilcaniyeu y Ñorquincó: 20%. Se distribuye a los municipios mencionados el 50% en partes iguales y el 50% en proporción directa a la población, según datos del último censo general, nacional o provincial aprobado.
- d) 20% fondo de Asistencia Técnica

iii. Distribución Secundaria

La *distribución secundaria* en la Provincia del Neuquén se basa en coeficientes que surge de los siguientes parámetros:

Cuadro 4

Distribución secundaria Coparticipación Provincia de Neuquén

Ponderación	Parámetro	Carácter
60%	1. Población del Municipio	Redistributivo
15%	2. Inversa del Costo salarial por habitante	Premio al que tiene poco costo salarial (Eficiencia)
10%	3. Población sin Municipio de	Redistributivo
10 %	4. Recaudación Tributaria	Devolutivo

5%	5. Partes iguales	Redistributivo
----	-------------------	----------------

La Ley de Coparticipación vigente (N° 2.148 de 1995) prevé el reparto de los fondos en función de los *índices de distribución secundaria* sintetizados en el Cuadro 4. Dichos coeficientes fueron calculados para ese año y desde entonces no se han modificado.

Según la ley, los criterios tenidos en cuenta en la *distribución secundaria* tienen las siguientes características:

1. Población de cada municipio/Población del total de Municipios: esta variable es netamente distributiva en función de la población; hace que municipios grandes tengan perciban más que municipios de pocos habitantes.
2. Inversa del costo salarial municipal por habitante. Este prorrateador es un premio al Municipio que tiene menos empleados. Obviamente por problemas de escala, el municipio más eficiente en este sentido es Neuquén capital que tiene un costo salarial (cifras del año 2010) de \$ 922.-/año mientras que por ejemplo Bajada del Agrio tiene un costo anual de \$4287.-, contando con 884 habitantes. Un mayor desarrollo en este sentido se despliega en el Anexo 4 donde se detallan los gastos corrientes, gastos en personal e ingresos en concepto de tasas y contribuciones de los municipios. De la tabla se deduce que el Municipio capitalino financia con tasas y derechos el 55% del gasto en personal, pero por ejemplo los Municipios de Bajada del Agrio, Huinganco, Las Ovejas, Tricao Malal, El Huecú, El Cholar no llegan a financiar el 3% de los gastos en Personal.
3. Población de cada municipio/Población del total de Municipios, sin tener en cuenta a Neuquén capital. Esta variable es netamente redistributiva y beneficia al resto de los Municipios de la Provincia. No olvidemos que la Provincia tiene una distribución demográfica macrocefálica ya que la mitad de la población vive en la Capital.
4. Recursos tributarios municipales/total de recursos tributarios municipales. Esta variable tiene una concepción netamente devolutiva, aquel municipio que más recauda es el que tiene una mayor asignación.
5. En partes iguales. Este prorrateador es netamente redistributivo ya que hace que todos los municipios ya sean grandes o chicos perciban lo mismo.

La *distribución secundaria* en la Provincia de Rio Negro se basa en los siguientes parámetros:

- El porcentaje a coparticipar de recaudación de tributos provinciales y de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal, son liquidados según índices determinados
- El 10 % de los ingresos por Regalías petrolíferas, gasíferas y/o mineras, son liquidados de la siguiente manera:
 - a) El treinta y cinco por ciento (35%) se distribuye entre los siguientes Municipios Productores, de acuerdo con los volúmenes de extracción que se registren en cada una de las jurisdicciones acordadas o arbitradas por el procedimiento establecido en el articulado de la ley: Catriel, Allen, Contralmirante Cordero, Campo Grande, Cervantes, Cinco Saltos, Cipolletti, Fernández Oro y General Roca.
 - b) El restante sesenta y cinco por ciento (65%) se distribuye entre todos los Municipios de la Provincia, de acuerdo al índice de coparticipación determinado.

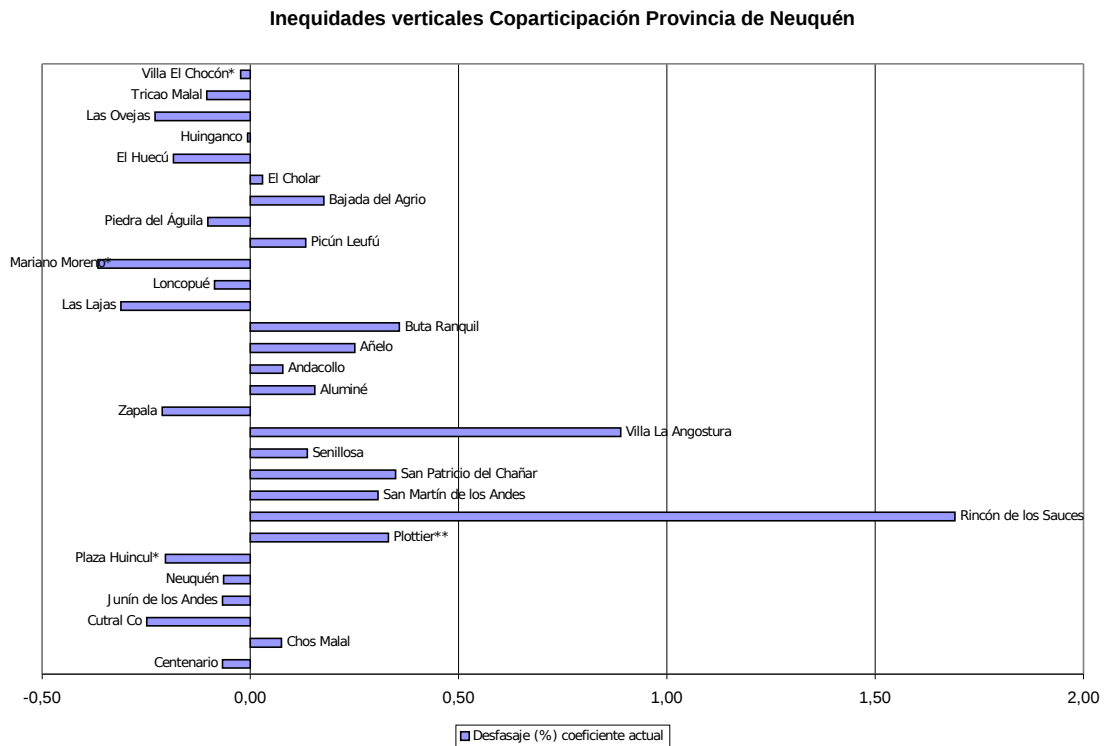
e. Inequidades verticales en la Provincia del Neuquén

Como el 60% de ponderación en la *distribución secundaria* es la cantidad de habitantes, esa variable es la más influyente a la hora de hacer el cálculo de los coeficientes combinados. Pero como ya se mencionó los coeficientes calculados en el momento de la sanción de la Ley (1995) no se han modificado a pesar que la norma establecía su actualización. En su Artículo 10° amparándose en la falta de actualización de los prorratedotes se establecen ciertas cifras a transferir a varios municipios, entre ellos Rincón de los Sauces; cifras se suman a las obtenidas por la aplicación de los coeficientes establecidos.

Reviendo los prorratedotes con datos del último Censo Poblacional (2010) y las cifras oficiales obtenidas de la Información Municipal básica (Dirección Provincial de estadísticas y Censos) se recalcularon los coeficientes de la Ley de coparticipación en función de los prorratedotes legales y se compararon con los prorratedotes vigentes. Las conclusiones se observan en el Gráfico 1, en el eje inferior se muestran las diferencias que existen entre el coeficiente recalculado en virtud de los datos del año 2010 y se lo compara con el coeficiente vigente. A la izquierda del eje vertical se encuentran los Municipios que perciben un coeficiente mayor al recalculado (los ganadores), y a la derecha los que perciben menos (los perdedores). Entre estos últimos Rincón de los Sauces es el que está en peores condiciones ya que debería incrementarse el coeficiente actual un 169,14%. A la inversa, por

ejemplo Mariano Moreno debería disminuir su prorrateador actual en -36,62% o Cutral Có en -24,9%.

Gráfico 1



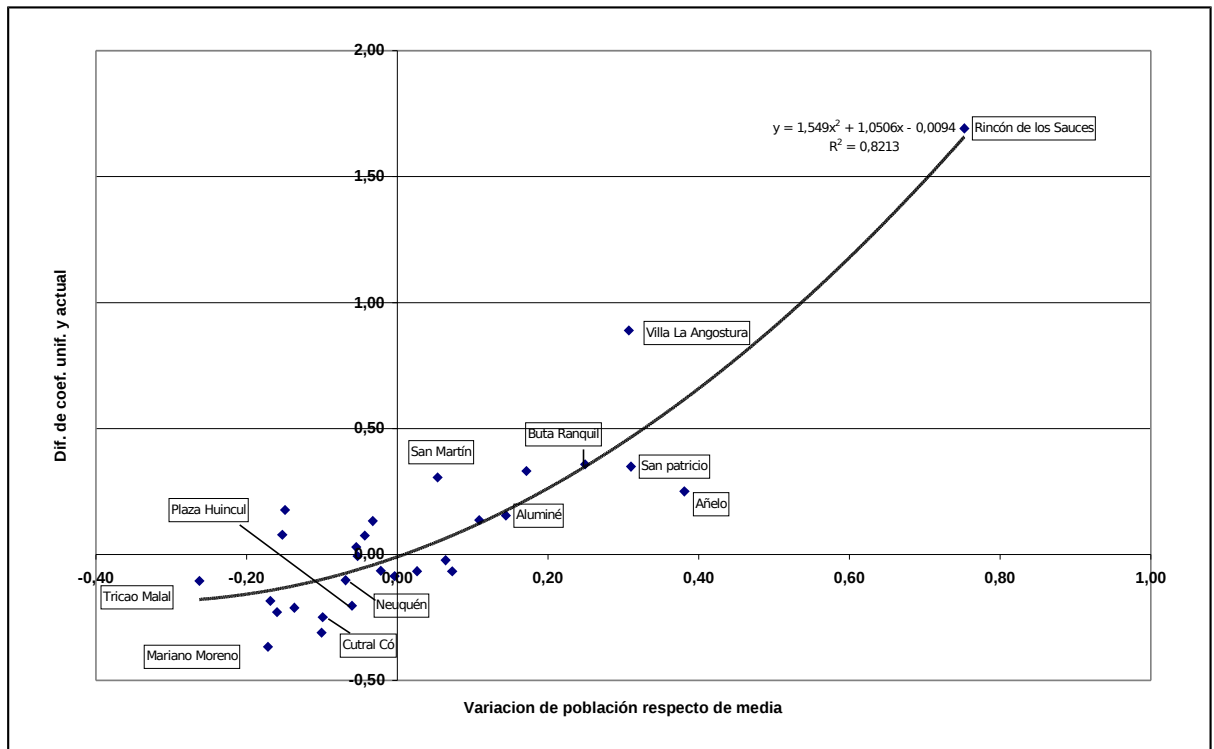
Fuente: Elaboración propia en base a datos Indec y Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén

La realidad muestra que hubo algunos Municipios que superaron la media provincial de crecimiento poblacional del 16,26% (incremento de población de la Provincia entre Censos 2001-2010); pero hubo otros que estuvieron muy por debajo. Las dos variables se analizan en el Gráfico 2:

- Superación o disminución del crecimiento poblacional del Municipio respecto de la media provincial (16,26%)
- Porcentaje de incremento de coeficiente de coparticipación vigente respecto del coeficiente recalculado.

La ubicación de los municipios en los diferentes cuadrantes muestran las realidades de las variables que tienen un alto grado de vinculación como puede observarse en la línea de tendencia del Gráfico 2.

Gráfico 2
Municipios neuquinos. Inequidades Coparticipación Provincial



Fuente: Elaboración propia en base a datos Indec y Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén

En el Gráfico se aprecia que Rincón de los Sauces es el municipio más perjudicado, aunque también se encuentran en la misma situación Villa La Angostura, San Patricio del Chañar, Aluminé, San Martín de los Andes, Añelo y algunos otros. Los Municipios del 3º cuadrante son aquellos que crecieron menos que la media provincial y su coeficiente actual supera al recalculado. Entre ellos se encuentra Neuquén, Zapala, Cutral Có, Plaza Huincul y otros; son los privilegiados en este status quo.

Evidentemente hubo realidades económicas que hicieron que algunos Municipios crezcan más que los demás. En estos momentos, con el potencial de explotación no convencional de hidrocarburos, Añelo espera un aluvión de trabajadores; pudiendo satisfacer las necesidades con solamente el 0,82% del 100% a distribuirse entre la totalidad de Municipios. Ya hay escasez de servicios (sanitarios, de vivienda, educativos, etc.), rotura de

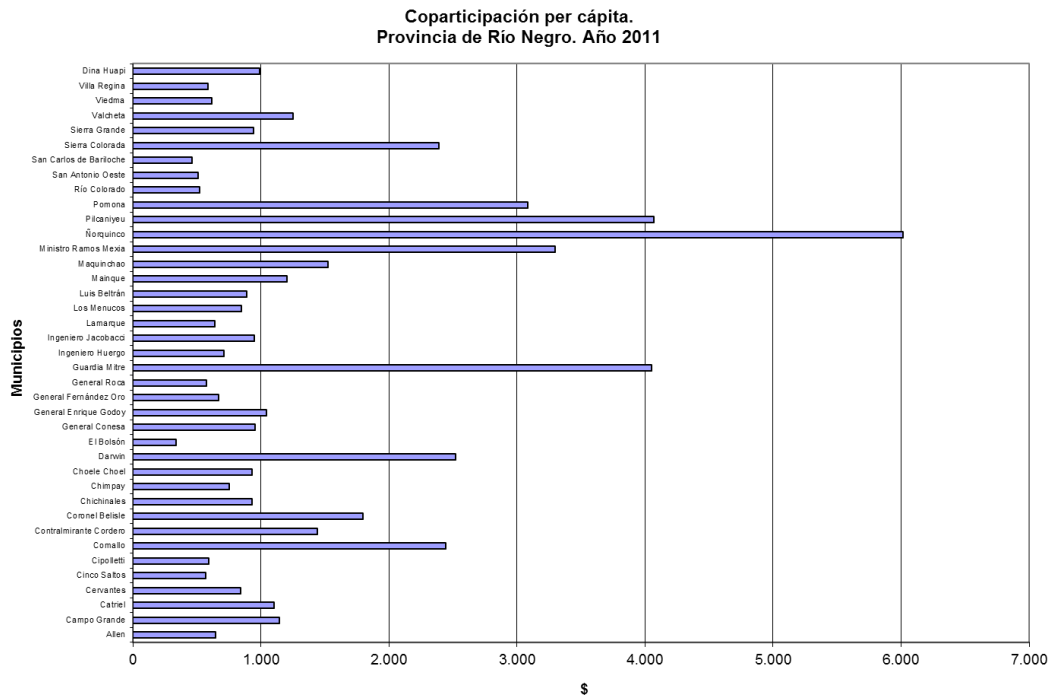
calles por el paso de equipos pesados, entre otras falencias; la gestión futura tendrá no pocos dolores de cabeza si no se contempla dicha situación.

f. Inequidades verticales en la Provincia de Río Negro

Evidentemente no se podría, en rigor, hablar de inequidades debido a que en la última modificación respecto de la *distribución secundaria* en la Provincia de Río Negro no existen prorratores *objetivos* para el cálculo de los coeficientes. La distribución secundaria se basa en un listado denominado *Índices nuevos*.

Debido a la falta de información existente en la Dirección de Estadísticas y Censos de Río Negro se ha realizado un análisis que nos lleva a la reflexión que los Municipios más beneficiados por la Coparticipación Provincial en la Provincia son los de menos cantidad de habitantes.

Gráfico 3



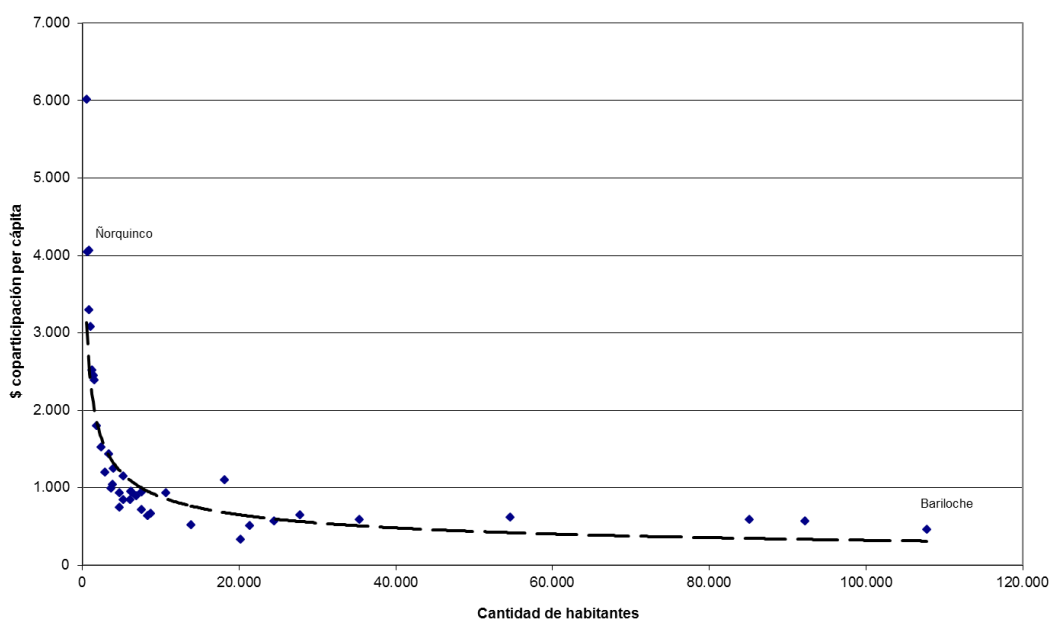
Fuente: Elaboración propia en base a datos Indec y Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Río Negro

Al efecto el Gráfico 3 nos muestra que el Municipio que tiene un mejor indicador per cápita es Ñorquinco y el que recibe menos es El Bolsón.

En el gráfico 4 se observa claramente que la tendencia es: mayor coparticipación al Municipio que menor cantidad de habitantes tiene. Según el análisis evidentemente se prioriza un criterio redistributivo reflejado en la línea de tendencia.

Gráfico 4

Relación población con coparticipación per cápita
Río Negro Año 2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos Indec y Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Río Negro

2. Discusión y conclusión

La relación entre los diferentes niveles de gobierno es y fue fuente de conflictos desde las luchas de unitarios y federales en la historia argentina.

El estudio de la temática debería considerar una serie de variables donde prima la resolución política, que involucra la disputa de intereses, la idiosincrasia, la cultura y la historia; además de las variables netamente económicas. El análisis tradicional tiene falencias en ese sentido, pero realiza interesantes aportes en cuanto a sistematizar las ventajas y desventajas de la centralización y descentralización de las funciones del Estado.

A la hora de realizar comparaciones se elaboró el siguiente Cuadro para simplificar el análisis. En el caso, se detallan los datos de la coparticipación en las Provincias de Río Negro y Neuquén.

Cuadro 5

Sistematización Coparticipación provincial (Río Negro y Neuquén)

	Río Negro	Neuquén
Marco Constitucional	Artículo 231: “ <i>La Provincia y los municipios celebran convenios que establecen: Forma y proporción de coparticipación de los impuestos nacionales y provinciales e ingreso por regalías que perciba la Provincia</i> ”	Artículo 150: <i>ley convenio el régimen de coparticipación provincial de recursos, respetando pautas de equidad, solidaridad y eficiencia</i>
Primer Ley de Coparticipación	Ley 67 (31/08/59)	Ley 1212 (16/04/80)
Ley de Coparticipación vigente	Ley 4430 (31/07/09)	Ley 2148 (15/11/95)
- Masa Coparticipable y distribución Primaria	<ul style="list-style-type: none"> •26,50 % de la recaudación de tributos provinciales = inmobiliario, ingresos brutos y a los automotores. •10 % de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal (Ley Nacional N° 23548 y sus modificatorias y el Fondo de Desequilibrios Fiscales Provinciales Ley Nacional N° 24130) 	<ul style="list-style-type: none"> •15% de Recaudación de tributos provinciales = Impuestos sobre los Ingresos Brutos, de Sellos e Inmobiliario •15% de Recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal (Ley Nacional N° 23548) •15% de Ingresos por Regalías Hidrocarburíferas (petróleo y gas).

	<p>•10 % de los ingresos por Regalías petrolíferas, gasíferas y/o mineras.</p>	
- Deducciones	<p>2% para conformar un Fondo de Asistencia Territorial</p>	<p>Ley N° 1971 de “Autarquía del Poder Judicial”, que afecta el 18% de los ingresos provinciales por Coparticipación Federal de Impuestos, y la Ley N° 2395 de “Autarquía del Poder Legislativo”, que afecta el 7,5% de los ingresos provinciales por Coparticipación Federal de Impuestos y la Ley N° 2247 que asigna el 3% de Regalías Hidrocarburíferas al Instituto Autárquico Desarrollo Productivo (IADEP).</p>
- Distribución Secundaria	<p>El porcentaje a coparticipar de recaudación de tributos provinciales y de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal, son liquidados según los índices determinados</p> <p>Regalías petrolíferas, gasíferas y/o mineras, son liquidados de la siguiente manera:</p> <p>a) El treinta y cinco por ciento (35%) se distribuye entre los Municipios Productores, de acuerdo con los volúmenes de extracción que se</p>	<p>Coeficientes que surgen de los siguientes parámetros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Población del Municipio - Inversa del Costo salarial por habitante - Población sin Municipio de Neuquén - Recaudación Tributaria Municipal - Partes iguales

	registren b) El restante sesenta y cinco por ciento (65%) se distribuye entre todos los Municipios de la Provincia, de acuerdo con el índice de coparticipación determinado.	
--	---	--

En etapas subsiguientes, con la información obtenida se ha de articular la normativa con las realidades al interior de cada una de las provincias. El avance es mayor para la Provincia de Neuquén debido a una mejor cobertura estadística y por ende el análisis de las inequidades al interior provincial tiene un mayor desarrollo.

3. Bibliografía

- Capello, Marcel (Abril 1998) “Coordinación fiscal entre distintos niveles jurisdiccionales” en Figueras, Alberto José y Cafferata Díaz Alberto (comp.) *Lecturas de Política Económica Argentina (Aportes para el debate)*. Eudecor SRL. Córdoba. Argentina.
- Hidalgo, E. (2009). “Competencias de la Nación y las provincia en la explotación de hidrocarburos en la Argentina” en *Revista Realidad Económica* n°241.
- Lousteau, M. (2003) *Hacia un federalismo solidario. La coparticipación y el sistema provisional: una propuesta desde la economía y la política*. Temas Grupo Editorial.
- Musgrave R. y Musgrave, P. (1991). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. 5° Edición. Editorial McGraw-Hill. Barcelona.
- Noya, N. y Otros (2013) *Finanzas Públicas. Temas de cátedra*. Educo. Neuquén
- Oates, W. (1977) *Federalismo Fiscal*. Instituto de estudios de administración local. Madrid.
- Oszlak, O. (1982) “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina”. En *Revista Desarrollo Económico*. Buenos Aires, IDES, enero-marzo de 1982. Volumen 21, N° 84.