

PODER LEGISLATIVO



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
REPÚBLICA ARGENTINA

LEGISLADORES

Nº 261

PERÍODO LEGISLATIVO 2011

EXTRACTO BLOQUE M.P.F. PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISIÓN PARA EL ANÁLISIS Y ACTUALIZACIÓN DE RECURSOS Y COMPETENCIAS MUNICIPALES.

Entró en la Sesión de: 27 OCT. 2011

Girado a la Comisión Nº: 1

Orden del día Nº: _____



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino

PODER LEGISLATIVO
SECRETARIA LEGISLATIVA

26 OCT 2011

MESA DE ENTRADA
N° 261 Hs. 1950 FIRMA



FUNDAMENTOS

El presente proyecto tiene por objeto generar un marco de discusión para la revisión de la legislación vigente respecto a la relación Provincia-municipios, atendiendo a la distribución de competencias exclusivas y concurrentes que dispone la propia constitución, con el fin último de salvaguardar el bien común y asegurar a los fueguinos el pleno ejercicio de sus derechos constitucionales en materia de servicios y políticas públicas esenciales, con espíritu solidario y tendiendo a un desarrollo armónico de las Instituciones de la Provincia a partir de la Constitución Provincial y Cartas Orgánicas municipales.

Dicho marco legal responde a tres necesidades complementarias:

- Reglamentar el ejercicio de las competencias concurrentes entre el Estado Provincial y los Municipios y Comunas, conforme el propia distribución constitucional de competencias.
- Actualizar el régimen tributario, en atención a su armonización con el régimen impositivo provincial y federal, en análisis comparativo con el resto de las jurisdicciones provinciales y la propia asignación de responsabilidades institucionales en materia de competencias concurrentes que la nueva norma disponga.
- Rediscutir los criterios de la coparticipación de recursos a los municipios, en función de la evolución histórica de la demanda de los servicios públicos esenciales cuya ejecución recae en los distintos niveles de gobierno desde los años 80, cuando se determinó el actual régimen de coparticipación, y de la asignación de responsabilidades institucionales en materia de competencias concurrentes que la nueva norma disponga.
- Rediscutir la normativa que debe establecer expresamente la periodicidad y el modo con que se transferirán los fondos coparticipables a los beneficiarios.

"LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINOS"



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino



En cuanto al régimen de coparticipación:

Los regímenes de coparticipación municipal indican la distribución de los recursos y la distribución de responsabilidades entre las provincias y sus municipios. En la mayor parte de los casos esos regímenes han tenido status constitucional, a diferencia de lo que ocurría con la coparticipación federal, que recién con la reforma de 1994, adquirió un tratamiento de esa naturaleza. Las Constituciones Provinciales prevén, por lo general, que los municipios reciban los ingresos provenientes del producido de impuestos provinciales y nacionales.

La coparticipación consiste en la definición de:

- a) los recursos a repartir entre dos niveles de gobierno;
- b) el porcentaje de distribución para cada uno de estos dos niveles de gobierno (*Distribución Primaria*), y
- c) los porcentajes a repartir entre los distintos municipios entre sí (*Distribución Secundaria*).

La coparticipación es una cuestión arduamente debatida dado que está sometida a una doble relación de tensión, en puja de los recursos. Por una parte participamos de la lucha entre la provincia con el conjunto de los municipios (distribución primaria) y, por otra parte y dada la naturaleza esencialmente redistributiva de la coparticipación en nuestro país, encontramos la puja entre los distintos municipios (distribución secundaria) en función de acceder a índices de prorroto que satisfagan los intereses de todos y cada uno de los municipios.

De las 23 jurisdicciones provinciales, 21 cumplen con la premisa de conformar la masa coparticipable con una porción de los Recursos Tributarios Provinciales, Régimen de la Coparticipación Federal de Impuestos, y/o Regalías Hidrocarbúrfiras e Hidroeléctricas; y establecer la distribución secundaria indicando la proporción que se asigna a cada municipio y cuáles son los criterios elegidos para su determinación. Dos jurisdicciones no cumplen con dicho requisito:

- Jujuy coparticipa a los municipios una suma mensual que establece en base al gasto salarial de cada municipio y lo financia con recursos presupuestarios del tesoro provincial.

San Juan celebra convenios con los municipios determinando montos mensuales que transfiere, no pudiendo inferirse cuál es el criterio para su determinación.

"LAS ISLAS MALVINAS, GEORGAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINOS"



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino



Una situación particular se presenta en la Provincia de La Rioja, donde se encuentra vigente la Ley N° 4.126, habiendo el Decreto N° 208/03 definido la masa coparticipable o distribución primaria, la que se forma con el 20% de la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y con el 50% del Impuesto Automotor. Sin embargo, en la práctica los montos transferidos a los municipios se realizan según convenio celebrado con cada uno de ellos, de acuerdo a la Ley N° 6.750 del 12-08-99 que aprueba la Reposición de Acuerdos Transitorios, desconociéndose el criterio para su determinación.

Más allá de las disposiciones constitucionales provinciales respecto de los porcentajes de coparticipación, es indudable que lo más rico surge de los desarrollos legales en cada provincia. Las provincias argentinas presentan la más variada regulación en la materia.

En defensa del fortalecimiento de las autonomías locales es fundamental dotar a la relación financiera Provincia – Municipios de reglas claras, racionales y adecuadamente direccionadas. La Ley de Coparticipación municipal es la herramienta jurídica más idónea a tal fin.

La distribución secundaria – Indicadores- se refiere a los mecanismos que regulan la distribución de la coparticipación primaria entre los distintos municipios de la provincia. Los indicadores que se utilizan para realizar esta distribución surgen de principios y criterios básicos tales como equidad, tamaño, solidaridad, eficiencia, entre otros. Las provincias utilizan una combinación de los mismos.

A continuación se desarrollan conceptualmente algunos de éstos indicadores o prorrateadores y se mencionan las provincias que los utilizan:

Indicadores de tamaño : En proporción directa a la población de cada departamento o municipio: Utilizado por las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Es de carácter devolutivo.

En proporción directa a las erogaciones corrientes ejecutadas por cada departamento o municipio: Utilizado por la provincia de Salta. La principal desventaja es que no favorece la inclusión de políticas correctivas del gasto público.

"LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINOS"



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino



Indicadores de equidad: En proporción directa a los recursos tributarios municipales recaudados por cada municipio: Utilizado por las provincias de Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Su objetivo es fomentar el cobro de los recursos de propia jurisdicción.

La Pampa en particular utiliza dos indicadores para la distribución por recaudación: la base es el impuesto al automotor y el fundamento de reparto es el impuesto inmobiliario.

Indicadores de solidaridad: En proporción inversa al total de la población de cada departamento o municipio: Utilizado por las provincias de Corrientes, Mendoza, Santiago del Estero y, con una variante, Santa Cruz y Neuquén. La primera dispone la participación "directamente proporcional a la diferencia poblacional de cada localidad con la ciudad capital". En el mismo sentido, la provincia de Neuquén establece una porción de la distribución en relación directa a la población de cada municipio sin computar la municipalidad de la ciudad capital. De esta manera ambas provincias presentan una fórmula de carácter redistributivo para compensar la desigualdad generada por la escasez de población.

En proporción directa a la extensión territorial de cada departamento: Utilizado por la provincia de Buenos Aires y presente en algunos proyectos de ley de Mendoza. Ambas provincias contemplan el sistema de municipio "partido" o "departamento", concentrando varias ciudades, pueblos y villas en su interior. La principal desventaja es que carece de base científica, sin considerar ni la prestación de servicios ni la existencia de funciones propiamente municipales.

Según la relación existente entre la población rural de cada departamento y la población rural de la provincia: Presente en algunos proyectos de ley de la provincia de Mendoza. Es compensador de los beneficios de los municipios urbanos en detrimento de los rurales.

En relación a la lejanía del Municipio respecto de la capital de la provincia: Utilizado en la provincia de San Luis.

Según la participación relativa de cada departamento en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): Utilizado en Entre Ríos, San Luis y presente en algunos proyectos de ley de la provincia de Mendoza. Es redistributivo por excelencia, para atender las necesidades de los sectores sumidos en suma pobreza.

En proporción inversa a la capacidad tributaria per cápita ponderada de la población: Utilizado por la provincia de Buenos Aires. Es eminentemente redistributivo.

"LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINOS"



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino



Indicadores de eficiencia

Recaudación propia sobre gastos corrientes: Aspira a lograr que las jurisdicciones soporten sus gastos corrientes con sus propios recursos.

Erogaciones de capital sobre el total de erogaciones: Busca alejar las erogaciones que implican inversiones en obra pública y equipamiento en detrimento de las erogaciones corrientes.

En proporción directa al cociente resultante de dividir recursos tributarios municipales sobre erogaciones corrientes: Contemplado en la ley de Mendoza.

En proporción directa al cociente resultante de dividir erogaciones de capital sobre total de erogaciones.

En proporción a la relación inversa al costos salarial total por habitantes de cada comuna.

En proporción directa al costo por habitante de los servicios que presta el municipio: Utilizado por la provincia de Salta para premiar a los municipios con mayor parte de recursos afectados al gasto de funcionamiento de la comuna.

En proporción directa al cociente resultante de dividir población total del departamento sobre la planta de personal municipal: Utilizado por la provincia de Mendoza. Intenta contener la expansión de las plantas de empleados municipales, sin embargo en la práctica éste fue desvirtuado a través del uso de locaciones de obras y servicios, encubriendo la contratación de personal.

La Ley de Chaco propone una variante del presente indicador en tanto coparticipa "en proporción directa a la cantidad de empleados que cada municipio necesitaría teóricamente a efectos de prestar servicios públicos que le son propios"

Otros Indicadores

Partes iguales: Utilizada por Catamarca, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Neuquén, Río Negro, San Luis y **Tierra del Fuego.**

En base a la descentralización de los servicios de salud: Utilizado en la provincia de Buenos Aires.

LAS ISLAS MALVINAS, GEORGAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINOS"



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino



En base al gasto salarial de cada repartición municipal: Utilizado por Jujuy, La Rioja y San Juan.

En base a una tabla de coeficientes fijos: Es el criterio de la Ley Nacional 23.548.

En el caso particular de Tierra del Fuego, los municipios reciben coparticipación de recursos de origen federal, coparticipación de regalías hidrocarburíferas y de los impuestos que percibe la Provincia, en una distribución determinada por ley, lo que les garantiza la autonomía económica e institucional.

En cuanto al régimen tributario:

En la mayoría de las jurisdicciones, la recaudación tributaria se concentra en el nivel provincial y parte de ella se distribuye entre las municipalidades.

En el caso particular de Tierra del Fuego, los municipios no sólo reciben coparticipación de los impuestos que recauda la provincia, sino que, desde el año 1985 y por aplicación de lo dispuesto en la materia por la Ley Territorial 236, recaudan por sí el impuesto automotor y el inmobiliario urbano, situación privilegiada que no se repite en ninguna otra jurisdicción del país.

En cuanto a los recursos Municipales:

En resumen, los recursos municipales, tanto los de propia recaudación como los que reciban de coparticipación, dependen de cada Constitución Provincial y de lo que dispongan las leyes provinciales que la reglamenten en cada caso, en atención a las competencias que cada nivel de gobierno tenga asignadas. En este sentido, la normativa infraconstitucional que regule la transferencia a los Municipios de cada Provincia en concepto de Coparticipación o percepción directa de impuestos, debe comenzar definiendo, entre los requisitos mínimos que debe tener, lo siguiente:

1. Cuáles son los recursos y en qué proporción conformarán la masa coparticipable denominada "Distribución Primaria", para ser distribuida luego entre los Municipios.
2. Como se conforma la "Distribución Secundaria", señalando qué proporción o quantum se asigna a cada municipio y cuáles son los criterios elegidos para su determinación.
3. La normativa debe establecer expresamente la periodicidad con que se transferirán los fondos participables a los beneficiarios.

fin de que los municipios puedan prever recursos presupuestarios, previsibles y

"LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINOS"



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino



reales, sería conveniente que la normativa contemplara un sistema por el cual la provincia les garantizara un piso mínimo anual a percibir en este concepto. El monto garantizado podría fijarse en función de la cantidad de habitantes que cada jurisdicción tenga.

5. **Descentralización:** La asignación de recursos tributarios a los municipios debe ser determinada en función de la asignación a los mismos de competencias institucionales, con el marco que, en cada caso, impongan la Constitución Provincial, y tendiendo siempre a la mayor descentralización en la prestación de los servicios y políticas públicas posible. En este sentido, la descentralización debería constituirse en el principal instrumento de la democratización del poder y en el elemento imprescindible para la eficiencia en la prestación de los servicios. Esa descentralización debería darse hacia los municipios y hacia la comunidad. La descentralización implica delegar en órganos de decisión local, las cuestiones que allí se originen o sean de interés exclusivo de los sectores sociales de dicho ámbito local, es la condición necesaria de la participación popular. De esa forma el ciudadano tendrá acceso a las funciones del Estado, democratizará su funcionamiento y tomará parte activa en las decisiones políticas. El primer obstáculo para poder llevar a cabo este proceso es la existencia de grupos políticos, burocráticos y económicos, que pierden poder. También encontramos resistencia de quienes no quieren recibir mayores responsabilidades. Como principio general se deberían descentralizar las funciones y actividades estatales que apuntalan un auténtico proceso de participación popular. Genéricamente debe descentralizarse todo lo que tiene que ver con los problemas de efecto local y con el poder de policía local y de su territorio -facultad de limitar los derechos individuales en aras del bienestar general- expresado en normas de convivencia, seguridad, higiene, moralidad, etcétera. Asimismo, se señalan como descentralizables los servicios sociales locales territorialmente divisibles, que no requieran una escala mayor para su eficacia, tales como: educación, cultura, deportes, salud, servicios sociales, asistencia y promoción social, vivienda, coordinación de políticas de seguridad en el ámbito local, planes e iniciativas para generar trabajo, entre otros.

En el caso particular de la Provincia, y como se mencionara anteriormente, la coparticipación municipal de recursos y la determinación de otorgar a los municipios la percepción y goce, en forma directa, del Impuesto Automotor y el Impuesto Inmobiliario Urbano se tomó casi medio siglo atrás, con otro escenario económico, otra realidad demográfica y social y en forma previa al dictado de la Constitución Provincial.

Sin embargo, es la propia Constitución Provincial la que determina la asignación de competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, y de competencias concurrentes entre los distintos niveles. Pero es una ley reglamentaria la que debe determinar de qué manera, específica y concreta ejercen la provincia y los municipios esas competencias concurrentes, y qué régimen tributario y de coparticipación de impuestos corresponde a

"LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINAS"



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino



dicha distribución de competencias.

La Constitución Provincial reconoce como concurrentes entre la Provincia y los Municipios, en el artículo 173, las competencias relacionadas con la salud pública, la asistencia social y la educación. El otorgamiento a los municipios, parcial o total, de la percepción y goce del Impuesto Automotor y el Inmobiliario Urbano, en revisión a lo históricamente cedido, debería reanalizarse en función del ejercicio que dichos municipios realicen en tales materias. Cuanto más significativas resulten las funciones y competencias que los municipios absorban en materia de salud, educación y acción social, mayor debería ser la asignación de recursos tributarios propios.

Es por ello que planteamos rediscutir los criterios de coparticipación con los municipios en la provincia proponiendo el debate y análisis de la temática debido a que, a partir de los distintos índices provinciales, se denota que las competencias y responsabilidades a cargo del gobierno provincial han aumentado más que proporcionalmente con las de los municipios. Por lo que debemos plantear la necesidad de analizar las distintas competencias que son concurrentes y pensar en la descentralización a los municipios de las mismas.

Creemos que es el momento oportuno y necesario para debatir el modelo institucional de la Tierra del Fuego, en busca de armonizar el nivel provincial y municipal de gobierno, aunando criterios sobre la forma de distribuir los recursos y competencias, con el fin último de elevar la calidad de vida de todos los fueguinos.

Por otra parte, es evidente que, tanto el debate como la resolución de este tema, requerirá por un lado contar con información y opiniones de expertos e informantes calificados, tanto del ámbito nacional como regional y provincial, y, por el otro, sensibilizar e informar a la comunidad toda de Tierra del Fuego, en la búsqueda de mayores consensos y compromiso ciudadano.

Por los motivos expuestos, solicito a mis pares me acompañen con el presente proyecto de ley, por medio del cual se instituye la Comisión Legislativa Especial para la asignación de competencias y recursos a los Municipios y Comunas, la realización de un ciclo público de debate y análisis sobre la temática y la elaboración de un proyecto de ley que reglamente lo expuesto.

"LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINOS"



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino



**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR
SANCIONA CON FUERZA DE LEY:**

Artículo 1º: Institúyase por la presente la Comisión para el Análisis y Actualización de Recursos y Competencias Municipales.

Artículo 2º.- La Comisión creada por aplicación del artículo 1º estará integrada por seis Legisladores Provinciales designados en forma proporcional por los respectivos bloques, asegurando la participación de todos los bloques parlamentarios. Asimismo, se invitará a participar de la misma a los Presidentes de los Concejos Deliberantes de Ushuaia, Río Grande y Tolhuin, a un representante designado por cada Departamento Ejecutivo Municipal y un representante designado por el Poder Ejecutivo Provincial.

Artículo 3º: La Comisión creada en el artículo primero actuará en el ámbito de la Legislatura Provincial y dictará para funcionamiento su propio reglamento interno, teniendo por objeto elaborar un dictamen con los lineamientos mínimos de los proyectos de Leyes de Coparticipación Provincial, a partir de los siguientes principios rectores:

- a) Análisis de las competencias concurrentes Gobierno-Municipios, en particular en lo que respecta a las políticas sociales, de salud y educación, y determinación del modelo de participación y ejercicio por parte de los municipios en las mismas.
- b) Análisis comparativo de las competencias asignadas a municipios de otras jurisdicciones, y su relación con la coparticipación de impuestos provinciales y los impuestos de recaudación propia en dichos casos.
- c) Propuesta de modificación del régimen de coparticipación municipal de impuestos vigente, a partir de los puntos a) y b).
- d) Propuesta de nueva legislación, con indicación precisa de participación municipal en las competencias concurrentes Provincia-Municipio y eventual modificación del régimen de percepción y destino del Impuesto Automotor e Inmobiliario Urbano determinados por la Ley correspondiente.

Artículo 4º.- La comisión creada por aplicación del artículo 1º deberá organizar, en forma previa al inicio formal de su cometido específico, y a los efectos de socializar y enriquecer el debate en la materia, organizar el "Ciclo de Debate y Análisis sobre el Régimen de Coparticipación Municipal en la Provincia", cuyos objetivos son:

- a) Brindar un marco conceptual sobre el régimen municipal en sus aspectos

"LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINOS"

147



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO
Movimiento Popular Fueguino



constitucionales, técnicos y políticos;

- b) Analizar la normativa vigente en las distintas jurisdicciones provinciales;
- c) Dimensionar los alcances de la distribución que lleva a la práctica el gobierno provincial hacia los municipios, en relación con las competencias asignadas a cada municipio y las propias del Gobierno de la Provincia.
- d) Analizar distintos modelos de distribución de competencias y políticas públicas en materia de desarrollo social, educación y salud entre la provincia y los municipios, así como la distribución de recursos adecuada en cada caso, con el objeto de propender a la adopción de modelos que mejoren la calidad y sustentabilidad de los servicios públicos esenciales prestados a los habitantes de Tierra del Fuego.

Artículo 5º.- El ciclo instituido por el artículo 4º, se organizará con la participación de autoridades y funcionarios provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la participación ciudadana y el mejoramiento de las políticas públicas, así como de especialistas en la temática, del ámbito nacional, regional y provincial.

Artículo 6º.- De forma.

"LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS, SANDWICH DEL SUR SON Y SERAN ARGENTINOS"