

COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS A MUNICIPIOS EN EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS



Mg. Jorge Raúl M. Otegui

Dirección General de Relaciones Municipales

**Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la
Provincia de Entre Ríos**

INDICE

1. LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
2. AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL EN ENTRE RÍOS
3. REGIMEN PROVINCIAL DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS
4. DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE IMPUESTOS NACIONALES.
5. EVALUACION DE INDICADORES

AUTOR

Mg. Jorge Raúl María Otegui

Magister en Administración Pública UNL

Contador Público Nacional UNER

Director General de Relaciones Municipales. Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Entre Ríos.

Contacto: jrotegui@entrierios.gov.ar

1. LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

La Provincia de Entre Ríos está conformada por (17) diecisiete Departamentos, en los cuales actualmente existen 78 Municipios y 192 Comunas, es decir un total de 270 gobiernos locales.

Con la reforma constitucional, la Provincia instaura un régimen Municipal sin clasificaciones en categorías, siendo “Municipio” todo centro de población estable de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido, y denominando “Comunas” a aquellos centros de población de hasta mil quinientos habitantes.

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, la Provincia de Entre Ríos tiene una población total de 1.236.300 habitantes, una superficie de 78.781 Km.2 y una densidad promedio de 15,69 habitantes por Km.2.

Si se clasificara a los municipios en cuatro (4) categorías según la cantidad de habitantes (censo 2001) se podrían dividir en:

- Dos (2) municipios con más de 100.000 habitantes
- Dos (2) municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes
- Dieciséis (16) municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes
- Cincuenta y siete (58) municipios con menos de 10.000 habitantes

2. AUTONOMIA FINANCIERA MUNICIPAL EN ENTRE RIOS

En la Provincia de Entre Ríos, la Constitución Provincial reformada en el año 2008, dispone la autonomía plena para los municipios de más de diez mil habitantes y semiplena para el resto de los gobiernos locales.

Entre otras cosas, esto significa el otorgamiento de amplias potestades tributarias, mediante la posibilidad de cobro de impuestos, tasas, derechos, contribuciones, cánones, regalías y demás tributos. Sin embargo, esta facultad de imposición se encuentra limitada por el artículo nº 244 de la Constitución Provincial, en razón a que deben respetarse los principios de la tributación y la armonización con los regímenes provincial y federal.

El artículo 246 de la Carta Magna Provincial garantiza que el monto a distribuir a los Municipios no podrá ser inferior al 16 % de la totalidad de ingresos tributarios que a la Provincia le correspondan en concepto de coparticipación federal de impuestos nacionales, y el 18 % de la totalidad de la recaudación de los ingresos tributarios provinciales; mientras que para las Comunas se garantiza una masa coparticipable del 1% de ambos recursos (nacionales y provinciales).

Asimismo establece en el artículo 245 que para la “distribución secundaria” de la coparticipación a municipios y comunas, se considerarán criterios objetivos de reparto que contemplen los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria, mediante aplicación de indicadores devolutivos, redistributivos y de eficiencia fiscal que tiendan a lograr un grado equivalente de desarrollo y de calidad de vida de los habitantes.

3. REGIMEN PROVINCIAL DE DISTRIBUCION DE RECURSOS

La Ley Provincial N° 8.492 del año 1991 y Leyes modificatorias instituyen el régimen de coparticipación de impuestos a municipios, de acuerdo a las siguientes características:

Distribución primaria

La masa coparticipable a municipios se conforma por los siguientes rubros y porcentajes:

- ❖ Régimen de distribución de recursos fiscales entre Nación y Provincias (Ley N° 23.548 y leyes modificatorias y/o complementarias): 14 % más un incremento por creación de nuevos Municipios. Vigente a 2011: 15,32 %
- ❖ Impuesto sobre los Ingresos Brutos: 12 %
- ❖ Impuesto Inmobiliario: 24 %
- ❖ Impuesto a los Automotores: 60 %

Distribución secundaria

La forma en que se distribuyen los recursos entre los municipios difiere de acuerdo al tipo de impuesto que se trate, según el siguiente resumen:

- Impuestos Nacionales:

Se distribuyen de acuerdo a una fórmula donde el 36 % se reparte en partes iguales, un 25 % en proporción a los recursos propios, 34 % en función de cantidad de electores y un 5 % de acuerdo al NBI.

- Impuesto a los Ingresos Brutos: para contribuyentes directos, el 50 % sobre la recaudación del tributo en la Jurisdicción más el 25 % por índice de población más el 25 % por el indicador de pobreza; mientras que para contribuyentes de convenio

multilateral, se utiliza un índice promedio entre índice de población y el indicador de pobreza.

- **Impuesto Inmobiliario:** de acuerdo a la recaudación del tributo correspondiente a las parcelas ubicadas en cada jurisdicción.

- **Impuesto a los Automotores:** según la recaudación del impuesto en las respectivas jurisdicciones.

Periodicidad y automaticidad de las transferencias

En forma diaria y provisoria se envían los fondos correspondientes al Impuesto a los Automotores e Impuesto Inmobiliario, con reajuste mensual dentro de los 30 días, según lo establece los artículos N° 18 y 19 de la Ley 8.492 y modificatorias.

Diariamente se coparticipan los Impuestos Nacionales e Impuesto a los Ingresos brutos, de acuerdo a lo establecido por el artículo 246 de la Constitución Provincial.

En síntesis, el esquema es el siguiente:

REGIMEN DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL						
Ley N°	Masa Coparticipable	Distribución Primaria		Distribución Secundaria		
		Concepto	%	%	Indicadores de Distribución Secundaria	Criterio
8492	Coparticipación de Impuestos Nacionales	Impuestos Nacionales	15,32%	36%	En igual proporción a todos los Municipios.	Redistributivo
				25%	En función de los recursos municipales propios.	Devolutivo
				34%	En función de la cantidad de electores.	Proporcional
				5%	En función a los indicadores de pobreza.	Redistributivo
	Coparticipación de Impuestos Provinciales	Impuesto Inmobiliario	24%	100%	En las jurisdicciones de dominio inmobiliario	Devolutivo
		Impuesto s/ los Ing. Brutos Contribuyentes Directos	12%	50%	En función a lo recaudado en cada jurisdicción en el año inmediato anterior.	Devolutivo
				25%	En función al índice de población.	Proporcional
				25%	En función a indicadores de pobreza	Redistributivo
		Impuesto s/ los Ing. Brutos Convenio Multilateral	12%	50%	En función al índice de población.	Proporcional
				50%	En función a los indicadores de pobreza.	Redistributivo
Impuesto Automotor	60%	100%	En las jurisdicciones donde se efectúa la recaudación.	Devolutivo		

4- DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE IMPUESTOS NACIONALES.

Población y Hogares con NBI – AÑO 2010 -

orden cat.	MUNICIPIO	habitantes	POBLACIÓN ((C/ΣC) / (P/ΣP))			HOGAR CON NBI ((C/ΣC) / (H/ΣH))		
			100%	ajuste	per cápita	100%	ajuste	por hogar con NBI
	Total más de 100.000 hab.	379.939	100%	-30,99%	69,01%	100%	-23,78%	76,22%
	Total 50.000 y 100.000 hab.	143.694	100%	-30,03%	69,97%	100%	-12,92%	87,08%
	Total 10.000 y 50.000 hab.	336.218	100%	-13,62%	86,38%	100%	-22,62%	77,38%
	Total 1.500 y 10.000 hab.	191.311	100%	108,05%	208,05%	100%	83,90%	183,90%
	Total General	1.051.162	100%	0%	100%	100%	0%	100,00%

Fuente: elaboración propia con datos del censo 2001

En el análisis de la distribución territorial de la coparticipación de impuestos nacionales se utilizó como criterios: “igual cop. Per cápita” e “igual cop. Por hogar con NBI”, citados por Porto¹.

Para justificar la búsqueda de igual coparticipación por habitante se referencia que todos los habitantes de la Provincia son iguales, cualquiera sea el Municipio de residencia, para lo cual debe garantizarse la igualdad de tratamiento en la prestación de los servicios públicos.

En el cuadro se observa que el mayor peso de la redistribución es soportada por la categoría 1 de Municipios, a los que le corresponde una coparticipación por habitante equivalente al 69,01 % de la coparticipación promedio per cápita, seguida por la categoría 2 con el 69,97 %.

Como contrapartida la categoría 3 (Municipios entre 10.000 y 50.000 hab.) alcanza el 86,38 % de la coparticipación promedio per cápita,

¹ Porto A., (1990)

mientras que la categoría 4 (municipios entre 1.500 y 10.000 hab.) logra percibir un 208,05 % del valor promedio por habitante.

Las coparticipaciones por habitante resultantes varían entre un mínimo de 66,07 % (un 33,93 % inferior al promedio de Municipios) y un máximo de 590,55 % (490,55 % superior al promedio por habitante).

Dieciséis Municipios están por debajo del valor promedio de coparticipación per cápita.

En consecuencia, existe una redistribución de las categorías 1, 2 y 3 hacia los Municipios de menor tamaño (entre 1.500 y 10.000 habitantes).

Sin embargo, el criterio de distribución por población, según Porto² debe evaluarse considerando lo siguiente:

- a) contiene un elemento de redistribución a favor de las jurisdicciones mas pobres, ya que las mas ricas efectúan un mayor aporte per cápita de recaudación que las demás.
- b) Si las jurisdicciones difieren en cuanto al costo por habitante de provisión de los servicios y/o en cuanto a la capacidad tributaria per cápita, debería corregirse este principio de igual coparticipación por habitante por razones de equidad horizontal.

Para analizar las necesidades de cada jurisdicción se podría considerar la distribución de coparticipación entre los Municipios

² Porto A., (1990)

mediante la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

El valor obtenido significa la Coparticipación por hogar con NBI en relación al promedio del conjunto de Municipios (igual a 100). Este criterio para ser utilizado en la distribución debería ser corregido, ya que no solo interesa la necesidad, sino también la intensidad de la necesidad. A modo de ejemplo consideremos Municipios con similares cantidades absolutas de hogares con NBI, su porcentaje de distribución sería parecido, sin embargo la necesidad puede ser muy diferente en cada jurisdicción.

A diferencia de la evaluación por población, aquí las categorías 1 y 3 son las que mayor redistribuyen hacia los Municipios de menor tamaño, alcanzando un 76,22% y un 77,38 % respectivamente el valor promedio municipal por hogar con NBI, mientras que la categoría 4 logra un 183,90 % de este valor promedio.

5- EVALUACIÓN DE INDICADORES

Siguiendo a Macón³, el criterio devolutivo, es apropiado para aquellas jurisdicciones mas desarrolladas que requieren mayor cantidad de bienes públicos. Sin embargo, al considerar otros objetivos como por ejemplo el desequilibrio territorial, se necesita al menos parcialmente indicadores redistributivos. Es lógico esperar que los Municipios más importantes requieran criterios de reparto que impliquen menores grados de redistribución. No obstante esta consideración, la utilización del régimen de coparticipación como mecanismo de ayuda financiera a las jurisdicciones “mas pobres” constituye una regla admitida incluso por las mas perjudicadas. Pongo el énfasis en “mas pobres”, lo que no necesariamente significa que sean las “mas pequeñas”.

Para una mejor comprensión se detallan brevemente cada unos de los indicadores:

Electores

Porto⁴ expresa que el uso de este indicador (se refiere a Población) se fundamenta en la estricta relación existente entre los servicios públicos y el número de habitantes. Es científicamente válido la proporción directa existente entre crecimiento urbano y aumento del costo de los servicios. Resulta aconsejable continuar con este indicador de tipo devolutivo, en lugar de utilizar la población de cada municipio, en razón que los datos de electores son actualizados anualmente por la Cámara Electoral; de lo contrario, al considerar la población, los datos solo pueden ser obtenidos una vez efectuado el censo nacional, el cual es realizado aproximadamente cada diez años.

³ Macón J., (1985)

⁴ Porto A., (2003)

Partes Iguales

“Este criterio responde al hecho de que ciertos gastos municipales deben realizarse independientemente del tamaño del Municipio y tiende a beneficiar a las jurisdicciones mas pequeñas”⁵. Además podría considerarse su uso por la razón especial de la baja densidad poblacional que dificulta la prestación de los respectivos servicios públicos.

Es un indicador que no tiene bases racionales de distribución (es indefinido), y representa el parámetro de mayor incidencia en la fórmula. Sería recomendable su reducción a través del reemplazo de otros indicadores redistributivos y/o de eficiencia fiscal.

Pobreza

Esta redistribución se justifica por la necesidad de compensar las debilidades de las bases tributarias de los Municipios con menor desarrollo. Es un indicador de relevancia, ya que nos aproxima a las brechas de desarrollo entre los municipios, está formado por los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), datos provenientes del último censo nacional. Tiene como desventaja la falta de actualización de la información, por lo que sería conveniente continuar con los ajustes previstos en la ley vigente considerando la variación de los electores de cada municipio.

Recursos Propios

La utilización de este componente tiene su argumento en devolver a las jurisdicciones los recursos en proporción a su capacidad tributaria. Como se expresó anteriormente constituye un criterio de tipo devolutivo, que favorece a quienes

⁵ Casagño, Agüero, (2009)

tengan mayores posibilidades de aumentar en una proporción mayor la recaudación que el resto de los Municipios (Gobiernos Locales de mayor tamaño). En la fórmula vigente corresponde a los recursos propios del municipio, es decir incluye tanto recursos corrientes como recursos de capital (ej. venta de terrenos municipales); en consecuencia se observan distorsiones anuales importantes en los índices de los municipios por esta razón. Resultaría recomendable incorporar exclusivamente los recursos propios “corrientes” (tributarios y no tributarios).

Indicadores de Eficiencia Fiscal

Se podrían incorporar en compensación de una posible reducción en la participación del componente “Partes Iguales”. A modo de ejemplo:

Recursos propios vs. Gasto público total (Correspondencia Fiscal)

Reflejaría el grado en que los recursos propios contribuyen a la cobertura del gasto municipal, de manera de incentivar a que los Municipios mejoren el grado de corresponsabilidad fiscal, realizando mayores esfuerzos en aumentar la recaudación propia y elevar su nivel de autonomía económica financiera.

Inversa de Cantidad de Empleados por Electores

Tiene como finalidad incentivar políticas racionales en materia de empleo público y gastos en personal, que representa el mayor gasto de los gobiernos locales, tienen la característica de ser estructurales, y por lo tanto condicionan la normal prestación de los servicios públicos municipales. Se sugiere electores y no población por los motivos ya expuestos en cuanto a la falta de actualización censal.

BIBLIOGRAFIA

AUTORES

- CASAÑO-AGÜERO (2008). “La autonomía económica-financiera legal versus la real en los gobiernos subnacionales”. Artículo publicado en las 41º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas –Universidad Nacional de Córdoba.
- CASAÑO-AGÜERO (2009). “Los regímenes de Coparticipación Provincial de Impuestos a los Gobiernos Subnacionales”. X Seminario RedMuni – Universidad Nacional de la Matanza.
- MACON, JORGE (1985). “Finanzas públicas argentina: 1950-1980”.
- MUSGRAVE, RICHARD A. Y MUSGRAVE, PEGGY B. (1992). “Hacienda pública teórica y aplicada”.
- NUÑEZ MIÑANA, H. Y PORTO, A. (1983) “Coparticipación Federal de Impuesto. Distribución Secundaria (1935-1982)”. Anales Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.
- NUÑEZ MIÑANA, HORACIO (1994). “Finanzas Públicas”.
- PORTO ALBERTO (1990). “Federalismo Fiscal. El caso Argentino”.
- PORTO ALBERTO (2003). “Capacidad, Necesidad y Situaciones Fiscales Provinciales en las Políticas Públicas Argentinas”. Documento de Federalismo Fiscal Nro.6.

LEGISLACION

- CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS (2008).
- LEY DE COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS A MUNICIPIOS. “Ley 8.492 y Modificatorias”.
- LEY ORGANICA DE MUNICIPIOS. “Ley N° 3.001 y Modificatorias”.