

REGÍMENES PROVINCIALES DE COPARTICIPACIÓN DE RECURSOS A LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA

Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales

Resumen

El diseño de los sistemas de transferencias intergubernamentales ha sido, y continúa siendo, un desafío para los países organizados bajo el régimen federal. Esto es así porque se espera que la estructura establecida pueda cumplir con varios objetivos de manera conjunta, a saber: devolver a los gobiernos sub-nacionales su contribución en la recaudación impositiva (suponiendo que ésta se concentra en un nivel superior de gobierno), reducir las brechas regionales (transparentadas en diferencias en el nivel de desarrollo y/o en la calidad y cantidad de servicios públicos prestados a los ciudadanos) e incentivar el esfuerzo recaudatorio, por sólo nombrar algunos. Estas tensiones, habitualmente identificadas y estudiadas para el caso de los regímenes de participación federal, adquieren complejidades y características particulares cuando se aplican al caso de las transferencias entre una provincia y sus gobiernos locales.

En Argentina, cada provincia tiene la facultad de establecer su propio régimen provincial de coparticipación de impuestos. Las características que dicho régimen tome estarán condicionadas tanto por las potestades tributarias que la jurisdicción retenga o decida transferir a sus municipios, como por las responsabilidades de gasto que recaigan, formal o informalmente, en el tercer nivel de gobierno (descentralización).

El objetivo del trabajo es analizar los diferentes regímenes de coparticipación que han establecido las provincias argentinas, desde una doble perspectiva: normativa (considerando las motivaciones del diseño de los regímenes) y empírica. Asimismo, se pondrá el foco tanto en examinar cuáles son los recursos que las provincias deciden coparticipar a los municipios, así como también en discutir los criterios a través de los que se distribuyen dichos fondos entre los gobiernos locales.

Palabras Claves: Gobiernos Subnacionales – Regímenes de Coparticipación de Impuestos – Finanzas Públicas

Clasificación JEL: H40, H73, H77

http://www.aeaweb.org/jel/jel_class_system.php

REGÍMENES PROVINCIALES DE COPARTICIPACIÓN DE RECURSOS A LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA

INTRODUCCIÓN	2
PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO	3
I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS DE FEDERALISMO FISCAL.....	3
II. DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS Y RESPONSABILIDADES DE GASTO EN ARGENTINA.....	5
SEGUNDA PARTE: LOS REGÍMENES DE COPARTICIPACIÓN DE RECURSOS A GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA: MASA COPARTICIPABLE Y DISTRIBUCIÓN PRIMARIA.....	8
I. LOS MUNICIPIOS Y LA COORDINACIÓN FISCAL ENTRE NACIÓN Y LAS PROVINCIAS	8
II. MARCO NORMATIVO VIGENTE.....	8
III. ANÁLISIS EMPÍRICO.....	9
(A) <i>Evolución y Composición</i>	10
(B) <i>Importancia de la Coparticipación para los Gobiernos Locales</i>	14
TERCERA PARTE: LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA ENTRE LOS MUNICIPIOS	20
(I) CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA	20
(II) PARTICIPACIÓN DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN EL TOTAL DISTRIBUIDO.....	23
CUARTA PARTE: CONCLUSIONES	27
ANEXO: PARÁMETROS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA POR PROVINCIA.....	29
BIBLIOGRAFÍA	32

REGÍMENES PROVINCIALES DE COPARTICIPACIÓN DE RECURSOS A LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA

*Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales**

INTRODUCCIÓN

El diseño de los sistemas de transferencias intergubernamentales ha sido, y continúa siendo, un desafío para los países organizados bajo el régimen federal. Esto es así porque se espera que la estructura establecida pueda cumplir con varios objetivos de manera conjunta, a saber: devolver a los gobiernos sub-nacionales su contribución en la recaudación impositiva (suponiendo que ésta se concentra en un nivel superior de gobierno), reducir las brechas regionales (transparentadas en diferencias en el nivel de desarrollo y/o en la calidad y cantidad de servicios públicos prestados a los ciudadanos) e incentivar el esfuerzo recaudatorio, por sólo nombrar algunos. Estas tensiones, habitualmente identificadas y estudiadas para el caso de los regímenes de participación federal, adquieren complejidades y características particulares cuando se aplican al caso de las transferencias entre una provincia y sus gobiernos locales.

En un contexto de alta heterogeneidad (inter e intra-provincial) como el que caracteriza al tercer nivel de gobierno en nuestro país, el sesgo hacia el cumplimiento de alguno de los objetivos anteriormente citados puede tener profundas consecuencias en el desempeño fiscal de los municipios. Más aún, dado que las variables que definen la consecución de alguno de estos objetivos son dinámicas, se genera una complejidad adicional, ya que los regímenes deberían ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios en la situación vigente al momento de diseñar el sistema.

En Argentina, cada Provincia tiene la facultad de establecer su propio régimen provincial de coparticipación de impuestos. Las características que dicho régimen tome estarán condicionadas tanto por las potestades tributarias que la jurisdicción retenga o decida transferir a sus municipios, como por las responsabilidades de gasto que recaigan, formal o informalmente, en el tercer nivel de gobierno (descentralización).

El objetivo del trabajo es realizar un análisis exhaustivo de los diferentes regímenes de coparticipación que han establecido las provincias argentinas. Para ello, el trabajo se organizará como sigue: en una primera parte se expondrán algunas consideraciones sobre la teoría del federalismo fiscal y su relación con el diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales óptimo. Luego de ello se realizará el análisis específico de los regímenes establecidos por las provincias argentinas, en dos niveles: la masa coparticipable junto con la distribución primaria vigente por un lado¹ y la asignación entre los municipios de cada provincia (distribución secundaria) por el otro. En ambos análisis, el enfoque será primero teórico-normativo (considerando las motivaciones del diseño de los regímenes) y luego empírico, abarcando el periodo 2003-2013. Por último, se expondrán algunas conclusiones sobre el efecto de los regímenes establecidos sobre las capacidades financieras de los municipios, en un contexto de mayor asunción de responsabilidades por parte del tercer nivel de gobierno, como el que se ha observado en los últimos años.

* Perteneciente a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

¹ Por los distintos tipos de diseños utilizados en los regímenes provinciales, la aplicación de estos dos conceptos puede resultar confusa. A los fines de evitar dicha confusión, en este trabajo se entiende por masa coparticipable el conjunto de recursos sujetos a distribución entre la Provincia y los Gobiernos Locales, mientras que la distribución primaria indica la asignación de la Masa Coparticipable entre la Provincia y los Gobiernos Locales.

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO

I. Cuestiones introductorias de Federalismo Fiscal

En Argentina el régimen de gobierno es federal, producto de la fusión de varios estados autónomos (provincias) entre sí, para la creación de otro, que tiene un orden o jerarquía superior, el Estado Nacional.

En cuanto al tercer nivel de gobierno, la Constitución Argentina no define el régimen municipal: sólo se establece que deberá asegurarse la autonomía municipal en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero (artículos 5° y 123°). Esta facultad se encuentra en manos de las provincias, quienes a través de sus respectivas Constituciones deben reglar el régimen municipal, tomando en consideración su historia, su territorio, geografía y las características socioeconómicas de su población, entre otros. En consecuencia, no existe un único régimen municipal. Su grado de autonomía, sus autoridades e instituciones, recursos y atribuciones, dependen de las normas legales que establezca cada jurisdicción.

A nivel teórico, la ventaja de un sistema federal radica en que los acuerdos entre gobernantes y gobernados pueden darse de manera más localizada y con un vínculo directo en la medida en que las autoridades están más cerca de los ciudadanos. Su gran desventaja, sin embargo, radica en que la existencia de diferentes ámbitos de gobierno, así como la multiplicidad de jurisdicciones, puede llevar a problemas de coordinación que le resten efectividad a la acción gubernamental. De alguna manera puede decirse, entonces, que así como la ventaja del federalismo es representativa, su principal desventaja es organizacional, en cuanto a la efectividad para realizar tareas conjuntas.

En su vertiente fiscal, el federalismo implica la necesidad de coordinar la distribución de las potestades tributarias y las competencias de gastos entre los tres niveles de gobierno. El logro de un esquema óptimo necesita balancear dos tensiones existentes en relación a la eficiencia: centralización recaudatoria y descentralización del gasto.

Centralización recaudatoria

El argumento más tradicional a favor de la eficiencia de la centralización recaudatoria está relacionado con la existencia de economías de escala en la administración tributaria, en dos niveles: los menores costos asociados a la existencia de un único ente recaudador así como la simplificación para los contribuyentes de tratar con un solo fisco.

Sin embargo, en contraposición a la total centralización, la teoría normativa del Federalismo Fiscal prioriza la asignación de potestades tributarias según las características de los recursos. Desde esta óptica, el gobierno central tiene más posibilidades de concentrar el poder tributario, en especial al emplear impuestos progresivos redistributivos (por ejemplo, sobre la renta personal), mientras que los gobiernos municipales deben ejercer potestades tributarias a impuestos que graven bases tributarias inmóviles (como el impuesto inmobiliario) o deben descansar sobre "cargos a usuarios" (tasas y derechos de uso o aranceles). No obstante, los gobiernos de nivel intermedio (provincias) tienen más espacio para maniobrar que los gobiernos municipales; existe aquí la posibilidad de utilizar impuestos sobre el ingreso y sobre las ventas, aunque tratándose de bases tributarias móviles, existirá cierto grado de restricción sobre la política impositiva sub-nacional².

Descentralización del gasto

La defensa de la descentralización en el gasto se fundamenta en el logro de una mejor asignación de los recursos en el sector público. Esta idea tiene, siguiendo a Oates (2006), cuatro elementos básicos. Primero, los gobiernos locales están en condiciones de

² Piffano (2004)

adaptar la provisión de servicios públicos a las preferencias y circunstancias particulares de sus distritos electorales, lo que representa una ventaja en comparación con una provisión central. En segundo lugar, en un entorno de movilidad de los ciudadanos, las personas pueden buscar a las jurisdicciones que ofrecen una provisión de servicios más adaptada a sus gustos, lo que aumenta las ganancias potenciales de la prestación descentralizada de servicios públicos (Tiebout 1956, citado por Oates). En tercer lugar, en contraste con la posición monopolista del gobierno central, los niveles descentralizados de gobierno sufren la “competencia” de sus vecinos, lo que proporciona presiones para la prestación eficiente de los servicios públicos. Y en cuarto lugar, la descentralización puede fomentar la experimentación y la innovación, dado que las jurisdicciones individuales son libres de adoptar nuevos enfoques en las políticas públicas³.

En consonancia con lo anterior, el **principio de correspondencia fiscal** establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar sus necesidades de gasto. Es decir que, en teoría, para que el proceso de descentralización sea completo, los gobiernos subnacionales deben ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto que se corresponde con las preferencias locales. A su vez, bajo ese esquema, los ciudadanos pueden exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos⁴.

La tensión entre descentralización del gasto y centralización de la recaudación resulta evidente, dado que la asignación de potestades tributarias no necesariamente va a ser consistente con la financiación de los gastos que tiene a cargo cada nivel de gobierno. La existencia de algún nivel de centralización en la recaudación, con cierto grado de descentralización en el gasto, necesariamente generará lo que se conoce como un “**desequilibrio fiscal vertical**”, es decir, la brecha que existe entre los ingresos propios y el gasto que ejerce un gobierno sub-nacional. Por otro lado, también puede existir un “**desequilibrio fiscal horizontal**”, basado en la existencia de municipios con capacidades fiscales diferentes, lo que originaría variaciones en los niveles de provisión de ciertos servicios, situación que podría ser considerada socialmente inaceptable⁵. Para cubrir ambos desequilibrios, resultará necesario un sistema de transferencias intergubernamentales, que deberá considerar dichas tensiones.

A nivel teórico, un sistema de transferencias eficiente y solidario es aquel que “a la vez de resarcir [a los gobiernos que renunciaron al cobro de los tributos recaudados por un nivel superior], compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional”⁶.

En la práctica, existen dos esquemas para transferir recursos entre distintos niveles de gobierno: las transferencias automáticas y las no automáticas (o también llamadas discrecionales⁷). Los regímenes de coparticipación tiene como característica distintiva la automaticidad de las transferencias, la cual suele estar garantizada por la norma de creación. Esta característica aporta mayor previsibilidad para quienes reciben esos recursos, permitiendo mejorar la planificación de los gastos. Además, estas transferencias trascienden a los representantes que ocupen los distintos poderes, evitando las preferencias coyunturales.

³ El “teorema de la descentralización” de Oates ha sido, alternativamente, reforzado o criticado por los llamados “modelos de segunda generación de federalismo fiscal”. Los mismos incorporan problemas de información y, especialmente, una nueva caracterización del sector público, el cual deja de ser un agente maximizador del bienestar social para convertirse en un actor participante del proceso político, con intereses particulares. Un buen resumen de los argumentos esgrimidos por estas teorías puede encontrarse en Oates (2005).

⁴ Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009).

⁵ Sbatella (2001).

⁶ Hernández e Iturribarria (2003).

⁷ Ambas, a su vez, pueden tener destino específico o ser de libre disponibilidad.

Por el otro lado, las transferencias discrecionales, aventajas a las automáticas en su mayor flexibilidad, lo que las hace deseables para enfrentar acontecimientos extraordinarios (como una catástrofe natural, por ejemplo). Sin embargo, la literatura específica es habitualmente muy crítica con este tipo de transferencias, dado que se cree que están asociadas a la indisciplina fiscal (si tienden a asignarse de manera recurrente a las jurisdicciones que se encuentran en dificultades financieras) o a la subordinación política.

En la segunda parte de este trabajo se describen los distintos mecanismos de transferencias que adoptan las provincias argentinas para distribuir recursos a los gobiernos locales.

II. Distribución de potestades tributarias⁸ y responsabilidades de gasto en Argentina

El nacimiento del nivel municipal en Argentina, en su forma jurídica y política, así como la búsqueda por su autonomía, es posterior al orden provincial. No obstante, el carácter territorial de los municipios expresado en un conjunto de población en un determinado territorio, puede suponerse tan antiguo y originario como las provincias mismas. Este supuesto otorga importancia al Municipio a la hora de asignar potestades de gasto y de recursos, así como también legitima un cierto grado de autonomía de los mismos. Es por ello que, antes de revisar los sistemas de transferencias vigentes en nuestro país, corresponde analizar la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto de los gobiernos locales.

El sistema tributario argentino es fruto del complejo entramado de las relaciones interjurisdiccionales. En lo normativo, está regido por la Constitución Nacional y es ésta quien distribuye las **potestades tributarias** entre la Nación y las Provincias. Los impuestos directos⁹ tienen una facultad concurrente en la Nación y las Provincias, con la salvedad de que para las Provincias tiene un carácter ilimitado, mientras que la Nación, si bien comparte la facultad, lo hace en forma limitada, con las excepciones mencionadas en el Art 75, inciso 2 de la Constitución¹⁰. Con respecto a los impuestos indirectos¹¹, las facultades se comparten en forma semejante. Asimismo, la Nación tiene la facultad permanente y exclusiva sobre los derechos aduaneros. Por su parte, las Constituciones Provinciales asignan a los Municipios plena facultad para el establecimiento de tasas, derechos y contribuciones.

En la práctica, la recaudación y administración de buena parte de los impuestos, así como la fijación de las alícuotas, fueron delegadas en el Estado Nacional. Las Provincias han retenido la potestad sobre los Impuestos a las Herencias, a los Sellos, Automotores, Inmobiliario e Ingresos Brutos, compartiendo, en algunos casos, dichas responsabilidades con los gobiernos municipales.

Al respecto, existen diversas experiencias en materia de coordinación fiscal – tributaria entre provincias y municipios. Las mismas pueden ir desde la cesión de las facultades tributarias (Impuesto a los Automotores, Inmobiliario o Ingresos Brutos), hasta la descentralización del cobro y la inspección de los tributos provinciales. Resulta evidente que el régimen de transferencias que se establezca en cada jurisdicción estará influenciado por

⁸ La “potestad tributaria” es la facultad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a las personas o bienes que se hallan en su jurisdicción. Se considera que la potestad tributaria deriva del “poder de imperio” que tiene el Estado. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA. www.afip.gov.ar

⁹ Es el impuesto que grava directamente las fuentes de riqueza, la propiedad o la renta (Ganancias, Bienes personales, herencia, automotores, inmobiliario).

¹⁰ “Corresponde al Congreso: (...) Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”.

¹¹ Son los que afectan a la circulación de bienes, servicios y derechos (IIBB, IVA, Combustibles, Alcohol y Tabaco, Sellos, Débitos y créditos bancarios).

la delegación de facultades tributarias en el tercer nivel de gobierno. En el cuadro 1 se detalla la situación vigente.

Cuadro 1: Potestades tributarias delegadas a los municipios

		Potestad municipal
Ingresos brutos (contribuyentes directos)		Chubut
Inmobiliario	Urbano	Chubut, Corrientes, Chaco, Salta, Formosa, Tierra del Fuego y Santa Cruz
	Rural	Chubut
Automotor		Corrientes, Chaco, Salta, Córdoba, Formosa, Neuquén, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut.

Fuente: elaboración propia en base a la legislación provincial.

En cuanto a los **gastos**, el proceso por el cual se distribuyen las responsabilidades de gasto entre el Gobierno Nacional, las Provincias y los Municipios está signado por las diferentes oleadas de descentralización, las cuales pueden fecharse, primero, en el periodo 1976-1983 y luego, en la década de los 90. En ambos casos, los procesos correspondieron, principalmente, a la delegación formal de facultades de la Nación a los gobiernos provinciales, especialmente las referidas a salud y educación primaria y secundaria.

Si bien a nivel municipal no existió descentralización explícita de funciones, diferentes estudios muestran que, en los últimos años, se han incrementado significativamente las tareas que deben afrontar los gobiernos locales¹², tanto por la existencia de nuevas demandas de la ciudadanía como, en algunos casos, para complementar una provisión provincial deficiente. Sin embargo, es importante señalar que existe una considerable distancia entre la enunciación de las competencias municipales establecida, por ejemplo, en las Constituciones Provinciales versus las funciones que los municipios desempeñan en realidad. En este sentido, muchas Constituciones asignan participación a los municipios en casi todas las esferas de prestación de servicios públicos, pero, en la práctica, dicha participación puede estar limitada a la colaboración, el monitoreo, la promoción o la simple regulación. Es por ello que resulta pertinente revisar cómo se distribuye el gasto municipal de acuerdo a las funciones efectivamente ejercidas. Según cálculos preliminares de esta Dirección para el año 2009, a nivel consolidado, los municipios gastaban aproximadamente el 13% de su gasto total en funciones de salud¹³, apenas el 5% en educación y menos del 1,5% en seguridad (aunque esta última proporción seguramente se verá afectado en años más recientes por la creciente participación de los municipios en la materia). Tal como se espera, y a pesar de la gran heterogeneidad que existe entre las diferentes provincias, podemos asegurar que los municipios concentran sus funciones en aquellas relacionadas con la planificación y ordenamiento urbano y prestación de servicios públicos (aproximadamente un 25% del gasto municipal total)¹⁴. Asimismo, más recientemente, los municipios se han involucrado en otras actividades, relacionadas con la

¹² Ver por ejemplo Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del MEyFP (2012) o Centrángolo (2007).

¹³ La importancia de este gasto se explica en que las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, han transferido específicamente a sus gobiernos locales parte de las responsabilidades relacionadas con la prestación de servicios de salud.

¹⁴ Entre ellas, se espera que los municipios provean (por sí mismos o a través de terceros) el servicio de recolección de residuos, la limpieza y mantenimiento de calles, el alumbrado público, la provisión infraestructura para agua corriente o energía eléctrica y el mantenimiento de los espacios públicos, entre otros.

co-ejecución de políticas públicas¹⁵ con los niveles superiores de gobierno, quienes le proveen de transferencias con destino específico para tal fin. En ese marco, para datos del año 2009, aproximadamente un 16% del gasto consolidado municipal se destinaba a la finalidad “viviendas, planeamiento y desarrollo urbano” y más de un 10% a asistencia social.

Un dato no menor respecto de la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales en Argentina es que, aun cuando los municipios se limitaran a proveer los servicios urbanos básicos, la recaudación asociada a los mismos no alcanza, prácticamente en ningún caso, a cubrir el costo de prestación de los mismos. Por ejemplo, a nivel consolidado para el año 2009, la recaudación de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza cubre, aproximadamente, el 75% del costo de provisión de los servicios asociados a la misma, con una gran dispersión que está directamente relacionada con el tamaño del municipio. Por su parte, la recaudación por la tasa de servicios sanitarios apenas si cubre el 28% de la función de “Agua potable, alcantarillado y cloacas”. Si a esto se le suma la necesidad de proveer de servicios adicionales, que no tienen una recaudación asociada, y la obligación de sostener una estructura institucional mínima (Intendencia, Concejo Deliberante y demás dependencias) la brecha fiscal de los municipios se hace aún más pronunciada. De este modo, la existencia de regímenes de participación de recursos nacionales y provinciales se torna fundamental.

¹⁵ Ver Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del MEyFP (2012).

SEGUNDA PARTE: LOS RÉGIMENES DE COPARTICIPACIÓN DE RECURSOS A GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA: MASA COPARTICIPABLE Y DISTRIBUCIÓN PRIMARIA**I. Los Municipios y la coordinación fiscal entre Nación y las Provincias**

No es posible analizar la coparticipación a municipios sin entender previamente la evolución de los recursos provinciales y nacionales y la tensión en cuanto a las potestades tributarias. Los diferentes trabajos que describen la historia de la coparticipación de recursos entre el Gobierno Nacional y las Provincias explican que hasta 1890 la Nación se encargaba de percibir los ingresos provenientes del comercio exterior, mientras que las provincias recaudaban el producido por impuestos internos. Este esquema refleja una clara separación de fuentes tributarias. A partir de 1890 se evidencia la concurrencia de fuentes, cuando la Nación comienza a recaudar impuestos indirectos al igual que las provincias. Esta forma de “federalismo competitivo” encontraría su fin en la crisis de 1930, expresando la necesidad de una reforma y coordinación fiscal entre los niveles.

En el marco de crecientes dificultades, tanto para la Nación como para las Provincias, el Poder Ejecutivo Nacional proyectó un nuevo régimen de unificación de los Impuestos Internos, con una distribución del producido a los distintos gobiernos involucrados, apareciendo por primera vez la figura de la Ley-Convenio dictada por el Gobierno Nacional a la cual adhieren los Gobiernos Provinciales¹⁶. De esta forma, nace un mecanismo de coordinación fiscal primitivo, el cual sería sistematizado recién en el año 1947 al promulgarse la Ley N° 12.956, reglamentando la distribución primaria y secundaria. Dicha Ley representaría una de las primeras manifestaciones de reconocimiento del tercer nivel de gobierno desde la órbita nacional, estableciendo la necesaria participación de los municipios en no menos del 10% de los montos coparticipados a la Provincia. Al mismo tiempo, la norma hace explícito el límite a la creación de impuestos por parte de los gobiernos subnacionales, intimando a “no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual a los establecidos por las leyes de los referidos impuestos”.

De esta forma, es posible entender que la adopción de un esquema de concurrencia de fuentes, ya sea primitivo en el caso de la unificación de impuestos o sistemático tras la promulgación de la Ley N° 12.956, tiene por objetivo la eliminación de la “doble imposición”. Este resultado de la conformación y modernización de un sistema tributario nacional, obligó al reconocimiento de las necesidades de recursos por parte de los municipios pero al mismo tiempo limitó la posibilidad de crear nuevas fuentes tributarias. Este contexto da una justificación adicional para la apropiación por parte de los municipios de una porción de los recursos provenientes de los niveles superiores de gobierno. Es por ello que, a partir de este antecedente, todas las normas que determinaron la distribución de recursos entre la Nación y las Provincias (así como la Ley N° 23.548 actualmente vigente) mantuvieron ciertas consideraciones relacionadas con el tercer nivel de gobierno, tanto en cuanto a la prohibición antes comentada, como también a la obligación de las provincias de crear regímenes de distribución de recursos a nivel municipal.

II. Marco normativo vigente

Como se expresó en la primera parte de este trabajo, cada provincia tiene la facultad de establecer las características del régimen municipal y, entre ellas, las del régimen de participación de impuestos. La historia de los regímenes de coparticipación de cada una de las 23 jurisdicciones provinciales es muy rica, ya que los mismos sufren modificaciones de manera regular. El Cuadro 2 muestra los recursos distribuidos por cada provincia a sus municipios, de acuerdo a la normativa vigente a la fecha¹⁷.

¹⁶ Porto (2003).

¹⁷ Es importante destacar que el cuadro resume los porcentajes tal cual como estos aparecen en la normativa provincial. Muchas veces, dichos porcentajes no son de aplicación directa, ya que pueden existir afectaciones previas a los fondos en cuestión. Asimismo, la columna “otros” corresponde a diferentes recursos, dependiendo de la Provincia.

Cuadro 2: Recursos coparticipados a municipios

PROVINCIA	COPARTICIPACIÓN FEDERAL	REGALIAS			INGRESOS BRUTOS		INMOBILIARIO		AUTOMOTORES	SELLOS	OTROS
		Pet.y Gas.	Hidroelec.	Mineras	Directo	Convenio Multilateral	Urbano	Rural			
BUENOS AIRES	16,14%				16,14%	16,14%	16,14%	0,00%	16,14%	16,14%	16,14%
CATAMARCA	25,00%			35,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	90,00%	25,00%	0,00%
CHACO	15,50%				15,50%	15,50%	Delegado	0,00%	Delegado	15,50%	0,00%
CHUBUT	10,00%	16,00%	14,40%	0,00%	Delegado	0,00%	Delegado	Delegado	Delegado	0,00%	0,00%
CORDOBA	20,00%				20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	Delegado	0,00%	0,00%
CORRIENTES	19,00%		0,00%		19,00%	19,00%	Delegado	19,00%	Delegado	19,00%	19,00%
ENTRE RIOS	15,32%		0,00%		12,00%	12,00%	24,00%	0,00%	60,00%	0,00%	0,00%
FORMOSA	10,00%	0,00%			10,00%	10,00%	Delegado	10,00%	Delegado	10,00%	10,00%
JUJUY									Delegado		
LA PAMPA	11,73%	25,00%	0,00%		23,00%	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%
LA RIOJA					20,00%	20,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%
MENDOZA	18,80%	12,00%	12,00%	0,00%	18,80%	18,80%	18,80%	18,80%	70,00%	18,80%	0,00%
MISIONES	12,00%		0,00%		12,00%	12,00%	12,00%	12,00%	12,00%	0,00%	0,00%
NEUQUEN	15,00%	14,55%	0,00%	0,00%	15,00%	15,00%	30,00%	30,00%	Delegado	15,00%	0,00%
RIO NEGRO	10,00%	10,00%	10,00%	0,00%	26,50%	26,50%	26,50%	26,50%	26,50%	0,00%	0,00%
SALTA	15,00%	17,50%	0,00%	50,00%	15,00%	15,00%	Delegado	15,00%	Delegado	15,00%	15,00%
SAN JUAN											
SAN LUIS	8,00%				16,00%	16,00%	8,00%	8,00%	16,00%	11,20%	0,00%
SANTA CRUZ	11,00%	7,00%			32,00%	32,00%	Delegado	0,00%	Delegado	32,00%	32,00%
SANTA FE	13,43%				13,43%	13,43%	50,00%	50,00%	90,00%	0,00%	20,00%
SANTIAGO DEL ESTERO	15,00%	0,00%			25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	40,00%	25,00%	25,00%
TIERRA DEL FUEGO	26,10%	20,00%			46,10%	46,10%	Delegado	0,00%	Delegado	46,10%	0,00%
TUCUMAN	16,50%				0,00%	0,00%	12,00%	12,00%	85,00%	0,00%	0,00%

Fuente: elaboración propia en base a la normativa provincial vigente.

Al respecto, los porcentajes aplicados a cada recurso no son directamente comparables entre las provincias, al menos, por dos razones: primero, porque hay que considerar la incidencia del recurso distribuido en el total de recursos de cada jurisdicción y segundo porque hay que tomar en cuenta la delegación de facultades tributarias (tal como se explicó en la primera parte) que haya realizado cada provincia.

En cuanto a los regímenes vigentes, merecen una mención especial aquellas provincias que presentan suspendidos total o parcialmente sus mecanismos de coparticipación de recursos a municipios.

El Régimen de Coparticipación Municipal de la Provincia de Jujuy fue establecido originalmente en 1977 por la Ley N° 3.484, pero se encuentra suspendido desde el año 1989. Desde entonces, la distribución estuvo regida por diversos regímenes transitorios que fueron derogados por la Ley N° 5.239 en el año 2002. La misma, que ratifica el “Acuerdo Relación Fiscal Provincia-Municipios”, determina el régimen de transferencias a municipios en la actualidad. Las sumas transferidas mensualmente cubren el costo de la planta de personal a esa fecha, adicionándose las sumas del sueldo anual complementario, de la ayuda escolar en los meses correspondientes y se prevé la actualización en función de la política salarial provincial (la que se replica a nivel municipal), con el objeto de cubrir los gastos asociados a la nómina de personal de los municipios.

San Juan, por medio de las Leyes N° 7.118 y N° 7.191 del año 2001, estableció un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre Provincia y Municipios, que se mantiene hasta la actualidad¹⁸. Dichas normas asignaron un monto anual que le corresponde por todo concepto a cada Municipio. A partir de entonces, anualmente la Ley de Presupuesto Provincial fija el monto de transferencias a Municipios, que incorpora lo transferido en el año anterior más un adicional. Para acceder a los montos incrementales, los municipios deben cumplir ciertas pautas relacionadas con la política de personal y el envío de información fiscal a la Provincia.

Por último, la Provincia de La Rioja suspendió la Coparticipación Municipal de los recursos de origen federal en el año 1989, si bien mantiene la coparticipación de la recaudación provincial de acuerdo a la Ley N° 4.126, sancionada en 1982, a lo que le suma transferencias discrecionales cuyo espíritu es reemplazar los montos correspondientes a los recursos federales.

III. Análisis empírico

Antes de comenzar con el análisis empírico, es necesario realizar algunas aclaraciones metodológicas. La información utilizada es, en su gran mayoría, real y surge de los datos provinciales de coparticipación de impuestos a municipios. En los casos en que no se cuente con esa información, se utilizan datos estimados en función de los recursos nacionales, la recaudación provincial y las normas vigentes en cada provincia.

La serie analizada corresponde al periodo 2003-2013, no obstante el análisis se verá limitado cuando se utilicen datos del gasto o de los ingresos propios municipales, dado que para estos últimos se dispone de datos hasta el año 2010. Asimismo, y por motivos comparativos, cuando se habla de recursos transferidos por coparticipación a los municipios, se incluyen las transferencias de las provincias con regímenes parcial o totalmente suspendidos (excepto que se explicita lo contrario), ya que si bien constituyen estrictamente transferencias provinciales de libre disponibilidad y no recursos coparticipados, cumplen ese

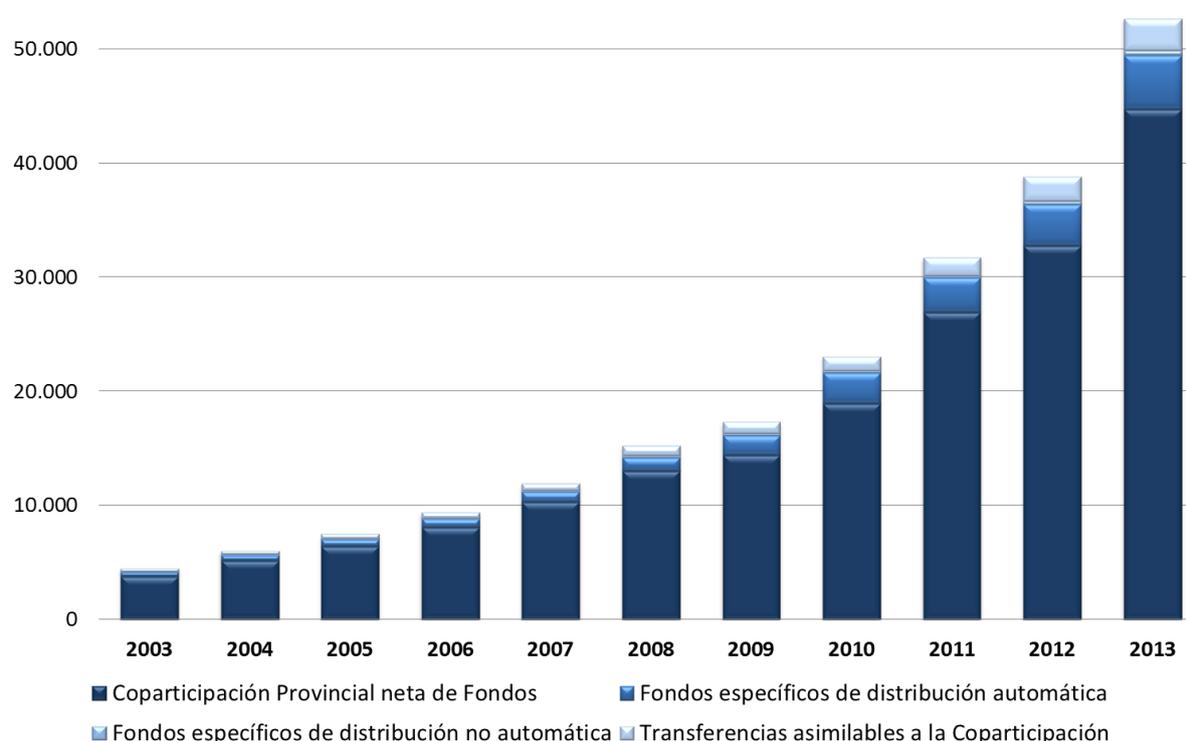
¹⁸ Por la misma disposición, la Provincia tomó a su cargo todos los empréstitos y leasing financieros tomados por los municipios a esa fecha.

rol dentro de las finanzas de los municipios de esas provincias. Por su parte, la caracterización regional sigue la definición de regiones utilizada por el INDEC¹⁹.

(A) Evolución y Composición

En el periodo 2003-2013, los recursos que las provincias transfirieron a los municipios a través de los regímenes de coparticipación (y sus similares) crecieron a una tasa promedio anual del 31,5%, lo que implicó un crecimiento nominal, punta contra punta, de \$48.180 millones. El gráfico 1 muestra la evolución del periodo, discriminando los fondos de distribución automática y no automática que se nutren de la masa coparticipable y los regímenes que se asimilan a la coparticipación.

Gráfico 1: Evolución consolidada Coparticipación a municipios 2003-2013



Fuente: elaboración propia en base a información provincial y estimaciones DNCFP

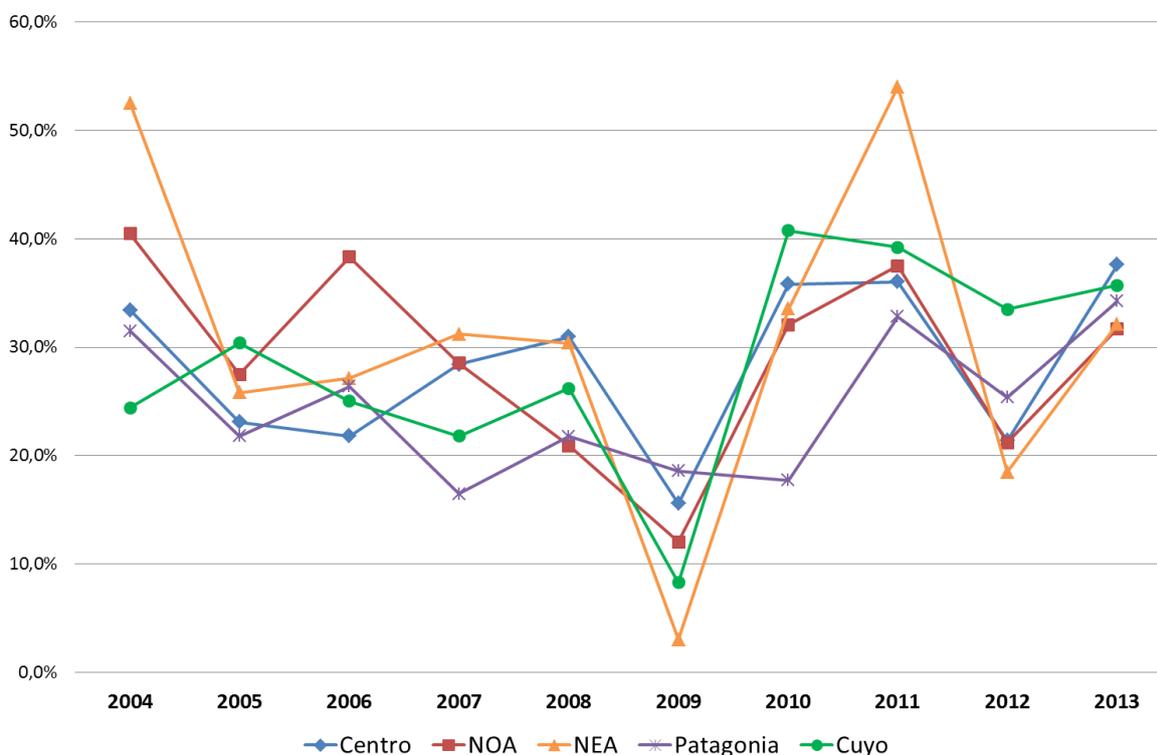
La participación de todos los agregados es aproximadamente constante para el periodo analizado. Tal como se esperaba, los recursos de la coparticipación provincial neta de fondos tienen el mayor peso relativo, con un 85% en promedio para toda la serie. Los regímenes de transferencias similares a los de la coparticipación pierden participación en el periodo (7% en 2003 versus 5% en 2013) lo que está explicado por su falta de automaticidad, lo que genera que no evolucionen de la misma forma que la recaudación nacional y provincial.

El análisis por región muestra que, para el promedio de la serie, más del 55% de los recursos totales por coparticipación pertenecen a la región centro, seguida por la región

¹⁹ Región Centro o Pampeana: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa y Entre Ríos. Región Patagónica: Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Río Negro y Tierra del Fuego. Región NOA: Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja. Región NEA: Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones. Región Cuyo: Mendoza, San Luis y San Juan. No se consideraran dentro de los totales a la CABA, al no poseer una estructura de ordenamiento local similar al de las restantes provincias.

patagónica con un 12%. A continuación, el gráfico 2 muestra la variabilidad de los recursos coparticipados respecto del año anterior, para todas las regiones:

Gráfico 2: Coparticipación a municipios – Variación contra el año anterior por región



Fuente: elaboración propia en base a información provincial y estimaciones DNCFP

Como se observa en el gráfico, las variaciones experimentadas año a año por las regiones son similares, con pocas excepciones, que generalmente están relacionadas con alguna modificación del régimen de una provincia que impacta en el consolidado de la región a la que pertenece²⁰. Se resalta, en primer lugar, que en todo el periodo bajo análisis, ninguna región tuvo una variación negativa de los recursos percibidos por coparticipación²¹. El año de peor performance es 2009, coincidente con la crisis económica internacional, donde en promedio los recursos crecieron un poco más del 11%, con gran variabilidad entre las regiones (los recursos percibidos por los municipios del NEA crecieron apenas un 3%, mientras que los de la Patagonia crecieron casi un 19%). La contracara es el año 2011, donde todas las regiones muestran un crecimiento superior al 30%, producto de un importante crecimiento de los recursos provinciales y nacionales a los que se adiciona la eliminación de la afectación sobre los recursos federales que estuviera vigente durante el periodo 2006-2010, en virtud de lo establecido en la Ley de Financiamiento Educativo.

Por otro lado, resulta interesante analizar las distintas fuentes de recursos que componen la coparticipación a municipios neta de Fondos y garantías²² así como su

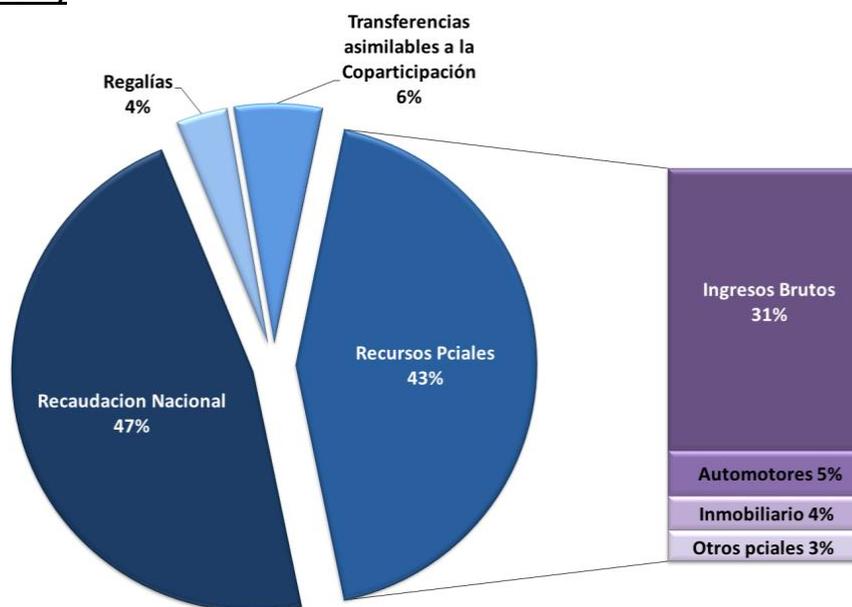
²⁰ En 2006 por ejemplo, entra en vigencia el nuevo régimen de coparticipación de Catamarca, lo que impacta en la variación del NOA y la decisión de la Provincia de Corrientes de incrementar los recursos coparticipados un punto porcentual a partir de 2010, impacta en el NEA a partir de ese año.

²¹ Si se observa la serie municipal desde 1993 (primer año en que se tienen datos) los recursos por coparticipación se incrementaron sólo en dos años de manera consecutiva (1996-1997), en el resto de la serie se intercalan años de crecimiento con años de caída en los recursos coparticipados.

²² Los Fondos, tanto de distribución automática como no automática, así como las garantías, se conforman en base a la normativa de la jurisdicción en cuestión combinando distintos porcentajes de recursos nacionales y provinciales. Teniendo en cuenta la dificultad de desagregar por impuesto dichos fondos, se decide considerarlos de forma independiente sin asignarle una procedencia específica.

procedencia en cuanto a nivel de gobierno²³. Como dicha composición es dinámica (dado que depende de la evolución de cada uno de los recursos que componen la coparticipación a municipios), se analizará la correspondiente al año 2013. A nivel del Consolidado Municipal se desprende que el componente de recursos nacionales es el concepto de mayor importancia relativa, representando un 47% del total.

Gráfico 3: Coparticipación a municipios neta de fondos y garantía – Composición por recurso (2013)



Fuente: elaboración propia en base a información provincial y estimaciones DNCFP

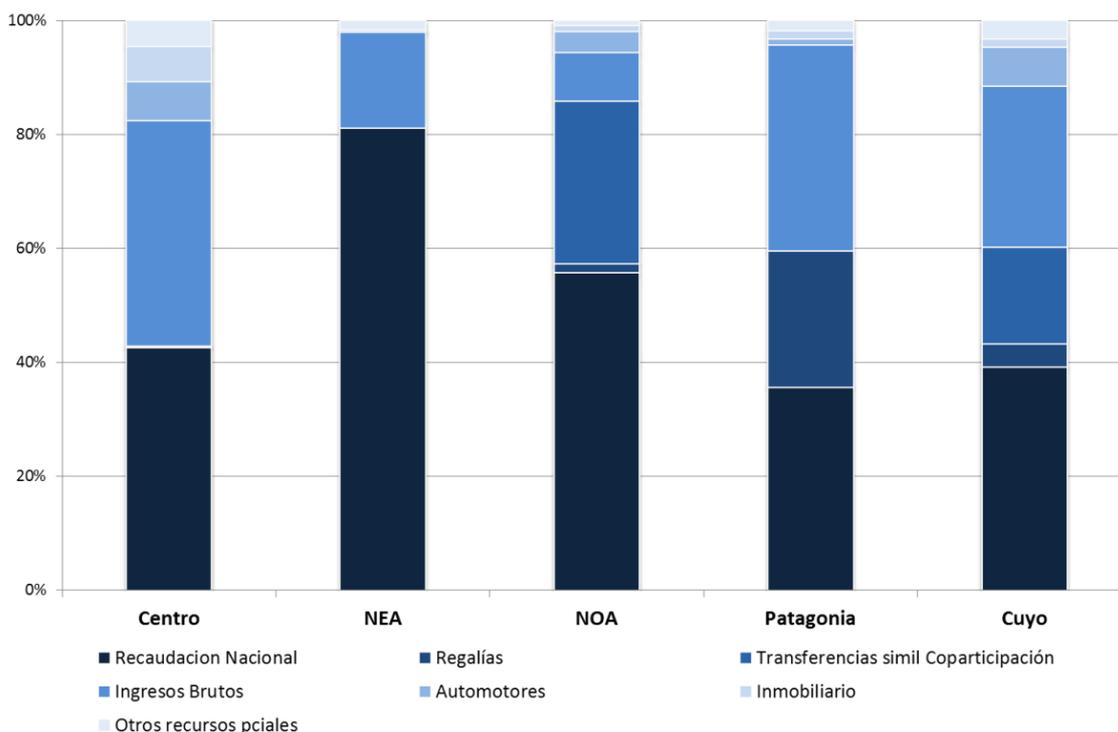
A nivel consolidado el componente provincial alcanza una participación del 43% (ver gráfico 3), ocupando el segundo lugar en importancia relativa, aunque muy próximo al aporte de los recursos nacionales (las participaciones se vuelven prácticamente idénticas si se incorporan las regalías dentro de los recursos provinciales). Dentro de los recursos provinciales netos de regalías, la mayor participación corresponde al Impuesto a los Ingresos Brutos, con más de un 70% del total de recursos provinciales participados. La pro-cicilidad del recurso, en un contexto de crecimiento de la actividad económica, sumado a las reformas que introdujeron varias jurisdicciones para incrementar la recaudación impositiva²⁴, explican la supremacía de este recurso, cuya participación en el total de recursos provinciales coparticipados en el año 2003 alcanzaba el 55%. La participación de los impuestos a los Automotores (5%) e Inmobiliario (4%) está muy afectada por la delegación de potestades sobre estos recursos a nivel municipal en varias jurisdicciones.

Si el análisis se realiza a nivel regional, la situación difiere, según se observa en el gráfico 4:

²³ Si bien las regalías provienen de las arcas provinciales, son percibidos sólo por algunos de los gobiernos subnacionales, por lo que serán examinados de forma independiente.

²⁴ Estos y otros comentarios sobre la evolución de los recursos de recaudación provincial se analizan con más detalle en el trabajo de la Dirección de Consolidación de Información de Recursos (DNCFP): "Recursos Tributarios Provinciales: Evolución y configuración regional 2001-2011".

Gráfico 4: Coparticipación a municipios– Composición por recurso y por región (2013)



Fuente: elaboración propia en base a información provincial y estimaciones DNCFP

La región del NEA evidencia la mayor dependencia sobre los recursos de **recaudación nacional**, con una participación del 81% en el total coparticipado. Dicho componente en el NOA resulta cercano al 56%, siendo las únicas dos regiones donde estos recursos se mantienen por sobre la participación expuesta por el consolidado nacional. Esta última región cuenta con la particularidad de estar integrada por dos provincias cuyos regímenes de coparticipación se vieron suspendidos (total o parcialmente) y sustituidos por regímenes de transferencias, por lo que la participación de este concepto alcanza un 29% del total coparticipado en la región. La Patagonia se presenta como la región con menor participación de los recursos nacionales, con el 36%.

A la hora de observar el aporte al total coparticipado de la **recaudación provincial**, como ya se ha destacado anteriormente, hay que considerar que el análisis se verá afectado por la disparidad jurisdiccional en cuanto a la descentralización de potestades tributarias. Teniendo en cuenta esto, se observa que, en contraposición, los impuestos provinciales coparticipados a gobiernos locales en el Centro, Patagonia y Cuyo representan el 57%, 41% y 40%, respectivamente. Si bien las proporciones de la recaudación nacional y provincial coparticipada en la región Cuyo conservan cierta similitud con la región Patagonia, existen dos marcadas características que las diferencian cualitativamente. Primero, la región de Cuyo cuenta con una porción de los recursos dirigidos a los municipios en carácter de transferencia asimilable a la coparticipación, producto de la suspensión del régimen de San Juan, que representa un 17% del total regional. La segunda diferencia se relaciona con las regalías: mientras que en Cuyo sólo Mendoza transfiere recursos por este concepto a sus municipios (4% del total regional), en la Patagonia adquieren una fuerte relevancia significando el 24% de la coparticipación. De esta forma, en el caso de la Patagonia, no puede dejar de considerarse el importante aporte de las regalías al total coparticipado (65% si se consideran conjuntamente ambos conceptos). Si se analizan las regalías al interior de esta región, se observa que todas las provincias coparticipan ese recurso, aunque con una dispersión importante según la jurisdicción: el intervalo de participaciones va desde el 9% del total nominal coparticipado en la Provincia de Río Negro hasta el 60% para la Provincia

del Chubut. Si bien en el año 2013 la participación de las regalías en Chubut es la mayor de la región, es importante realizar algunas aclaraciones. Esta jurisdicción coparticipa únicamente las regalías y el producto de impuestos nacionales. La baja participación de los impuestos provinciales en el total regional obedece a que tanto el Impuesto Automotor, el Inmobiliario, así como Ingresos Brutos (contribuyentes directos) se encuentran en potestad de los municipios. De esta forma el aporte nulo a la participación de la recaudación provincial al consolidado regional no resulta en detrimento de los recursos municipales, sino que los mismos se perciben en carácter de ingresos propios y no de coparticipación. Esta característica incrementa la participación de las regalías, superando a la Provincia de Neuquén, principal productora de gas y petróleo a nivel nacional.

Dentro de las fuentes de ingreso provinciales coparticipadas por el Centro, es Ingresos Brutos el componente con mayor importancia (40% del total transferido a los municipios), ocupando una proporción similar a la Recaudación Nacional. Desde una perspectiva intra-regional, se observa que la Provincia de Buenos Aires es quien más aporta al total de este recurso, ya que un 46% del total de los recursos que otorga a sus municipios proviene de la recaudación de este impuesto. Ingresos Brutos es también relevante en la Patagonia (36%, porcentaje idéntico al de los recursos nacionales) y en Cuyo (28%).

El aporte al total coparticipado por los Impuestos Inmobiliario y Automotor se comporta de forma disímil en todas regiones, pero siempre manteniendo una participación por debajo del 13% agregado. El Centro es donde se encuentra dicha participación máxima y el NEA donde se da la menor (menos del 1%), lo cual coincide con la delegación de facultades de estos tributos (casi inexistente en el Centro y muy alta en el NEA).

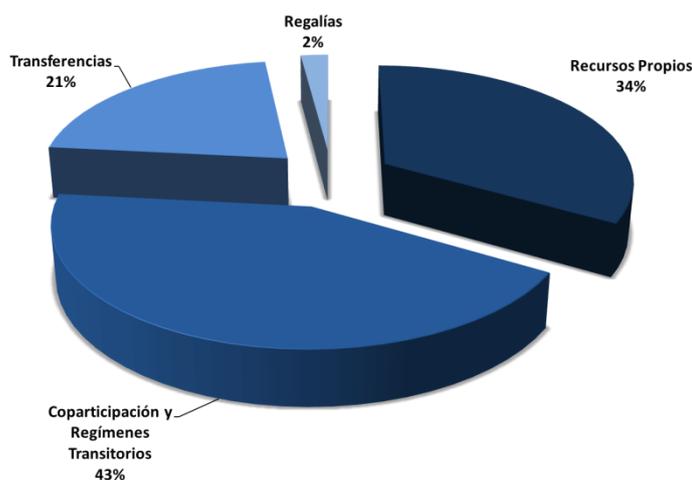
(B) Importancia de la Coparticipación para los Gobiernos Locales

Concluido el análisis sobre la evolución y composición de la Coparticipación, resulta pertinente considerar la importancia relativa de estos recursos, relacionándolos con los demás ingresos municipales, así como también con algunos de los gastos.

Recursos municipales totales – Año 2010

La importancia de los recursos coparticipados en el total de los recursos que perciben los municipios ilustra la importancia que tienen para asegurar la autonomía económica y financiera de este nivel de gobierno.

Gráfico 5: Composición de los recursos totales municipales – Año 2010



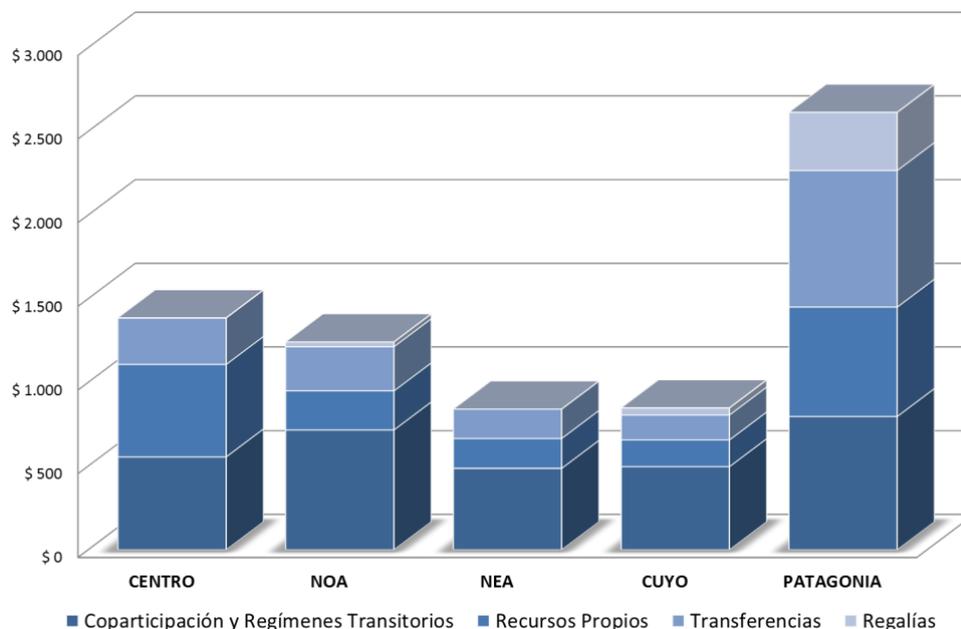
Fuente: elaboración propia en base a información provincial y estimaciones DNCFP

A nivel consolidado se puede observar (gráfico 5) que las transferencias que se originan por los Regímenes de Coparticipación o los que se asemejan a estos, ocupan un lugar muy importante, concentrando el 43% de los recursos totales de los Municipios en el año 2010. Ello refuerza la importancia de estudiar no sólo cuánto es lo que cada Provincia dispone que se asigne al conjunto de sus Municipios, sino también la forma de distribuirlos entre los gobiernos locales, ya que esto es lo que asegura una gran parte de los bienes y servicios que podrá brindar la jurisdicción local.

Asimismo, como se desprende del gráfico, una parte importante corresponde a los recursos propios municipales (34%), aunque ello está influenciado por la importante capacidad recaudatoria de los municipios de las Provincias de la región Centro que, además, son los de mayor peso dentro del consolidado. Sin embargo, el nivel de autofinanciamiento, como se ha demostrado en trabajos anteriores de esta Dirección, ha ido disminuyendo en los últimos años y muestra una importante dispersión entre provincias.

El gráfico 6 desagrega por región los recursos totales municipales *per cápita*. Se puede observar que la región con más recursos *per cápita*, la Patagónica, tiene 3 veces más que el NEA, la región con menos recursos. Esta situación se puede explicar por el hecho de que los municipios patagónicos cuentan con poca población, muy dispersa, lo que genera que los costos de los bienes y servicios que brindan los gobiernos locales sean más altos. Sin perjuicio de ello, la diferencia sigue siendo importante, ya que la región que concentra el 5% de la población total del país recibe el 15% de los recursos totales del consolidado de municipios, porcentaje equivalente a lo que reciben las regiones del NEA y NOA de manera conjunta, que a su vez concentran el 23% de la población del país.

Gráfico 6: Recursos municipales *per cápita* (por tipo de recurso y región) – Año 2010



Fuente: elaboración propia en base a información provincial y estimaciones DNCFP

Asimismo, hay otros factores que influyen en esta situación, como la existencia de regalías petrolíferas, gasíferas e hidroeléctricas, la mayoría concentradas en esta región; la delegación de tributos de la Provincia del Chubut y, finalmente, un alto nivel de transferencias de los niveles superiores de gobierno.

Por otra parte, se pueden apreciar ciertas características de las regiones en lo que respecta a la composición de los recursos *per cápita*. En el Centro se distingue la fuerte participación de los recursos propios, situación que habíamos advertido con anterioridad.

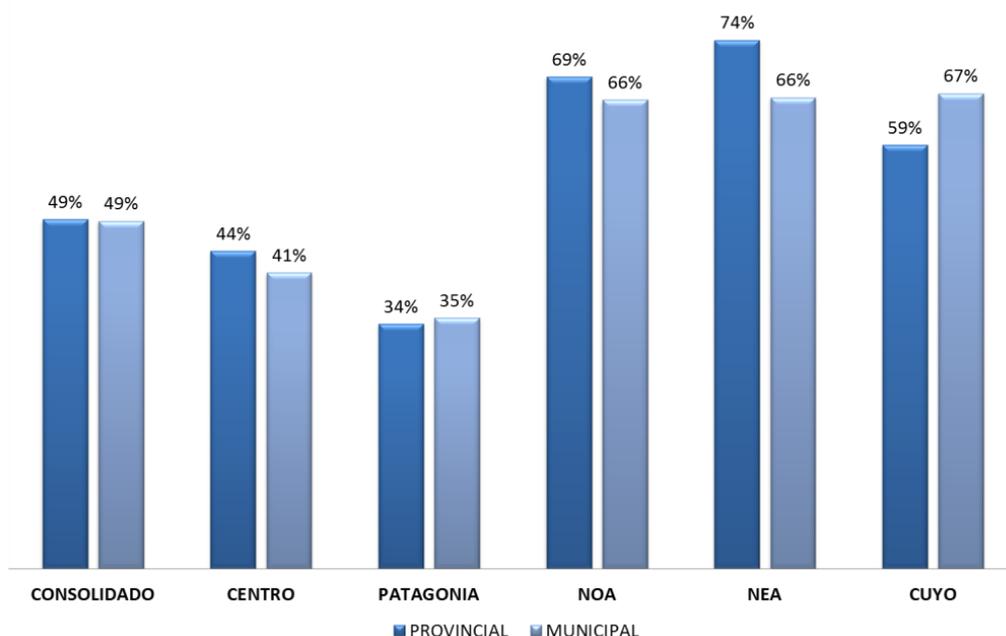
Como contrapartida, en las regiones que presentan bajo poder recaudatorio, los recursos provenientes de la coparticipación adquieren mucha relevancia, como sucede en el NOA, el NEA y Cuyo. Luego, en el caso de la Patagonia, el Régimen de Coparticipación, los recursos propios y las transferencias tienen un peso similar (entre el 25 y el 30%), mientras que las regalías representan un 13% del total de los recursos, lo que significa una participación sensiblemente mayor que en el resto de las regiones.

Coparticipación en relación al gasto total en Provincias y Municipios

También resulta interesante analizar la relación entre los recursos coparticipados y el gasto total, en el nivel provincial y municipal. Desde el punto de vista de los Gobiernos Locales, la sistematicidad en la recepción de estos recursos permite evaluar correctamente las necesidades de generación de ingresos propios para financiar la estructura de gastos.

El gráfico 7 permite afirmar que los recursos recibidos por las provincias por coparticipación sirven para financiar casi la mitad de sus erogaciones totales del año 2010 (49%) y que la misma estructura financiera se replica a nivel municipal consolidado.

Gráfico 7: Recursos coparticipados y gastos totales en el Consolidado Provincial y Municipal – Promedio 2003-2010



Fuente: elaboración propia en base a información provincial y estimaciones DNCFP

Si, en cambio, se observa la desagregación por regiones, surge que la Patagonia es la que presenta los niveles más bajos de recursos recibidos por coparticipación en función de sus gastos totales, tanto a nivel provincial como municipal, siendo en promedio 34% y 35% respectivamente.

A nivel municipal, en segundo lugar aparece la región del Centro, que recibe transferencias automáticas que les permite financiar en promedio el 41% de sus gastos totales, con un nivel levemente superior del indicador para su par provincial. Luego, en niveles similares (de alrededor del 67%) se encuentran los consolidados municipales regionales del NOA, NEA y Cuyo, aunque con varias particularidades que conviene señalar. En el NOA y el NEA los recursos coparticipados explican una menor porción del gasto a nivel municipal que a nivel provincial, mientras que la situación contraria se da en Cuyo. Esto pareciera tener que ver con la delegación de facultades tributarias (inexistente en Cuyo). Por otro lado, los indicadores municipales del NOA y Cuyo incluyen los recursos que

se les transfieren a municipios por regímenes similares a los de Coparticipación (Jujuy, La Rioja y San Juan). Si estos recursos no se consideraran, habría una importante diferencia con el indicador provincial, ya que las participaciones municipales caerían al 35% y 47% respectivamente²⁵.

Transferencias por Coparticipación en relación a los gastos de funcionamiento municipales

Tanto la justificación teórica de la coparticipación al tercer nivel de gobierno²⁶, como las diferentes pautas y criterios de distribución secundaria que la rigen, explican cómo este tipo de transferencia intenta garantizar el financiamiento de la prestación de servicios básicos municipales, asegurando el funcionamiento del tercer nivel de gobierno. En este sentido, se entiende que la suma de las erogaciones incluidas en “Gasto en Personal” y “Gasto en Bienes de Consumo y Servicios”, principales componentes del gasto corriente, representan una medida aproximada de los gastos de funcionamiento mínimos.

A nivel consolidado, la participación de los gastos de funcionamiento en el total de recursos recibidos por coparticipación se incrementa desde un 59% en el año 2003 al 62% en el año 2010. Dicha evolución tiene varios puntos de corte que conviene señalar. En los comienzos de la serie, los gastos de funcionamiento se incrementan a un ritmo relativamente bajo hasta el 2007, producto de la salida de la crisis, mientras que los saldos coparticipados aceleran su crecimiento. Como resultado, la proporción de dicho gasto garantizado por la coparticipación asciende del inicial 59% al 66% para el 2004, manteniéndose se relativamente constante hasta el año 2007. A partir de este año los gastos básicos se incrementan con mayor dinamismo, impulsados por el gasto en personal en base a un proceso de recomposición salarial generalizada que incluyó al sector municipal, deteriorando levemente el indicador en los años siguientes. Asimismo, la coparticipación a municipios presenta una desaceleración en el año 2009, llevando el indicador a los valores iniciales de la serie. La posterior recuperación de los saldos coparticipados permite una recomposición, sin alcanzar los valores previos al 2007.

Desde una perspectiva regional, la relación entre la coparticipación y gastos de funcionamiento presenta características propias y diferenciadas (ver gráfico 8).

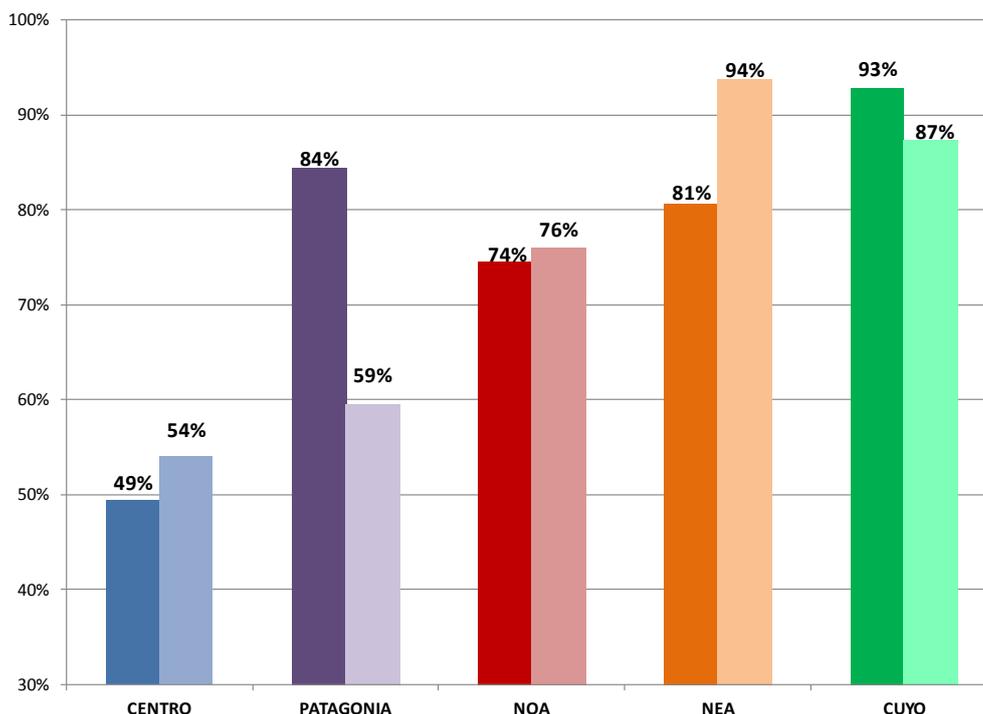
Considerando los datos puntuales de los años 2003 y 2010, la región Centro se muestra como aquella cuyos gastos básicos se encuentran menos financiados por los recursos de la coparticipación, comenzando en el año 2003 en el 49% para alcanzar el 54% al final de la serie. Por otro lado, se observa que tanto el NEA como el NOA presentan valores crecientes en la comparación punta a punta, comenzando en 81% y 74% para finalizar en 94% y 76% respectivamente.

Es interesante el caso del NEA, ya que si bien cuenta con la capacidad de solventar casi la totalidad de las erogaciones básicas con los recursos de la coparticipación, esta aptitud pareciera responder a los bajos niveles de gasto de funcionamiento y no a una disponibilidad de recursos superior al de otra región para esos años. Si se relaciona este último argumento con lo explicado en apartados anteriores acerca de la baja recaudación de ingresos propios del NEA en comparación a otras regiones, se comprende la necesidad de que los gastos de funcionamiento se relacionen muy estrechamente con los niveles de coparticipación como principal fuente de financiamiento.

²⁵ La suspensión parcial o total de estos regímenes pareciera no afectar demasiado la automaticidad en la recepción de los recursos, sino más bien la actualización de los mismos y la posibilidad de su cálculo directo y objetivo en relación a la recaudación provincial. Dado que se entiende que la automaticidad no está afectada es que se los incluye en el gráfico 7.

²⁶ Incluye las transferencias similar coparticipación en los casos de La Rioja, Jujuy y San Juan.

Gráfico 8: Gastos de funcionamiento en relación a los recursos coparticipados por región – 2003 vs. 2010



Fuente: elaboración propia en base a información provincial y estimaciones DNCFP

Las regiones de Cuyo y la Patagonia, por otro lado, muestran un desarrollo decreciente del indicador. En ambos casos, el año 2007 se exhibe como punto de quiebre, donde el incremento del gasto de funcionamiento a un ritmo mayor al de la Coparticipación impacta de manera sostenida, completando disminuciones del 6% y del 30% en el indicador de referencia. Particularmente, en el caso de la Patagonia, la brecha se ha cubierto con transferencias de los niveles superiores de gobierno.

Fondos de distribución automática y no automática que se nutren de la masa coparticipable

Merecen un breve comentario los Fondos que surgen de la masa coparticipable, y que se “apartan” de la misma para financiar algún destino específico, los cuales están vigentes en casi todas las provincias. En promedio para el periodo 2003-2013, los fondos de distribución automática representan un 9% del total de recursos coparticipados, siendo los más importantes el Programa de Descentralización de la Provincia de Buenos Aires²⁷, el Fondo de Financiamiento de Descentralización (Fo.Fin.Des., Córdoba) y el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI, Tucumán).

La Provincia de Buenos Aires, mediante la Ley N° 13.010 establece la asunción por parte de los Municipios de responsabilidades administrativas y operativas de la gestión tributaria del Impuesto Inmobiliario Rural y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos Descentralizados. Cada Municipio recibe una porción de la recaudación como retribución de la administración del tributo en función de la cobrabilidad. De esta forma queda establecido el Programa de Descentralización de la Provincia de Buenos Aires.

²⁷ Buenos Aires también ha creado varios fondos adicionales, que tienen importante participación en los últimos años, como el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, el Fondo de Saneamiento Ambiental (tratamiento y disposición final de residuos), el Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales, el Fondo de Inclusión Social y el Fondo para el Fortalecimiento de los Servicios Municipales.

El Fondo de Financiamiento de Descentralización Provincial de Córdoba expresado en la Ley N° 7.850 se crea con la finalidad de atender las erogaciones que resulten de las transferencias de obras, servicios y funciones del Estado Provincial a los Municipios, Comunas o Comisiones Vecinales, así como el financiamiento de asistencia y gastos complementarios necesarios para su implementación. El mismo se conforma con el 12% de la masa coparticipable.

En el caso de la Provincia de Tucumán, las Leyes N° 6.650 y 6.651 crean un régimen especial de asistencia financiera adicional a las Municipalidades y comunas del interior a partir del año 1996. El Fondo de Desarrollo del Interior se nutre del 7,9% de los recursos de Jurisdicción Nacional y Provincial sin afectación específica previa deducción del monto que les corresponda en conjunto a los Municipios y Comunas Rurales. Además de la Coparticipación Federal, los impuestos que se incluyen para el cálculo de este Fondo son, el Inmobiliario, Automotores, Ingresos Brutos, Autotransporte, Juegos de Azar y Sellos. La asignación del fondo es mediante una escala fija los gobiernos locales están obligados a afectar el producido de este Fondo al cumplimiento de sus obligaciones previsionales, pudiendo el Poder Ejecutivo retener los importes correspondientes.

Finalmente los fondos de distribución no automática, alcanzan en promedio el 1% de los recursos coparticipables y generalmente están asociados a cubrir desequilibrios fiscales, siendo asignados, con mayor o menor grado de discrecionalidad, por el Poder Ejecutivo de las provincias a los municipios que lo requieran.

TERCERA PARTE: LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA ENTRE LOS MUNICIPIOS

(I) Criterios de distribución secundaria

Un aspecto central de los Regímenes de Coparticipación es la distribución secundaria de los recursos, definida como la forma en que se asignan entre los gobiernos locales los recursos que cada provincia asigna al conjunto de municipios. Si bien las 21 Provincias que poseen mecanismos de transferencias automáticas de recursos los distribuyen de acuerdo a diferentes parámetros, resulta interesante agruparlos de acuerdo al objetivo que se encuentra detrás de cada uno de ellos. Para ello, la literatura especializada ofrece diferentes conceptos para clasificar los criterios de distribución, lo que lleva, incluso a clasificar el mismo parámetro de manera diferente, de acuerdo a cuál se cree que es el “espíritu” de utilizar un determinado indicador²⁸. Teniendo en cuenta estas complejidades, el presente trabajo propone una clasificación amplia, que pueda contemplar íntegramente los coeficientes establecidos en el caso municipal.

1. Criterio devolutivo

Como su nombre lo indica, este criterio establece que cada jurisdicción debería recibir transferencias de forma proporcional a lo que en ella se recauda. Es decir, utilizando alguna variable que pueda funcionar como *proxy*, se transfiere a cada jurisdicción en función de lo que sus contribuyentes aportaron en concepto de impuestos de los niveles superiores de gobierno²⁹, siendo la más frecuente la distribución geográfica de la recaudación provincial (o su devengamiento). Uno de los fundamentos en los que se basa este criterio es la minimización de los costos de recaudación, lo que suele lograrse, como vimos en la primera parte del trabajo, mediante su centralización. También pertenecen a este criterio los coeficientes que se transfieren por regalías a los municipios productores. La Tabla 1 muestra los parámetros utilizados para distribuir recursos según este criterio:

Tabla 1: parámetros utilizados para asignar recursos mediante el criterio devolutivo

PARÁMETRO	JUSTIFICACIÓN
Recaudación del impuesto automotor.	Intenta realizar una estimación aproximada de lo que en esa jurisdicción se recauda efectiva o potencialmente.
En función de la participación en el total devengado anual por el Impuesto a los Vehículos.	
Sobre la base de la participación en el devengado anual de valuación del impuesto inmobiliario.	
Producción por pozo.	
En relación a la venta de boletos efectuada en cada municipio (Imp. sobre el hipódromo)	
En relación directa a la emisión del impuesto en cada jurisdicción (Imp. inmobiliario)	

Fuente: elaboración propia en base a la normativa provincial

2. Criterio compensatorio

Los coeficientes establecidos a partir de este criterio intentan incrementar la masa de recursos disponible para los municipios que, por sus propias características o estructura, deberán afrontar un mayor nivel de gasto. Es decir, buscan compensar al gobierno local por tener que afrontar un mayor nivel de gasto para una determinada provisión de servicios

²⁸ Por ejemplo, para Costamargna (2007) los criterios relacionados en forma directa a la población son devolutivos, mientras que Sbatella (2001) los clasifica como “proporcionales”.

²⁹ En este trabajo entendemos que el criterio poblacional está más relacionado con un incremento de costos por atender una población mayor, que a la idea de *proxy* de la capacidad contributiva, razón por la cual el criterio poblacional será considerado compensatorio y no devolutivo.

públicos³⁰ o para su funcionamiento habitual. Las características tenidas en cuenta para el logro de la compensación suelen ser la superficie, la población y su distribución geográfica, el nivel de gasto, los servicios prestados y los costos administrativos. La Tabla 2 resume la totalidad de parámetros utilizados que responden a este criterio:

Tabla 2: parámetros utilizados para asignar recursos mediante el criterio compensatorio

PARÁMETRO	JUSTIFICACIÓN
Población	Se entiende que a mayor población, mayores serán las erogaciones que el municipio deberá realizar para un determinado nivel de provisión de servicios.
Población de cada municipio excepto la capital	
Población rural que recibe servicios del municipio	A lo anterior se suma que los costos de prestación de servicios en zonas rurales suelen ser elevados.
Gasto corriente	Compensa directamente las erogaciones corrientes que cada municipio debe realizar, ya sean generales o en algún rubro particular.
Gasto corriente per cápita	
Gasto en asistencia social	
Gastos asociados a la administración tributaria	
Cantidad de empleados teóricamente necesarios para la prestación de servicios por parte del municipio	
Gasto en salud (camas disponibles, nivel de ocupación, complejidad, n° de consultas, n° de pacientes, etc.)	En este caso también se compensa el gasto, pero con la particularidad de que es una responsabilidad originalmente provincial trasladada al municipio vía descentralización.
Superficie	Se entiende que los costos de provisión de servicios se incrementan a mayor superficie.
Inversa a la importancia de la distribución de la población	Comprendiendo a este indicador como la inversa de la concentración de la población, el mismo intenta compensar los gastos originados por la dispersión poblacional del municipio.
Lejanía a la capital	Busca compensar ciertos incrementos de costos derivados de la distancia a la capital, generalmente asociados a aspectos burocráticos.
Partes iguales	Intenta cubrir los gastos fijos de una estructura municipal mínima, independientemente del tamaño del municipio ³¹ .

Fuente: elaboración propia en base a la normativa provincial

3. Criterio solidario

En este caso, el objetivo general del criterio es la convergencia de las condiciones de vida de los habitantes de distintas jurisdicciones, intentando alcanzar un grado similar de desarrollo y asegurar el acceso al mismo nivel de provisión de servicios públicos para todos los ciudadanos de la provincia. Para definir los coeficientes relacionados a este criterio suelen utilizarse indicadores relativos a las condiciones de vida, exhibiéndose en algunos casos la intención de reducir situaciones críticas de pobreza, siendo el caso ejemplar el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En otros casos se busca incrementar los recursos de aquellas jurisdicciones con baja capacidad de recaudación y generación de recursos propios. Esas dificultades suelen estar asociadas a la escasa superficie y/o población de los municipios, por lo que el coeficiente más frecuentemente utilizado a estos fines es el que reparte de manera inversamente proporcional a la población. La Tabla 3 resume la totalidad de parámetros utilizados que responden a este criterio:

³⁰ Que podría ser “mínima” u “óptima” dependiendo el parámetro considerado.

³¹ La literatura muchas veces clasifica este criterio como “redistributivo” dado que sin importar las características de los municipios, todos reciben el mismo monto. De acuerdo a nuestra perspectiva, los criterios son redistributivos (o solidarios en nuestra clasificación) sólo si recibe más el que más lo necesita.

Tabla 3: parámetros utilizados para asignar recursos mediante el criterio solidario

PARÁMETRO	JUSTIFICACIÓN
Inversa a la población	Intenta incrementar los recursos de las jurisdicciones con escasa capacidad real y/o potencial de recaudación y generación de recursos propios.
Diferencia poblacional con la capital	
Inversa a la capacidad contributiva per cápita	
NBI	Busca, mediante la reducción de situaciones críticas, la convergencia de las condiciones de vida de los habitantes.
NBI per cápita	

Fuente: elaboración propia en base a la normativa provincial

4. Criterio de eficiencia

El cuarto criterio tiene como finalidad incentivar conductas que mejoren la eficiencia entendida en términos “clásicos”, es decir, el logro de resultados similares con costos menores. En este contexto, en la literatura se encuentran parámetros relacionados con la eficiencia en tres aspectos: en la recaudación, en el gasto y con el nivel de endeudamiento.

Para el logro de dichos fines, se utilizan indicadores que miden la eficiencia en un momento y/o su evolución. En el primer caso, los más habituales tienen que ver con la evolución de la recaudación o la participación de los recursos propios del municipio en el total. En el segundo, se relacionan inversamente con el costo salarial o con la cantidad de empleados “per cápita”. En el tercero, por su parte, suelen estar vinculados a la relación entre el stock de deuda y los recursos. Además, cuando se aplican coeficientes que ponderan a los gastos de capital por sobre los corrientes, se puede entender que también se está aplicando este criterio³². La Tabla 4 resume la totalidad de parámetros utilizados que responden a este criterio:

Tabla 4: parámetros utilizados para asignar recursos mediante el criterio de eficiencia

PARÁMETRO	JUSTIFICACIÓN
Cantidad de egresos de pacientes registrados con internación	Utiliza el egreso de pacientes del hospital como una medida de la eficiencia del sistema de salud municipal.
Recaudación propia sobre total municipal	Beneficia a las jurisdicciones que mejoren la eficiencia en términos de recaudación.
Cociente entre la población y el n° de planta de personal	Beneficia a las jurisdicciones que minimicen los costos de prestación de servicios.
Inversa al costo salarial por habitante	
Gastos de capital ejecutados sobre total de gastos ejecutados	Debido a que es interés de los niveles de gobierno superiores que los municipios participen en los proyectos de infraestructura, con este indicador se premia a aquellos en los que el gasto de capital sea relativamente alto en comparación con las erogaciones totales.
Recursos tributarios propios / erogaciones corrientes	Busca beneficiar a las jurisdicciones que mayor capacidad de financiar sus gastos corrientes con recursos genuinos.

Fuente: elaboración propia en base a la normativa provincial

5. Criterio fijo

Se entiende que un criterio de distribución es fijo cuando en la normativa que le da origen no está explicitado en qué se basa el coeficiente de distribución y no posee actualización automática.

La asociación de qué coeficiente utiliza cada Provincia, y en qué porcentaje, se detalla en el Anexo.

³² La justificación sería que el municipio es eficiente en sus gastos corrientes (los que suelen concentrar la mayor parte del gasto municipal) y por ello le queda un excedente para financiar el gasto de capital.

(II) Participación de los criterios de distribución secundaria en el total distribuido

Antes de comenzar a describir la participación de los criterios en la distribución de los recursos coparticipados, resulta oportuno realizar algunas consideraciones metodológicas y comentarios generales:

1. La forma de calcular la participación de cada criterio en el total de recursos a distribuir de cada Provincia depende de si dicha participación resulta estable o móvil en el tiempo.

En las provincias en las que primero se forma una masa total de recursos a distribuir al conjunto de municipios, y luego se determina la distribución entre los mismos, los regímenes presentan participaciones **estables** de los criterios en los recursos distribuidos, independientemente de la variación nominal de la masa año a año. En estos casos, el cálculo se realizó asignando cada coeficiente al criterio correspondiente para luego agregarlos y obtener las participaciones totales.

Las participaciones resultan **móviles** en aquellas Provincias que no distribuyen con los mismos indicadores cada uno de los recursos que coparticipan a sus Municipios. En estos casos, el cálculo se realiza sobre los datos reales de un año en particular, ya que es necesario contar con la participación de cada recurso en el total transferido a los municipios. De este modo, el cálculo se realiza sumando los coeficientes pertenecientes al mismo criterio, ponderándolos por la participación del recurso que se distribuye de acuerdo a ellos en el total. El análisis de los coeficientes móviles se compara para los años 2003 y 2013.

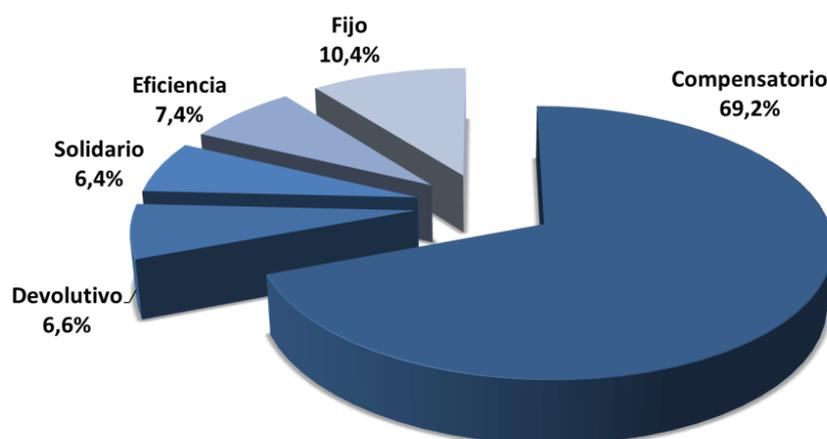
2. La preponderancia de algún criterio por sobre los demás no conlleva una valoración positiva o negativa *per se*. En todo caso, la necesidad de la utilización de cada criterio dependerá de las características estructurales de la provincia en cuestión. Por ejemplo, si una Provincia posee municipios cuyas características socioeconómicas son aproximadamente similares, no tiene sentido que se incluyan criterios solidarios.
3. En cuanto a la actualización periódica de los parámetros, es importante destacar que pueden presentarse problemas relacionados a la modificación de los datos de base, dado que éstos difícilmente evolucionan a la par de las variables reales. Ello, a su vez, puede provocar desequilibrios horizontales que se reflejen en inconvenientes en la prestación de servicios y provisión de bienes por parte de los gobiernos locales debido a la insuficiencia de los recursos percibidos. Adicionalmente, esa desactualización puede generar una distorsión de los resultados de la distribución secundaria respecto de los objetivos originales del régimen. La construcción de aquellos parámetros que responden a criterios de eficiencia, devolutivos y compensatorios generalmente utiliza información interna, lo que significa que es elaborada y sistematizada por los mismos gobiernos locales. En estos casos, resulta más sencillo mantener la información actualizada. Por el contrario, cuando se trata de información externa, que se utiliza cuando existen indicadores poblacionales y criterios solidarios basados en el índice NBI, los conflictos relativos a la desactualización se vuelven más evidentes y complejos.

No obstante, el problema de la rigidez de los coeficientes (que es muy superior, en la práctica, al previsto en las normativas) no siempre está asociado a la falta de actualización de los parámetros por motivos de información. El reajuste de los coeficientes implica una nueva distribución de recursos entre los Municipios, planteando un esquema de “ganadores” y “perdedores” (dado que los recursos a distribuir constituyen un juego de suma cero). Así es que existen fuertes incentivos por parte de los gobiernos locales perjudicados por la actualización a impulsar reclamos o trabas legales con el propósito de evitar su modificación, así como algunos incentivos para las provincias de mantener el *status quo*³³.

³³ Cabe señalar que la modificación de los coeficientes tiene impacto sobre cuánto recibe cada municipio en particular y no en los montos agregados que analizamos en este trabajo.

Con estas consideraciones en mente, a continuación, el Gráfico 9 muestra bajo qué criterios se distribuyó la coparticipación a municipios (consolidada y neta de fondos especiales de distribución no automática y regímenes transitorios) para el año 2013:

Gráfico 9: Coparticipación a municipios consolidada 2013 – Por criterio



Fuente: elaboración propia

Como se observa en el gráfico, la mayor parte de los recursos se distribuyen en función de criterios compensatorios, es decir, aquellos que intentan fortalecer los recursos municipales para que los gobiernos locales puedan asegurar una correcta provisión de servicios (la que probablemente no sería posible de contar sólo con sus recursos propios). Le sigue en importancia la utilización de criterios fijos, y luego los de eficiencia, que en general se han incorporado más recientemente. La baja participación de los criterios devolutivos se relaciona con que muchos de los recursos que se distribuyen por estos criterios (Impuesto Inmobiliario y Automotor) están total o parcialmente descentralizados en algunas provincias. Por último, los criterios solidarios tienen una participación básicamente marginal en el total, ya que pocas provincias los incorporan y en porcentajes bajos.

El análisis por Provincia, como dijimos anteriormente, se divide entre aquellas que tienen criterios cuya participación en la distribución no cambia en el tiempo (estables) y aquellos que si lo hace, por la modificación de la participación del recurso por el cual ese criterio incide en la distribución (móviles). La Tabla 5 muestra la participación de los criterios de distribución estables.

Tabla 5: Participación de los criterios de distribución secundaria (participación estable)

	Compensatorio	Devolutivo	Solidario	Eficiencia	Fijo
Buenos Aires	83,0%	0,0%	13,3%	3,7%	0,0%
Chaco	75,0%	0,0%	0,0%	25,0%	0,0%
Córdoba	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Corrientes	98,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%
Formosa	70,0%	0,0%	0,0%	30,0%	0,0%
La Rioja	95,0%	0,0%	0,0%	5,0%	0,0%
Misiones	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Neuquén	75,0%	0,0%	0,0%	25,0%	0,0%
San Luis	97,5%	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%
Santa Cruz	94,0%	0,0%	6,0%	0,0%	0,0%
Santiago del Estero	47,0%	0,0%	2,0%	51,0%	0,0%
Tucumán	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a la normativa provincial vigente a la fecha e información DNCFP

Como podía esperarse del análisis anterior, en la mayoría de las provincias prevalecen los criterios compensatorios, lo que está relacionado con el extendido uso de los criterios poblacionales para asignar la coparticipación. Excepciones son las provincias de Misiones y Río Negro, donde predominan los criterios fijos, y Santiago del Estero, que le otorga una alta participación a criterios de eficiencia.

En cuando a las Provincias cuyos coeficientes son móviles, a continuación se muestra cómo cambiaron dichos coeficientes entre el año 2003 y el 2013 (Tabla 6). Una aclaración previa es que en el caso de las Provincias de Catamarca, La Pampa y Río Negro los cambios no son únicamente porque se modificó la participación de los recursos, sino también porque, entre 2003 y 2013 se introdujeron modificaciones en el régimen de coparticipación que afectaron a los coeficientes de distribución secundaria.

Tabla 6: Participación de los criterios de distribución secundaria (participación móvil)

		Compensatorio	Devolutivo	Solidario	Eficiencia	Fijo
Catamarca	2003	36,5%	10,1%	0,0%	17,1%	36,3%
	2013	78,8%	6,0%	2,4%	12,8%	0,0%
Chubut	2003	23,2%	76,8%	0,0%	0,0%	0,0%
	2013	40,0%	60,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Entre Ríos	2003	53,0%	22,1%	7,4%	17,5%	0,0%
	2013	55,0%	21,5%	6,2%	17,4%	0,0%
La Pampa	2003	25,0%	35,0%	0,0%	40,0%	0,0%
	2013	21,3%	31,4%	13,2%	34,1%	0,0%
Mendoza	2003	60,8%	32,4%	6,8%	0,0%	0,0%
	2013	79,0%	12,2%	8,8%	0,0%	0,0%
Río Negro	2003	94,8%	5,1%	0,0%	0,0%	0,0%
	2013	2,8%	6,0%	0,0%	0,0%	91,2%
Salta	2003	79,4%	11,5%	9,1%	0,0%	0,0%
	2013	92,8%	2,8%	4,4%	0,0%	0,0%
Santa Fe	2003	51,5%	35,8%	0,0%	0,0%	12,7%
	2013	51,0%	36,0%	0,0%	0,0%	13,0%
Tierra del Fuego	2003	22,1%	0,0%	0,0%	33,5%	44,4%
	2013	7,0%	0,0%	0,0%	44,0%	49,0%

Fuente: elaboración propia en base a la normativa provincial vigente a cada fecha e información DNCFP

A grandes rasgos, podemos decir que los criterios de distribución de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe (en menor medida) se mantuvieron aproximadamente constantes. La distribución de la Provincia de Catamarca se vuelve más compensatoria, aunque esto se explica en buena medida porque el coeficiente fijo que existe en 2003 era el correspondiente a la Municipalidad Capital, mientras que en 2013 el coeficiente de la Capital se calcula igual que el de los restantes municipios³⁴. Un caso similar, aunque a la inversa lo constituye Río Negro, donde se establecieron coeficientes fijos a partir del nuevo régimen, pero dadas las proporciones, se podría entender que se fijan en los niveles que antes correspondían a una compensación. En Chubut, Mendoza y Salta, la distribución se vuelve más compensatoria, producto de que entre los recursos que se coparticipan con este criterio están los provenientes de la Coparticipación Federal y el Impuesto a los Ingresos Brutos (en las dos últimas), que son los que más crecieron en el periodo. En el régimen de Tierra del Fuego se profundizan los criterios de eficiencia (Ingresos Brutos se coparticipa por criterios de eficiencia, y es el recurso de mayor participación en las transferencias a municipios).

La comparación de los criterios estables con los móviles nos da la pauta de que la distribución secundaria puede ser afectada por razones que escapan al control de la Provincia, y que se refieren a las diferentes tasas de crecimiento de los recursos afectados a la distribución provincia-municipio. Es decir, en un caso hipotético, si una Provincia con municipios muy disímiles decide que la función "solidaria" del régimen se va a implementar a

³⁴ El cambio no es tan grande si se entiende que el coeficiente fijo de la capital en 2003 también estaba basado en una idea de compensación al municipio más grande la provincia.

través de los fondos provenientes de recursos muy procíclicos³⁵, en épocas de recesión los municipios más pobres se verán más afectados. De este modo, habría que considerar cómo puede diseñarse el sistema para que el “espíritu” de los criterios establecidos en la norma de creación no se vea afectado por la coyuntura económica.

³⁵ Como se sabe, la Coparticipación Federal y el Impuesto a los Ingresos Brutos, son más sensibles a la evolución de la actividad económica que, por ejemplo, el Impuesto Inmobiliario y a los Automotores.

CUARTA PARTE: CONCLUSIONES

El diseño y funcionamiento de los regímenes de coparticipación a nivel municipal es fruto de un complejo entramado de relaciones fiscales entre la Nación, las provincias y los gobiernos locales, que incluyen la distribución de potestades tributarias y de gastos entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, al interior de cada provincia, los regímenes adquieren características particulares relacionadas con la historia, economía, geografía, política y demás componentes de ese territorio. Sin embargo, y más allá de las especificidades señaladas a lo largo del trabajo, es posible obtener algunas conclusiones generales basadas en el análisis normativo y empírico del caso argentino.

En primer lugar, se puede observar que la incidencia de la delegación de potestades tributarias en la recaudación de los gobiernos locales es baja (salvo algunas excepciones). En ese contexto, la existencia de regímenes de coparticipación se vuelve absolutamente necesaria para el funcionamiento del tercer nivel de gobierno, en particular porque, como se demostró en el presente trabajo, aun cuando los municipios se limitaran a proveer los servicios urbanos básicos, la recaudación asociada no alcanza, prácticamente en ningún caso, a cubrir el costo de prestación de dichos servicios. Adicionalmente, la importancia de los recursos coparticipados se torna aún más crítica si se espera que los municipios continúen adquiriendo nuevas y más complejas responsabilidades de gasto.

En este punto, resulta conveniente señalar que la situación antes descrita no constituye una peculiaridad del caso argentino. Es un hecho que el gasto de los gobiernos locales generalmente es financiado, en cierta medida, por transferencias de los niveles nacional y/o provincial. En Latinoamérica, todos los gobiernos sub-nacionales reciben recursos de los niveles superiores de gobierno. De este modo, la existencia de transferencias no es, en sí misma, un rasgo negativo en un sistema fiscal, sino un dato que debe ponerse en perspectiva cuando dicho sistema fiscal es evaluado.

A partir de la evidencia empírica, se observa que los recursos recibidos por los Municipios en concepto de coparticipación significan, a nivel consolidado, casi la mitad de los gastos totales. No obstante, cuando se analiza la desagregación regional de este indicador, hay una disparidad muy marcada. Más allá de esto, la evidencia nos permitiría concluir que, en casi todos los casos, el consolidado municipal replica aproximadamente la estructura de financiamiento que tiene el nivel provincial.

En cuanto a la composición por tipo de recurso de los montos coparticipados, los datos muestran una relativa paridad entre los fondos provenientes de ingresos de recaudación nacional y provincial (incluyendo las regalías). Sin embargo, nuevamente a nivel regional surgen disparidades, en tanto algunas regiones muestran una mayor dependencia de los recursos federales que otras. Por su parte, entre los recursos provinciales, resulta de importancia lo coparticipado en concepto de Ingresos Brutos, sin desestimar la relevancia de las regalías en la región patagónica.

Respecto de aquellas provincias que tienen sus regímenes suspendidos parcial o totalmente, se puede señalar que la mayor dificultad reside en la falta de automaticidad en los montos transferidos, lo que ha provocado que, en el periodo analizado, pierdan cierta participación en relación a los recursos que se actualizan de manera directa con la evolución de la recaudación nacional y provincial.

Sin embargo, probablemente el rasgo más destacable de la evolución de los recursos coparticipados consolidados en el periodo bajo análisis es el incremento sistemático que han tenido los ingresos que recibieron los municipios por ese concepto, situación que no tiene precedentes en los datos previos al año 2003. No obstante, resulta claro que no basta con analizar cuánto recibieron los municipios como conjunto, sino que además es interesante observar cómo se distribuyen esos recursos entre ellos.

Como se mencionó a lo largo del trabajo, el diseño de un sistema de transferencias de tipo ideal deberá considerar varios objetivos de manera simultánea, donde los más importantes implican devolver a los gobiernos sub-nacionales su contribución en la recaudación impositiva, reducir las brechas regionales e incentivar el esfuerzo recaudatorio local. Estas características se plasmarán, en mayor o menor medida, en los criterios de distribución secundaria. Para analizar dicha distribución, se propuso una taxonomía que agrupa los parámetros en devolutivos, compensatorios, solidarios, de eficiencia y fijos, considerando que, *a priori*, ningún criterio es superior a otro, ya que los beneficios asociados a cada criterio estarán determinados por las características de los municipios a los que se aplican.

El análisis empírico muestra que los criterios compensatorios, basados, en parámetros poblacionales, prevalecen frente a las demás pautas de distribución en orden de asegurar la correcta provisión de servicios por parte de los municipios. No obstante, se advierte que la participación de los criterios en el total distribuido puede variar en el tiempo cuando cada recurso se distribuye por parámetros diferentes, situación que deberá contemplarse a la hora de diseñar cualquier sistema de distribución secundaria. Asimismo, se reconocen las limitaciones y problemas que conllevan los procesos de actualización de los parámetros de distribución, los cuales, en la práctica, presentan una rigidez muy superior a la prevista en las normas de creación de los regímenes.

Por último, y sin soslayar la importancia de las características de los regímenes de coparticipación provincial, resulta importante advertir que la disponibilidad de recursos y su reparto equitativo no necesariamente garantizan que existan niveles de inversión y desarrollo similares en todos los municipios. La forma en que se gastan los recursos, así como la capacidad institucional de los gobiernos locales, constituyen elementos que también cuentan para que las transferencias se traduzcan en mejores condiciones de vida para los ciudadanos, por lo que resulta clave trabajar en el fortalecimiento del tercer nivel de gobierno.

Anexo: PARÁMETROS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA POR PROVINCIA

- **BUENOS AIRES:** *La distribución secundaria de Buenos Aires se realiza por medio del Coeficiente Único de Distribución (C.U.D.). Éste se conforma teniendo en cuenta tres indicadores compuestos, que se ponderan de la siguiente forma: el 58% del Régimen General (que contiene parámetros poblacionales, geográficos y de capacidad tributaria), el 37% del Régimen de Salud (para los municipios con establecimientos oficiales para la atención de la salud) y un 5% del Régimen de Acción Social (en función de las Municipalidades que cubren servicios sociales, exceptuando las relacionadas con el régimen de salud).*
- **CATAMARCA:** En la distribución de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal, del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Sellos e Inmobiliario predomina el criterio compensatorio, debido a la distribución del 66,5% en proporción directa a la población, el 1,5% a la superficie de cada Municipio y el 18% en partes iguales. Sin embargo, también resulta visible la aplicación del criterio de eficiencia mediante el 8% aplicado a la inversa del cociente de la población sobre la planta de personal, el 3% a la participación del gasto en capital en el total y el 3% repartido en proporción a los recursos propios. La distribución de las regalías mineras, por su parte, se realiza 100% bajo el criterio devolutivo si el yacimiento es compartido por varios departamentos y 71,43% devolutivo y 28,57% solidario si pertenece a un solo departamento. Por otro lado, el impuesto automotor se reparte 100% de acuerdo al criterio devolutivo, en función a la radicación del vehículo.
- **CHACO:** Analizando los criterios, se observa que el 75% de los recursos que transfiere la Provincia a los Municipios está basado en principios compensatorios debido al 15% repartido en partes iguales y el 60% en proporción directa a la cantidad de empleados teóricamente necesarios para la prestación de servicios públicos. El 25% restante, por su parte, es distribuido en base a criterios de eficiencia de forma directamente proporcional a los recursos de rentas generales recaudados por cada municipio en el año anterior.
- **CHUBUT:** los recursos Federales se distribuyen de manera compensatoria, dado que se transfieren el 80% en relación directa con la población y el 20% en partes iguales. Por otro lado, todos los criterios de las regalías, tanto petroleras como hidroeléctricas, presentan un carácter fuertemente devolutivo, dado que se transfiere a las jurisdicciones productoras.
- **CÓRDOBA:** La totalidad de la distribución secundaria de esta Provincia se realiza de acuerdo al criterio compensatorio, dado que el 21% se reparte en partes iguales y el 79% en proporción directa a la población.
- **CORRIENTES:** La distribución secundaria establece que el 98% se transfiere en función a la población de cada Municipalidad, siendo este un criterio compensatorio, mientras que el 2% lo hace de manera solidaria, en función inversamente proporcional a la población de cada Municipalidad.
- **ENTRE RÍOS:** Los recursos Federales se distribuyen un 36% en partes iguales, un 25% en función de los recursos propios, un 34% en proporción a la población y el 5% utiliza el criterio de NBI. De esta forma, el 70% sigue criterios compensatorios, el 25% de eficiencia y el 5% solidarios. En el caso de los provenientes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el 50% se reparte devolutivamente, de acuerdo a la recaudación del año anterior, 25% de forma compensatoria, vía proporción directa a la población, y el 25% de manera solidaria, utilizando el índice NBI. Lo anterior se completa con la coparticipación de la recaudación del Convenio Multilateral, que se reparte 50% en proporción a la población y 50% en función del índice NBI. Por su parte, tanto el Impuesto Inmobiliario

como el Automotor se reparten de acuerdo al criterio devolutivo, en función de la radicación del inmueble y de la recaudación de cada jurisdicción, respectivamente.

- **FORMOSA:** Esta provincia utiliza dos criterios a la hora de distribuir los fondos hacia sus Municipios. Por un lado el compensatorio, que se observa en el 40% distribuido en función a la población y el 30% en partes iguales. Por el otro, implementa el criterio de eficiencia mediante el 30% asignado en función a los recursos propios de cada municipio.
- **LA PAMPA:** El 40% de los tributos provinciales y federales coparticipables se reparte sobre la base de los recursos propios percibidos, de acuerdo al criterio de eficiencia. El 35% se reparte de forma devolutiva, en función de la participación en el Impuesto a los Vehículos y en relación al Impuesto Inmobiliario. Por último, el 25% restante se reparte en partes iguales y en proporción directa a la población, lo que significa que sigue el criterio compensatorio. Además, a partir de 2013, la Provincia coparticipa el 25% de las regalías hidrocarburíferas. El 20% las reciben todos los municipios, en función del índice de coparticipación y en forma inversa a la población. Por otro lado, el 5% restante se reparte devolutivamente entre las jurisdicciones en cuyos ejidos se realicen estas actividades.
- **LA RIOJA:** La distribución secundaria riojana presenta una clara inclinación hacia el criterio compensatorio, repartiéndose el 85% en proporción directa a la población y 10% de manera inversamente proporcional a la “importancia de la distribución de la población” (lo que es interpretado aquí como la densidad poblacional). El 5% restante se reparte de acuerdo al criterio de eficiencia, en función a los montos recaudados por recursos de origen municipal. Cabe destacar que esta distribución se aplica sólo a los recursos provinciales.
- **MENDOZA:** La distribución de la masa coparticipable, excepto los recursos provenientes de las regalías y el Impuesto Automotor, se realiza el 65% según la población y el 25% en partes iguales, siguiendo criterios compensatorios. El 10% restante se distribuye solidariamente, mediante el reparto en función del Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional, que tiene como objetivo nivelar las sumas que perciben por habitante los municipios de similares características. Por su parte, el Impuesto a los Automotores se distribuye un 80% en proporción directa a la recaudación anual de cada departamento³⁶, siguiendo un criterio de eficiencia, y el 20% restante de acuerdo a los coeficientes antes mencionados. Por último, las regalías son distribuidas en proporción directa a la producción, por lo que prima el criterio devolutivo.
- **MISIONES:** La distribución secundaria se realiza mediante los coeficientes fijos.
- **NEUQUÉN:** Neuquén transfiere el 75% de la coparticipación de acuerdo a criterios compensatorios, dado que el 60% lo reparte en proporción directa a la población, 10% de la misma forma exceptuando la Capital y 5% en partes iguales. Sin embargo, es preciso señalar que el segundo parámetro, si bien se clasifica como compensatorio, podría decirse que contiene algún componente solidario dado que deja afuera a la Capital, siendo ésta la jurisdicción más poblada. Por último, el 25% restante sigue el criterio de eficiencia, dado que se transfiere de acuerdo a la relación inversa al costo salarial por habitante.
- **RÍO NEGRO:** El 96,8% de los recursos provenientes del régimen de Coparticipación Federal y la recaudación provincial se reparten de acuerdo a coeficientes fijos, mientras que el resto se reparte en partes iguales, de acuerdo al criterio compensatorio. Por otro lado, los recursos originados por las regalías se distribuyen el 61,8% de forma devolutiva hacia los municipios productores, el 36,4% utilizando coeficientes fijos y el 1,8% restante de manera compensatoria, en partes iguales.

³⁶ En el caso de Mendoza, los Departamentos coinciden con los Municipios, por lo que se los puede tratar como equivalentes.

- **SALTA:** Los recursos tributarios que coparticipa esta Provincia se distribuyen de manera compensatoria, dado que un 30% se reparte en función a la población, un 35% según los gastos corrientes y el 35% restante de acuerdo al gasto corriente per cápita. Del total transferido en concepto de regalías petrolíferas y gasíferas, el 56% sigue un criterio devolutivo ya que se otorga a municipios productores, mientras que la porción restante se redistribuye solidariamente siendo destinada a los no productores (una parte directamente y otra mediante la creación de un Fondo Compensador). Por último, tanto las regalías mineras como las hidroeléctricas se reparten de acuerdo al criterio devolutivo, dado que las reciben las localidades donde se llevan a cabo este tipo de actividades.
- **SAN LUIS:** El 97,5% de los recursos coparticipables se reparte de acuerdo al criterio compensatorio, mediante la distribución del 80% en proporción directa a la población, el 15% en partes iguales y el 2,5% en proporción a la lejanía de cada municipio con la Capital. El 2,5% restante se distribuye de manera solidaria, ya que se realiza en proporción al indicador NBI de cada departamento. Es importante aclarar que es posible clasificar a este último parámetro de esa forma, si se supone que los municipios que componen un mismo departamento tienen una estructura socioeconómica relativamente homogénea. En caso contrario, no sería consistente pensarlo como solidario.
- **SANTA CRUZ:** El 83% de la masa coparticipable se distribuye en proporción a la población y el 11% en partes iguales, ambos parámetros de acuerdo al criterio compensatorio. Por otro lado, el 6% restante se distribuye de manera solidaria, en proporción directa a la diferencia poblacional de cada localidad con la capital.
- **SANTA FE:** En el caso de la Coparticipación Federal, el 100% es distribuido de acuerdo al criterio compensatorio ya que se realiza directamente proporcional a la población, en proporción a los recursos de coparticipación percibidos el año anterior y en partes iguales. De los recursos coparticipables por lo recaudado por los juegos de lotería, el 60% se reparte de forma fija (40% Rosario y 20% Santa Fe) y el 40% restante en proporción directa a la población, por lo que sigue un criterio compensatorio. La totalidad del Impuesto a las Carreras e Hipódromos (en relación a la venta de boletos) y del Impuesto Automotor (según emisión del impuesto y radicación), así como el 80% del Impuesto Inmobiliario (proporción directa a la emisión del impuesto), se distribuyen de acuerdo al criterio devolutivo, mientras que el 20% restante del inmobiliario se distribuye de forma compensatoria (de acuerdo a la población).
- **SANTIAGO DEL ESTERO:** predomina el criterio de eficiencia gracias al reparto de un 50% en proporción a los recursos tributarios municipales y el 1% distribuido en función de la relación población sobre número de empleados. También es importante la participación del criterio compensatorio vía la distribución del 44% en función de la población, el 1% en partes iguales y el 2% en proporción a la población rural que recibe servicios del municipio. Además, hay una pequeña participación del criterio solidario mediante el 1% relacionado con el índice NBI y el 1% repartido en proporción inversa a la población.
- **TUCUMÁN:** Su distribución a municipios es realizada 100% de acuerdo a criterios fijos.
- **TIERRA DEL FUEGO:** la Provincia distribuye el 46,1% de la recaudación de los impuestos provinciales a los Ingresos Brutos y de Sellos de forma proporcional a la participación de cada Municipio sobre la recaudación municipal total, es decir, de acuerdo al criterio de eficiencia. Asimismo, el 26,1% de los ingresos provenientes de la Coparticipación Federal que reciben los municipios se distribuyen de acuerdo a un criterio fijo, siendo el 24,4% en partes iguales para Ushuaia y Rio Grande (12,2% respectivamente), mientras que lo restante lo recibe la Municipalidad de Tolhuin. Por último, las regalías hidrocarburíferas se distribuyen en forma proporcional a la cantidad de habitantes de cada Municipio, siguiendo el criterio compensatorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Ameriso, C. (2006); “Acuerdos tributarios intergubernamentales en la República Argentina con miras al desarrollo local”; XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.
- Cetrángolo, O. (2007); “Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis”, Serie medio ambiente y desarrollo 134, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Gomez Sabaini, J.C. (2009); “Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las políticas públicas”, revista Trimestre Fiscal, diciembre de 2009.
- Costamagna, P. (2007), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2007.
- Cravacuore, D.; “Tendencias recientes de la gestión municipal en Argentina” Panel sobre Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales a partir de la Cooperación entre Nación, Provincias y Municipios.
- Díaz de Landa, M. (2007). “Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales”. Cravacuore, D e Israel, R.(comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires, Argentina.
- Díaz Frers, L. (2013). Debajo del laberinto: los sistemas de coparticipación de provincias a municipios. In XVI Seminario de Federalismo Fiscal (La Plata, 2013).
- Dirección de Consolidación de Información de Recursos, MEyFP (2012); “Recursos Tributarios Provinciales: Evolución y configuración regional 2001-2011”, Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, UNC, Agosto de 2012.
- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, MEyFP (2012); “Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina”, XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, enero de 2012.
- Hernández, F. e Iturribarria, H. (2003); “Tres trampas del federalismo fiscal mexicano”, Documento de Trabajo Núm. 281, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Merino, G. (2001). “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas”. Gaceta de Economía, 145-185.
- Oates, W. (2005); “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”; International Tax and Public Finance, 12, 349–373, 2005.
- Oates, W. (2006); “On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization”, IFIR Working Paper Series, May 2006.
- Piffano, H. (2004); “Notas sobre Federalismo Fiscal. Análisis positivos y normativos”. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, abril de 2004.
- Porto, A., y Sanguinetti, P. (1993). Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino.

- Porto, A. (2003); "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos", Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2. UNLP. La Plata.
- Porto, A.; coord. (2012); "Temas de economía de los gobiernos municipales", Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.
- Sbattella, J. (2001); "Análisis de las Transferencias Provinciales a los Municipios Bonaerenses"; Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Pilar, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2001.
- Tobar, F., Montiel, L., Gaya, R., y Martinez, E. (2001). "Modelos equitativos de distribución de recursos sanitarios". Resultado parcial del proyecto de investigación "Propuestas para un modelo de Federalismo sanitario en Argentina". Buenos Aires.