



Fundación
Banco Municipal

Noviembre
2013

Documentos de trabajo

Recursos Tributarios

*Análisis comparativo de sistemas de
coparticipación a nivel provincial*

FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL

Entre Ríos 729 Piso 7 Of. 3

Tel: (0341) 4407692

investigaciones@fundacionbmr.org.ar

FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL

Misión

Contribuir al debate sobre las estrategias más adecuadas para alcanzar un desarrollo económico sustentable a largo plazo que favorezca la calidad de vida y asegure la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos.

Objetivos

- Fomentar el análisis de problemas económico-sociales desde una perspectiva federal, con visión de largo plazo y en el marco dinámico que impone el fenómeno de la nueva economía de la información y la globalización.
- Contribuir a la difusión de información económica y social mediante la recopilación y análisis de datos existentes en las diferentes reparticiones del sector público provincial y municipal.
- Construir un foro de discusión en el que especialistas, representantes del sector privado y del sector público, puedan debatir de manera abierta y con visión de largo plazo soluciones alternativas a los principales problemas que obstruyen el desarrollo económico, la igualdad de oportunidades y la movilidad social.
- Promover la interacción público-privada para la expansión de sectores con alto impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, en los que se detecta capacidad potencial para insertarse competitivamente en el mundo globalizado.

Consejo de Administración

Presidente:	Ana Inés Navarro de Gimbatti
Vicepresidente:	Juan Francisco Dogliani
Secretario:	Edgardo Varela
Vocales:	Jaime Abut Gabriela Filippini Martín Méndez Eduardo Ripari Marcelo Rossi Dora Suárez de Ielpi Mario Tourn
Revisor de Cuentas:	Ricardo Giosa

Staff

Investigadores:	Marco Biasone Pablo Mac Clay
Administrativo:	Juan Manuel Fortunato

Introducción

La opinión generalizada en el campo de la tributación coincide en la conveniencia de que ciertos tributos sean recaudados en niveles de gobierno superiores a los municipios o comunas, principalmente por motivos de eficiencia administrativa. Al mismo tiempo, en lo referido al gasto público, hay también un consenso extendido sobre las ventajas de que sean los gobiernos locales quienes tengan bajo su responsabilidad la provisión de una importante cantidad de servicios públicos. De esta forma, se llega a un desequilibrio vertical financiero, fruto de la concentración de la recaudación en manos de los niveles de gobierno nacional y provincial, y la concentración de funciones en los niveles municipal y provincial. Surge así la necesidad de contar con mecanismos de transferencia de recursos desde el nivel superior hacia los inferiores. Una de las soluciones más eficientes para este problema son los regímenes de coparticipación.

En Argentina, el régimen de coparticipación federal presenta una notable complejidad y superposición de leyes y normativas. En la Constitución de 1994 se consagra la necesidad de reformar el sistema a través de una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que garantice la automaticidad en la remisión de los fondos. Se establece además que no existirá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la correspondiente reasignación de recursos. En la práctica, nunca se reformuló el sistema, que sigue funcionando sobre modificaciones sucesivas a la ley de 1973.

El régimen de coparticipación nacional cuenta fundamentalmente con dos instancias: la coparticipación primaria, que indica cómo se distribuyen los recursos considerados coparticipables entre la Nación y las provincias, y la coparticipación secundaria, que refiere a la distribución entre las provincias. Normalmente, los debates en torno al tema de la coparticipación se centran en esta escala, que se utiliza para transferir recursos desde el gobierno nacional a los provinciales. No obstante, la discusión sobre cómo se da esto al interior de las provincias para transferir recursos desde estas a los municipios, nunca ocupa un lugar central en los temas de interés público.

Esto resulta llamativo puesto que los gobiernos locales tienen a su cargo una gran cantidad de funciones que afectan de manera muy directa la vida cotidiana de los ciudadanos. Aún más, la idea de la autonomía de los municipios, consagrada por la reforma constitucional de 1994, implicaría que los gobiernos locales asuman incluso un mayor número de funciones.

De avanzarse en este sentido, y por el principio constitucional que así lo establece, la transferencia de funciones desde las provincias a los municipios deberá acompañarse con una

transferencia de recursos, las cuales deberían realizarse con algún criterio objetivo y automático como los presentes en las leyes de coparticipación.

El objetivo del presente documento es realizar una comparación de las leyes de coparticipación provincial en Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, estudiando en cada caso cómo se distribuyen los recursos entre el nivel provincial y los municipios, buscando caracterizar cada uno de los sistemas, y hallando coincidencias y diferencias entre los mismos.

Situación nacional

A nivel nacional, se observan una gran cantidad de alternativas en la configuración de los sistemas de coparticipación de provincias a sus municipios. Resulta útil hacer un análisis sintético del contexto nacional en términos de regímenes de coparticipación provincial, a los fines de tener presentes cuáles son, a grandes rasgos, las distintas variantes y posibilidades que existen al respecto.

Díaz Frers (2013) resume a grandes rasgos las características centrales y las diferencias de los regímenes imperantes en cada provincia. Una primera observación que surge de este estudio es que todas las provincias, menos Jujuy, La Rioja y San Juan, cuentan con una ley especial para definir qué fondos se distribuirán y la forma en que se lo hará. Las tres excepciones definen acuerdos especiales con sus municipios con validez de un año, sistema que deja un amplio espacio de discrecionalidad por parte del gobierno provincial, restando previsibilidad a los recursos con los que contarán los gobiernos municipales.

Por otro lado, el estudio muestra que no hay homogeneidad respecto a los porcentajes que se reparten a los municipios del total de recursos coparticipables y, en menor medida, sobre cómo se compone esta masa. Respecto a lo primero, hay provincias, como Tierra del Fuego y Chubut, que coparticipan a los municipios más del 20 % de la masa coparticipable primaria, y otras, como Misiones y San Luis, que coparticipan menos del 10 %. La provincia de Santa Fe, por su parte, coparticipa 13,5 % aproximadamente, lo cual se ubica por debajo del promedio nacional de 14,04 %. Claro está, para tener un panorama completo de la situación debe tenerse en cuenta cuáles son los orígenes de fondos que se consideran coparticipables en cada provincia, así como las funciones que tienen los municipios.

En cuanto a qué tributos se consideran coparticipables en cada caso, resulta llamativo que las dos provincias citadas anteriormente como aquellas que reparten la mayor parte de su masa coparticipable están también en el grupo de provincias más generosas en términos de cantidad de impuestos que se incluyen. En primer lugar, coparticipan, al igual que las 20 provincias que tienen una ley específica de coparticipación, parte de lo que reciben por coparticipación federal. En este sentido, Tierra del Fuego es la que reparte un porcentaje mayor, de 35 % concretamente, muy por encima del promedio nacional de 14,8 % (se verá más adelante que Santa Fe coparticipa el 13,44 % de este recurso).

Adicionalmente, las provincias patagónicas, entre otras, también tienen una fuente de ingresos particular, como son las regalías petrolíferas, mineras o por plantas de energía hidroeléctrica. Hay que tener presente que el nivel de importancia de estos recursos varía considerablemente

de provincia a provincia (en Neuquén y Chubut representan alrededor de 35 % de los recursos pero en Tierra del Fuego, Mendoza o Río Negro es un poco superior al 10 %), lo cual hace que los porcentajes que se coparticipan no den toda la información necesaria para evaluar la importancia para los municipios. De todas formas, los municipios de las provincias con esta fuente de recursos pueden contar con otro concepto de ingresos. Aún más, el contar con este recurso posibilita a las provincias (especialmente a aquellas donde las regalías son más cuantiosas) ser más generosas con sus municipios en lo relativo a otros recursos que se coparticipan.

Como se planteó anteriormente, y siguiendo con el análisis del trabajo de Díaz Frers (2013), se pueden encontrar provincias con esquemas muy desfavorables para los municipios, en tanto cuentan con bajos porcentajes de recursos coparticipados al tiempo que sus constituciones estipulan amplias funciones para los municipios. En los casos de Santa Cruz, Tucumán, San Luis o San Juan (que ni siquiera cuenta con una ley fija de coparticipación), se han delegado funciones en los municipios que abarcan la prestación de salud, educación y hasta incluso la creación de fuerzas policiales municipales. No obstante, estas provincias coparticipan menos del 12 %, o incluso del 10 % en el caso de San Luis, de los recursos coparticipables. Tierra del Fuego se encuentra en las antípodas dado que las competencias para sus municipios no van más allá de las clásicas pero, como se indicó antes, reciben el mayor porcentaje de la masa coparticipable provincial.

Por otro lado, Díaz Frers (2013) relevó 24 criterios utilizados en todas las provincias que cuentan con leyes de coparticipación para hacer la repartición secundaria de la parte coparticipable de los fondos que le tocan a los municipios en cada provincia. No obstante, la mayoría de estos se utilizan en no más de una provincia. Los criterios que más se repiten son el basado en la población de los municipios y la división en partes iguales de una parte de la masa coparticipable. En un segundo nivel de frecuencia se encuentra el criterio de repartición proporcional al monto de recaudación propio de cada municipio. Estos tres criterios se utilizan en la provincia de Santa Fe, que también incluye un criterio basado en la devolución de parte de lo recaudado de forma proporcional a la recaudación debida a una base imponible registrada en cada municipio (inmuebles o automotores).

Estos 24 criterios se pueden agrupar en dos grandes grupos. El primero refiere al criterio devolutivo, siendo su filosofía la de devolver a cada municipio lo que allí se generó en materia de recursos fiscales. En este grupo encontramos criterios como población, algún indicador de actividad económica o la recaudación propia de los municipios. Se supone que, cuanto mayor

sean estos indicadores, más aporta la localidad a la generación de ingresos fiscales provinciales y, por lo tanto, se busca devolverle parte de esa recaudación.

El segundo grupo refiere al criterio redistributivo, el cual apunta a dotar de más fondos a aquellas localidades que tienen menores recursos propios o mayores necesidades. Algunos de los indicadores utilizados aquí son la división de fondos en partes iguales (sin importar el tamaño de cada localidad), la inversa de la población o las necesidades básicas insatisfechas detectadas en cada municipio.

Análisis de Sistemas de Coparticipación a nivel provincial: Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires.

En esta sección se analizan en detalle las leyes de coparticipación de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, a los fines de interpretar las características básicas de cada una y determinar qué diferencias y similitudes presentan sus sistemas. El motivo de escoger estas provincias para comparar con Santa Fe es que son las que tienen un mayor tamaño, con más localidades, más población y ciudades más grandes. Adicionalmente, la estructura productiva está más diversificada que en otras provincias, contando las tres tanto con un sector agropecuario como uno industrial de peso. Esto lleva a que la recaudación por medio de tributos propios (principalmente el impuesto a los Ingresos brutos, fuertemente ligado al nivel de actividad económica en la jurisdicción) de estas provincias sea mayor que la del resto y que tengan menor dependencia de la coparticipación federal. Por otro lado, la similitud también alcanza la base de recursos con los que se dispone puesto que ninguna de estas provincias recibe regalías por actividades de minería, extracción de gas o petróleo, o generación de energía eléctrica. Esta fuente de recursos permite que algunas provincias donde las fuentes de recursos más comunes no son tan importantes, puedan depender menos de la coparticipación. No obstante, se debe tener presente que el motivo es diferente al que tienen provincias como Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires.

➤ Santa Fe

Los conceptos que se coparticipan a los municipios y comunas son Coparticipación Federal (recursos provenientes de Nación), Ingresos brutos, Impuesto Inmobiliario e Impuesto sobre Patente Automotor. La ley adopta una repartición de tributo por tributo en lugar de componer una masa coparticipable común. Los criterios de cada uno de estos recursos son los siguientes:

Coparticipación Federal:

La ley Provincial 7457/75, de coparticipación entre municipios y comunas, modificada por la 8437/79, es la que establece el régimen de coparticipación en la provincia de Santa Fe. En el documento “Coparticipación de impuestos Provincia – Municipios y Comunas”, elaborado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, se resume la forma de la normativa de la siguiente manera: “La norma aludida ordena que del total de la coparticipación federal recibida por la provincia, el 8 % se reparte entre los municipios, del resto, el 3 % entre las comunas, y del resto, otro 3 % a las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría”.

El 8 % a distribuir entre los municipios se reparte de la siguiente forma: 40 % según la población; 30 % según los recursos propios del municipio o comuna y 30 % en partes iguales. El 3 % restante a distribuir entre las comunas, se reparte: 80 % según la población y el 20 % en partes iguales. Del restante 3 % a repartir a las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría, se utilizan los mismos índices que para distribuir el 8 %.

En conclusión, por ley, los municipios y comunas deben recibir el 13,4372 % del total de coparticipación federal.

Ingresos brutos:

Hasta 2008 se coparticipaba hasta el 90 % de lo recaudado por este tributo pero, desde ese año en adelante, la totalidad de lo recaudado forma parte del monto coparticipable. El criterio de repartición es el mismo que el utilizado para la *Coparticipación Federal*. De esta forma, del total recaudado en concepto de Ingresos brutos, los municipios y comunas se llevan el 13,4372 % desde 2008, en tanto que se llevaban 12,0935 %.

Impuesto inmobiliario:

El 50 % de lo recaudado por este tributo se coparticipa a municipios y comunas. El gobierno de Santa Fe, en el documento “Coparticipación de impuestos Provincia – Municipios y Comunas”, explica que el criterio para la repartición secundaria de este impuesto es el siguiente: “a) el 80% (ochenta por ciento) en forma directamente proporcional a la emisión del Impuesto Inmobiliario total para cada jurisdicción y b) el 20% (veinte por ciento) en forma directamente proporcional a la población de cada jurisdicción”.

Impuesto sobre Patente Automotor:

El 90 % de lo recaudado por este tributo se coparticipa a municipios y comunas. El criterio para la repartición secundaria, explicado en el documento del Gobierno de la Provincia de Santa Fe “Coparticipación de impuestos Provincia – Municipios y Comunas”, es el siguiente:

“el 60% (sesenta por ciento) de lo recaudado será acreditado automáticamente en la cuenta corriente de cada municipalidad o comuna en donde se encuentre registrado el vehículo, e ingresará a sus Rentas Generales y el 30% (treinta por ciento) restante será acreditado automáticamente en una cuenta especial habilitada al efecto por el Poder Ejecutivo, quien lo distribuirá quincenalmente entre todas las Municipalidades y Comunas”. Este 30 % se distribuye según coeficientes determinados por el Ministerio de Economía en base a los montos de impuesto emitidos en cada localidad.

En resumen, los mecanismos y coeficientes utilizados para hacer la repartición de los montos coparticipables correspondientes a cada impuesto entre los municipios y comunas son los siguientes:

<i>Criterio</i>	En base a la población	En base al tamaño de la base imponible o los recursos propios de cada municipio	De forma equitativa, independientemente del tamaño u otras características de cada municipio
<i>Tributo</i>			
Coparticipación Federal	Coeficientes de 40 % para los casos del primer 8 % del monto coparticipable de este impuesto a repartir entre todos los municipios y para el 3 % que se dividen entre Rosario y Santa Fe, y de 80 % para el 3 % que se reparte entre comunas	Coeficiente de 30 % en base a la cantidad de recursos propios de cada municipio para los casos del primer 8 % a repartir entre todos los municipios y para el 3 % que se dividen entre Rosario y Santa Fe. No se emplea este criterio para el 3 % que se reparte en comunas	Coeficientes de 30 % para los casos del primer 8 % a repartir entre todos los municipios y para el 3 % que se dividen entre Rosario y Santa Fe, y de 20 % para el 3 % que se reparte entre comunas
Ingresos Brutos	Mismo criterio que para el caso de la Coparticipación Federal	Mismo criterio que para el caso de la Coparticipación Federal	Mismo criterio que para el caso de la Coparticipación Federal
Impuesto Inmobiliario	Coeficiente del 20 % del monto coparticipable de este impuesto	Coeficiente de 80 % en base a la cantidad de Impuesto Inmobiliario emitido en cada jurisdicción	No se emplea este criterio
Patente Automotor	No se emplea este criterio	Coeficiente de 90 % en base a lo recaudado y al monto de impuesto emitido en cada localidad	No se emplea este criterio

De esta forma, puede verse que la participación de los criterios devolutivos (población y, en cierta medida, tamaño de la base imponible correspondiente a cada municipio) tiende a

representar alrededor de 70 % de la masa coparticipable correspondiente a cada tributo. El 30 % que aproximadamente resta se reparte de forma equitativa entre los municipios, siguiendo una lógica redistributiva. Para esta última forma, en la provincia no se adoptaron indicadores complejos de capacidad productiva potencial o necesidades básicas insatisfechas, presentes en algunas provincias.

➤ Córdoba

El fondo coparticipable en esta provincia se compone por el Impuesto a los Ingresos Brutos, el Impuesto Inmobiliario básico y adicionado y la Coparticipación Federal de impuestos que recibe la provincia de Córdoba. Puede notarse que en esta provincia, a diferencia de lo que ocurre en Santa Fe, queda excluido lo recaudado en concepto de Impuesto Automotor. Además, como se verá a continuación, la repartición secundaria se hace para toda la masa de impuestos coparticipables y no impuesto por impuesto. Concretamente, los porcentajes son los siguientes:

- a) El ochenta por ciento (80 %) para la Provincia.
- b) El veinte por ciento (20 %) para las Municipalidades y Comunas.

Luego, del monto que va a Municipalidades y Comunas, 80,5 % se destina a las municipalidades propiamente dichas, 3 % a las Comunas, 1,5 % “para la constitución de un fondo destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las Municipalidades o Comunas” y “3 % para la constitución de un fondo para financiar gastos de capital de las Municipalidades y Comunas”¹. El 12 % restante se destina a “la constitución de un fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado en el marco de la Ley Nº 7.850, de Reforma Administrativa”².

La ley estipula que del 20 % que corresponde a los municipios, se debe sustraer un 16,5 % para la formación de diferentes fondos específicos. Si bien 4,5 puntos porcentuales de este 16,5 % se usan en fondos que vuelven a los municipios, en la práctica, las localidades terminan disponiendo libremente del 16,7 % de la masa coparticipable.

Habiendo hecho esta aclaración, se puede ver que el 80,5 % de las municipalidades se reparte entre estas según dos criterios: un 79 % se reparte de manera proporcional a la población de cada municipio y el 21 % se reparte de forma igualitaria entre todos los municipios. Un criterio

¹ Ley provincial de Córdoba N.º 8663

² Ley provincial de Córdoba N.º 8663

similar se utiliza para el 3 % que reciben las comunas, aunque en este caso los porcentajes son 50 % y 50 % para los dos criterios. Puede verse que en el caso de la repartición a los municipios prima el criterio devolutivo, con un componente redistributivo menor.

➤ **Buenos Aires**

El primer artículo de la Ley 10.559 de la Provincia de Buenos Aires establece la forma en que se compondrá y repartirá la masa coparticipable de la provincia. Este artículo dice: “Las Municipalidades de la Provincia recibirán en concepto de coparticipación el 16,14 % (dieciséis con catorce por ciento) del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos”.

A pesar de que la conformación de la masa coparticipable es relativamente sencilla, se verá a continuación que la repartición secundaria estipulada en la ley de Buenos Aires presenta numerosas modificaciones y una mayor cantidad de criterios que las de Santa Fe y Córdoba para redeterminar la masa coparticipable y la parte de esta que le corresponde a cada municipio y a la provincia.

Para empezar, la Ley 13.010, que modifica a la 10.559, divide a los contribuyentes que pagan ingresos brutos en dos grupos. Un grupo corresponde a aquellos que facturan anualmente menos de \$1.000.000³ y el otro a los que facturan más que esta cifra. La administración del primer grupo (denominados “Pequeños contribuyentes”) se descentraliza y son los municipios los que se encargan de cobrarles a estos contribuyentes. Del total que surge de este concepto, los municipios retienen 22,5 % por la administración, más un 5 % extra que debe utilizarse para el tratamiento de residuos. El 72,5 % restante se distribuye en 43,25 % para la provincia, que deberá gastar este dinero en proyectos de incidencia directa sobre los municipios, un 25 % para el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos y un 4,25 % para la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires.

Puede observarse aquí que sólo para el tramo del impuesto a los ingresos brutos que se le cobra a los contribuyentes con facturación menor a \$1.000.000 anuales, existen 4 usos específicos (tratamiento de residuos, proyectos de la provincia con incidencia directa sobre los

³ La cifra que aparece en la ley original era de \$450.000 anuales pero en el Anexo de actualización 2012 de la Reforma impositiva de junio de 2012 de la provincia de Buenos Aires se establece que se considera “Pequeño contribuyente” a aquellos cuya facturación es menor al \$1.000.000 anual.

municipios, el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos y la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires).

La Ley 13.010 modifica también a la 10.559 en lo referido al Impuesto a patente automotor. La nueva norma estipula que la administración y el cobro de los montos corresponden íntegramente a los municipios. Esto se asemeja en el resultado final a lo que ocurre en la provincia de Santa Fe, puesto que en esta última casi la totalidad (el 90 % para ser más exactos) de lo recaudado por este tributo se reparte entre los municipios. Sí hay diferencias mayores en cuanto a la administración y cobro, dado que en Santa Fe la lleva a cabo la provincia en lugar de los municipios.

También se establece en la Ley 13.010 la forma en que se reparte el impuesto inmobiliario rural. Los municipios serán quienes cobren el impuesto, reteniendo 20 % del total por ello. Del 80 % restante se debe transferir 65 % a la provincia y 15 % a dos fondos provinciales para la construcción y mantenimiento de obras viales y para programas sociales y de saneamiento. Nuevamente, encontramos aquí una parte de lo recaudado que cuenta con asignación específica.

Habiendo hecho estas aclaraciones sobre las salvedades y modificaciones al mecanismo general, se puede destacar que el 16,14 % de la Coparticipación Federal y del Impuesto a los ingresos brutos (excluida la parte descentralizada mencionada anteriormente, de la cual los municipios reciben 27,5 % de forma directa) que se coparticipa a los municipios de Buenos Aires supera al 13,4 % que reciben los de Santa Fe para el caso de estos dos conceptos. Los municipios de Buenos Aires también cuentan con más recursos, en términos relativos, gracias a una mayor participación en el impuesto sobre patente automotor y por el hecho de que el impuesto a los sellos también forma parte de la masa coparticipable de la provincia. Del otro lado, solo perciben una porción menor que los municipios de Santa Fe en lo referido al impuesto inmobiliario urbano (50 % para los municipios de Santa Fe contra 16,14 % de los de Buenos Aires).

Como puede verse en la descripción realizada hasta el momento, en la provincia de Buenos Aires existe una gran complejidad a la hora de la constitución de la masa coparticipable. Pero también existe una complejidad superior en la forma en que se reparten estos recursos entre las distintas localidades. Se verá que este mecanismo incluye algunas deducciones que implican que terminen reduciéndose sustancialmente los fondos de libre disponibilidad que reciben los municipios.

A grandes rasgos, hay **tres** criterios básicos:

- i) Un tramo de 5 % se reparte entre las municipalidades que manejan servicios y funciones transferidos a ellas.
- ii) Otra parte equivalente a 37 % se reparte entre las municipalidades que cuenten con establecimientos oficiales de atención de salud. Los criterios utilizados a su vez para repartir este monto los encontramos planteados en Sbattella (2001):
 - “35 % en proporción directa al producto resultante de computar el número de camas disponibles, el perfil de complejidad y el porcentaje ocupacional de camas en los establecimientos con internación de cada partido.
 - 25 % en proporción directa al número de consultas médicas registradas en los establecimientos (con o sin internación) de cada partido.
 - 10 % en proporción directa al número de egresos registrados en los establecimientos con internación de cada partido.
 - 20 % en proporción directa al número de pacientes-días registrados en los establecimientos con internación de cada partido.
 - 10 % proporcionalmente al número de establecimientos hospitalarios sin internación de cada partido”.
- iii) Por último, el 58 % restante se reparte según tres criterios:
 - 62 % en proporción directa a la población;
 - 23 % “en forma proporcional a la inversa de la capacidad contributiva “per cápita”, ponderada por la población”;
 - “15 % en proporción directa a la superficie del Partido”⁴.

Aquí puede verse que 42 % de la masa coparticipable principal se distribuye en base a servicios transferidos a los municipios (5 %) y a los servicios de atención de salud que prestan estos (37 %). Si bien estos fondos técnicamente no son de afectación específica dado que los municipios los integran a su presupuesto general, sí están condicionados y determinados por un servicio específico que tienen que brindar las municipalidades. Podría decirse entonces, que desde el nivel provincial viene dispuesto que 42 % de la parte de la masa coparticipable que le corresponde a los municipios se destine a ciertos fines.

⁴ Ley 10.559 de la provincia de Buenos Aires.

El 37 % destinado a retribuir a los municipios por los servicios de salud que tienen a su cargo genera incentivos para aumentar el gasto en este concepto, en tanto los intendentes pueden ofrecer mayores servicios de salud para la población sin tener que pagar la totalidad de los nuevos costos. Adicionalmente, este incentivo a que cada municipio aumente su gasto de forma autónoma plantea el riesgo de que se generen situaciones de sobreprestación, en tanto no exista una planificación integral del sistema de salud. Por otro lado, el monto total a repartir entre los municipios por gastos de salud es independiente de lo que se gasta por este motivo dado que los ingresos vienen dados por la masa coparticipable que se formó y los gastos por las decisiones de cada municipio. Al igual que el 5 % que se destina a compensar a los municipios que han tomado funciones de la provincia, el monto a coparticipar relacionado con la prestación de salud depende exclusivamente del nivel de recaudación de la provincia. Esto puede llevar a dos situaciones contradictorias: el gasto en salud de algunos municipios puede aumentar pero el monto a repartir caer, en caso de que caiga la recaudación provincial; el gasto de salud puede caer y el monto a repartir aumentar, si crece la recaudación provincial. En este sentido, los aumentos de gasto de los municipios solo modificarán los coeficientes usados para repartir una torta que queda determinada por factores ajenos al gasto en salud.

Otro punto a señalar de la provincia de Buenos Aires es que se puede llegar a coparticipar parte del dinero proveniente de las salas de juego. El gobierno de la provincia tiene un acuerdo primario con Lotería Nacional, en el cual se estipula cuánto corresponde para cada nivel de gobierno. El monto que le corresponde a la provincia de Buenos Aires se usa para cubrir, por un lado, el 6 % de los beneficios brutos de las salas de juego a las localidades donde están ubicadas estas salas y en forma directamente proporcional al total de beneficios de las salas de cada localidad, y por otro, el 18 % de los beneficios brutos de las salas que corresponde a la provincia. Si el monto acordado entre la provincia de Buenos Aires y Lotería Nacional no alcanzara para cubrir estos porcentajes, los mismos se ajustarían de forma tal de mantener la proporción de lo que le corresponde a las localidades con salas de juego y a la provincia (la relación es de 3 a 1 a favor de la provincia). Por el contrario, si el monto fuera mayor, el sobrante pasaría a formar parte de la masa coparticipable que se distribuye a las localidades que prestan servicios de salud pública. Esta fuente de recursos no está presente en la provincia de Santa Fe.

Respecto a los criterios utilizados para realizar la repartición, se puede ver, en primera instancia, que el criterio devolutivo se manifiesta en formas diversas. Para empezar, los municipios retienen 20 % del Inmobiliario rural y 27,5 % del segmento de pequeños contribuyentes de ingresos brutos, tributos que administran. En segundo lugar, del 58 % de los

recursos que corresponden a los municipios de la masa coparticipable principal, 62 % se reparte de acuerdo a la población de cada localidad (esto representa casi 36 % de la parte de la masa coparticipable que le toca a los municipios, porcentaje similar al que asigna Santa Fe de acuerdo a la población).

En cuanto al criterio redistributivo, también encontramos que queda representado por dos grandes formas. Por un lado, se materializa por medio de dos indicadores: la superficie de los municipios y la inversa de la capacidad contributiva, que acaparan 38 % restante del 58 % mencionado en el párrafo anterior (esto representa casi 22 % de la parte de la masa coparticipable que le toca a los municipios). La distribución hecha según estos dos indicadores busca compensar a aquellos municipios con baja densidad poblacional que, potencialmente, tienen que cubrir una mayor superficie con servicios pero que cuentan con una menor cantidad relativa de contribuyentes y recursos propios. Por otro lado, las retribuciones por servicios transferidos a los municipios y la atención de salud prestada por estos también podrían clasificarse dentro del criterio redistributivo (Díaz Frers, 2013). No obstante, cabe aclarar que al ser fondos que se coparticipan en relación a funciones en las que los municipios replazan al nivel provincial, también se podría hablar de una cierta lógica devolutiva. Incluso no existe ninguna garantía de que, a través de estos fondos, se esté mejorando la situación fiscal de las localidades que los reciben, en tanto podrían no alcanzar a cubrir los costos incurridos para la provisión de estos servicios. Más allá de estas salvedades, el criterio redistributivo acapara aproximadamente 64 % de la parte de la masa coparticipable que le corresponde a los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Es claro que la situación es muy diferente a la de Santa Fe y Córdoba, donde el criterio devolutivo es el que asigna la mayor parte de los fondos (aproximadamente 70 % y 80 %, respectivamente). No obstante, si se considerase la parte que queda fuera de esa masa coparticipable principal, compuesta por lo retenido por los municipios por la administración del impuesto inmobiliario rural y del tramo de pequeños contribuyentes del impuesto a los Ingresos brutos, el criterio devolutivo ganaría algo de participación. También debe tenerse en cuenta que el impuesto a patente automotor lo administran y cobran en su totalidad los municipios. De todas formas, debido al peso que tienen la coparticipación federal y el tramo principal de Ingresos brutos, el cuadro no cambiaría demasiado.

Conclusiones

- El régimen de coparticipación a municipios en la provincia de Buenos Aires es más complejo que el de la provincia de Santa Fe, el cual es a su vez un poco más complejo que el de Córdoba. Esta última provincia es la que cuenta con el sistema más directo de coparticipación.
- Santa Fe exhibe la particularidad de que no se conforma una masa coparticipable general, como en Córdoba y Buenos Aires, sino que cada concepto a distribuir entre municipios/comunas y provincia tiene coeficientes propios.
- La provincia de Buenos Aires es la que tiene el sistema más complejo para la distribución de los recursos tributarios. Existe una gran cantidad de excepciones, transferencias para usos específicos y recursos que sólo se destinan a localidades con determinadas características. Estos aspectos atentan contra la claridad y previsibilidad del sistema. La posibilidad de introducir modificaciones y el hecho de que el sistema original incluya vías por las cuales se pueden modificar los coeficientes en un corto plazo (por ejemplo, si un municipio cambia sus prestaciones de salud, puede aumentar el porcentaje de los fondos destinados que recibe para tal fin) generan la posibilidad de que exista un grado considerable de discrecionalidad por parte de los gobernantes.
- En Santa Fe, a los municipios se les coparticipa un 13,44 % del monto correspondiente a la Coparticipación Federal e Ingresos Brutos. El porcentaje que llega a los municipios por Coparticipación Federal e Ingresos Brutos es superior en las otras provincias, siendo 20 % en Córdoba y 16,14 % en Buenos Aires.
- Las localidades de Santa Fe se ven beneficiadas por la coparticipación de 90 % del impuesto sobre Patente Automotor, porcentaje que en la práctica resulta menor al de Buenos Aires (lo que ocurre en esta provincia es que se cedió el cobro y la administración total a los municipios). En Córdoba, este impuesto no se coparticipa.
- Las localidades de Santa Fe también se ven beneficiadas por una mayor participación total en el impuesto Inmobiliario: se coparticipa el 50 % del impuesto Inmobiliario, en tanto que en Córdoba se reparte a los municipios el 20 % y en Buenos Aires, el 16,14 % del Inmobiliario urbano y 20 % del Inmobiliario rural.
- El impuesto a los sellos forma parte de la masa coparticipable de la provincia de Buenos Aires solamente, quedando excluido en Córdoba y Santa Fe. Lo mismo sucede con los ingresos provenientes de las salas de juego.

- Córdoba y, en mayor medida, Buenos Aires, retraen una parte de sus fuentes de recursos para la conformación de fondos especiales, mecanismo que no se emplea en Santa Fe. Concretamente, en Córdoba se destina un 12 % de lo que les corresponde a las localidades para la constitución de un fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado. En Buenos Aires existe el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos, que se financia con un 25 % del tramo administrado por los municipios del impuesto a los Ingresos Brutos (el correspondiente a los “Pequeños contribuyentes”) y dos Fondos provinciales para la construcción y mantenimiento de obras viales y para programas sociales y de saneamiento que se componen con el 15 % de lo recaudado en concepto de Impuesto inmobiliario rural. También en esta provincia, 37 % de los fondos que quedan para hacer la repartición secundaria entre municipios se distribuye entre las localidades que prestan servicios de salud; existe además otro tramo de 5 % reservado para los municipios que administran servicios que son atribución de la provincia pero que fueron transferidos a un municipio por convenios específicos.
- De las tres provincias analizadas, Córdoba es la que más recursos de libre disponibilidad reparte a sus municipios, con 16,7 % de la masa coparticipable primaria. Santa Fe se encuentra en un punto intermedio, con un porcentaje promedio cercano a 13 % (en Santa Fe no se forma una masa coparticipable por lo que no se puede establecer un porcentaje sobre esta. De todas formas, el resultado ponderado de todos los impuestos coparticipables se ubica cerca de 13 %). En Buenos Aires, a priori, la masa coparticipable que queda en manos de los municipios es de 16,14 % pero, dado que parte de los recursos se distribuyen siempre que los municipios provean ciertos servicios generales transferidos desde la provincia y de salud, lo que en realidad reciben los municipios de forma absolutamente libre es 9,36 % de la masa. Cabe aclarar que el porcentaje correspondiente a la provincia de Santa Fe no es solo el de recursos de libre disponibilidad sino también el que aplica al total de recursos transferidos. Cuando se consideran todas las transferencias, tanto Buenos Aires como Córdoba exhiben mayores porcentajes de los recursos incluidos en la coparticipación a sus municipios.
- Santa Fe cuenta con una discriminación hecha en favor de las ciudades de Rosario y Santa Fe, que consiste en un 2,7 % de la Coparticipación Federal y del impuesto a los Ingresos Brutos a repartir entre estas ciudades. Esta diferencia no está presente en Córdoba ni Buenos Aires.

- En cuanto a los criterios utilizados para repartir los fondos, se observa, a grandes rasgos, que Córdoba y Santa Fe reparten un porcentaje similar de acuerdo a una lógica devolutiva. En el caso de Córdoba, esto se hace exclusivamente en base a la población de las localidades, en tanto que en Santa Fe se utilizan también indicadores de tamaño de la base imponible o de los recursos propios de cada localidad. En definitiva, este criterio se usa para repartir el 79 % de los recursos distribuidos a los municipios en Córdoba y aproximadamente el 70 % en Santa Fe. Buenos Aires adopta una lógica diferente puesto que solo distribuye aproximadamente el 36 % de la parte que corresponde a los municipios de la masa coparticipable principal de la provincia según este criterio.
- El criterio redistributivo, por su parte, se utiliza para el 21 % de los fondos que se reparten entre los municipios de Córdoba y 30 % aproximadamente en Santa Fe. La forma concreta que se utiliza para este criterio es una simple distribución en forma igualitaria entre todos los municipios, independientemente de su población u otra característica. En Buenos Aires, este criterio está representado de otra forma por medio de dos indicadores. Uno es la superficie de los municipios y el otro es la inversa de la capacidad contributiva. Es claro que los indicadores utilizados en esta provincia son más refinados que los de Córdoba y Santa Fe pero no necesariamente superadores, puesto que se podrían adoptar otros que cumplan el objetivo de compensar a municipios con menor desarrollo o capacidad de generar recursos propios. La forma adoptada por Córdoba y Santa Fe tiene la ventaja de una mayor simplicidad y claridad. El criterio redistributivo también aparece en Buenos Aires para compensar a los municipios por servicios transferidos y por la atención de salud prestada por estos.
- Es necesario ser cautelosos a la hora de establecer qué provincia es más “generosa” con sus municipios, en tanto debería estudiarse la evolución de los distintos conceptos que se incluyen en cada caso y el comportamiento de los mismos puesto que tienen tasas de crecimiento diferentes, especialmente en el contexto inflacionario actual. En cuanto a la evolución de los distintos tributos podría plantearse que, en tanto los aumentos de los montos correspondientes a Coparticipación Federal y a impuesto a los Ingresos Brutos superen, en términos relativos, a los incrementos del impuesto Inmobiliario, las localidades de las provincias de Córdoba y Buenos Aires mejorarán su situación, puesto que reciben una mayor proporción de los primeros dos conceptos. Si evolucionan mejor el Inmobiliario y a Automotores, los municipios santafesinos

mejorarán su situación relativa. Más allá de esto, Coparticipación Federal e Ingresos Brutos son las fuentes de recursos que más peso relativo tienen dentro de la masa de recursos coparticipables, lo cual hace que sea difícil que una mejora en las otras fuentes compense lo que ocurra con estas dos.

SÍNTESIS GENERAL

	Santa Fe	Córdoba	Buenos Aires
Masa total coparticipable	NO (se establecen criterios por tributo).	SI	SI
Recursos coparticipables	-Coparticipación Federal -Ingresos Brutos -Inmobiliario -Automotor	-Coparticipación Federal -Ingresos Brutos -Inmobiliario	-Coparticipación Federal -Ingresos Brutos -Inmobiliario (Urbano y Rural) -Automotor -Impuesto de Sellos -Dinero de Salas de Juego
Coparticipación Federal	13,44 %	20 %	16,14 %
Ingresos Brutos	13,44 %	20 %	-16,14 % tramo principal -27,5 % tramo pequeños contribuyentes
Inmobiliario	50 %	20 %	-16,14 % (Urbano) -20 % (Rural)
Automotor	90 %	No se coparticipa	Cobro y administración transferidos totalmente a los municipios.

	Santa Fe	Córdoba	Buenos Aires
Impuesto de sellos	No se coparticipa	No se coparticipa	16,14%
Recursos de Libre Disponibilidad a los Municipios	Aprox. 13 %	16,7 %	9,36 %
Fondos de Afectación Específica	NO	12 % de lo que les corresponde a las localidades para la constitución de un fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado	<p>-37 % de los fondos que quedan para hacer la repartición secundaria entre municipios se distribuye entre las localidades que prestan servicios de salud.</p> <p>-5 % reservado para los municipios que administran servicios que son atribución de la provincia pero que fueron transferidos a un municipio.</p> <p>-Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos, financiado con 25 % del tramo administrado por los municipios del Impuesto a los ingresos brutos</p> <p>-Dos Fondos provinciales para la construcción y mantenimiento de obras viales y para programas sociales y de saneamiento que se componen con el 15 % de lo recaudado en concepto de Impuesto inmobiliario rural.</p>

	Santa Fe	Córdoba	Buenos Aires
Criterio Devolutivo	<p>Según <u>población de las localidades</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Coparticipación federal e Ingresos brutos</i>: coeficiente de 40 % para los casos del primer 8 % del monto coparticipable total de este impuesto a repartir entre todos los municipios y para el 3 % que se dividen entre Rosario y Santa Fe, y de 80 % para el 3 % que se reparte entre comunas; - <i>Inmobiliario</i>: coeficiente de 20 % de la parte que corresponde a los municipios de este impuesto. <p>Según <u>recursos propios o emisión del impuesto en la localidad</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Coparticipación federal e Ingresos brutos</i>: coeficiente de 30 % para los casos del primer 8 % del monto coparticipable total de este impuesto a repartir entre todos los municipios y para el 3 % que se dividen entre Rosario y Santa Fe. - <i>Inmobiliario</i>: coeficiente de 80 % de la parte que corresponde a los municipios de este impuesto. - <i>Patente automotor</i>: la totalidad del 90 % que corresponde a los municipios de este impuesto. 	<p>Según <u>población de las localidades</u>: Coeficiente de 79 % para la parte que corresponde a los municipios de la masa coparticipable principal</p>	<p>Según <u>población de las localidades</u>: coeficiente de 58 % parte que corresponde a los municipios de la masa coparticipable principal.</p> <p>Según <u>recursos propios o emisión del impuesto en la localidad</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Inmobiliario rural</i>: retienen 20 % por administración. - <i>Segmento de Pequeños contribuyentes de Ingresos brutos</i>: retienen 27,5 % por administración.

	Santa Fe	Córdoba	Buenos Aires
Criterio Redistributivo	<p>Distribución en <u>forma igualitaria entre todos los municipios</u>, independientemente de su población u otra característica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Coparticipación federal e Ingresos brutos:</i> coeficiente de 30 % para los casos del primer 8 % del monto coparticipable total a repartir entre todos los municipios y para el 3 % que se dividen entre Rosario y Santa Fe. 	<p>Distribución en <u>forma igualitaria entre todos los municipios</u>, independientemente de su población u otra característica (21 % de los fondos)</p>	<p>A) Según <u>superficie de los municipios e Inversa de la capacidad contributiva</u> (coeficiente de 9 % y 13 % aproximadamente para la parte que corresponde a los municipios de la masa coparticipable principal)</p> <p>B) Compensación por funciones transferidas a los municipios y servicios de atención de salud que prestan los municipios (coeficiente de 5 y 37 % para la parte que corresponde a los municipios de la masa coparticipable principal, respectivamente).</p>
Particularidades	<p>Salvedad hecha en favor de las ciudades de Rosario y Santa Fe, que consiste en un 2,7 % de la Coparticipación Federal y del Impuesto a los ingresos brutos a repartir entre estas ciudades.</p>	<p>Es un sistema directo, simple y claro.</p>	<p>Sistema complejo en líneas generales. Incluye un mecanismo para compensar a los municipios por los gastos de salud en los que incurren, lo cual puede generar incentivos para una sobre prestación sin planificación global.</p>

Bibliografía

- Alaniz, José Antonio (2012). Anexo de actualización 2012 de la Reforma impositiva. Editorial Errepar. Disponible en:
http://www.errepar.com/anexoslibros/colecciones/Anexo_iibb_bsas2010_201206_1.pdf
- Código Fiscal de la Provincia de Santa Fe.
<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111527/>
- Díaz Frers, Luciana (2013). Debajo del laberinto: los sistemas de coparticipación de provincias a municipios. CIPPEC.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Coparticipación de impuestos Provincia – Municipios y Comunas. Disponible en:
<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/95675/466768/>
- Ley provincial de N.º 8663. Provincia de Córdoba. Disponible en:
<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/f9dc03a99ad8b9890325723400646116?OpenDocument>
- Ley provincial de N.º 7457. Provincia de Santa Fe. Disponible en:
http://www.mininterior.gov.ar/municipios/archivos_regimen/coparticipacion/santa_fe_7457.pdf
- Ley provincial de N.º 10559. Provincia de Buenos Aires. Disponible en:
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10559.html>
- Ley provincial de N.º 13010. Provincia de Buenos Aires. Disponible en:
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13010.html>
- Sbattella, José (2001). Análisis de las transferencias provinciales a los municipios bonaerenses. *Sexto seminario internacional sobre federalismo fiscal*. Pilar, Buenos Aires, Argentina. 26 de noviembre de 2001. Disponible en:
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/siff/2001/trabajo11.pdf>