



asociación de economía para
el desarrollo de la argentina

III CONGRESO ANUAL

"Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década"

29, 30 y 31 de agosto 2011

Trabajo: La eficiencia del régimen de coparticipación a municipios y comunas en la provincia de Santa Fe, Argentina.

Autores: Augusto Alejandro Comisso (UNR)

1. Introducción.

El presente trabajo tiene por objeto analizar desde la perspectiva de la eficiencia el régimen de coparticipación de impuestos a municipios y comunas actualmente vigente en la Provincia de Santa Fe -en adelante denominado RCI-. Para ello se propone i) describir como debería ser un régimen eficiente de coparticipación de impuestos a municipios y comunas, ii) describir como positivamente es el régimen vigente, y iii) realizar un ejercicio de estática comparativa entre los puntos i y ii. De dicho ejercicio de estática comparativa entre “lo que debería ser” para ser eficiente y “lo que realmente es” se derivarán las conclusiones respecto a la eficiencia del RCI vigente en nuestra provincia.

La República Argentina es el resultado de la unión de Estados Provinciales preexistentes los cuales adoptan para su gobierno la forma federal, según lo establece su Constitución (Constitución Nacional, art. 1). En la República Argentina existen 23 Provincias, entre ellas la Provincia de Santa Fe, las cuáles son autónomas y mantienen todo el poder no delegado explícitamente al gobierno federal (Constitución Nacional, art. 121).

La Provincia de Santa Fe, como miembro del Estado federal argentino, y con la población y el territorio que por derecho le corresponden, organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democráticos, representativo y republicano, de la sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad y de los deberes de solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad, de acuerdo con las condiciones y limitaciones emergentes de la Constitución Nacional. (Constitución de la Provincia de Santa Fe, art. 1)

A su vez las Provincias, como podría observarse desde una imagen satelital, están compuestas hacia su interior por aglomeraciones poblacionales de diferentes tamaños, generalmente denominados municipios. La Constitución Nacional exige a cada provincia la organización de un régimen municipal (Constitución Nacional, art. 5) y reconoce a los municipios su autonomía (Constitución Nacional, art. 123).

El sistema municipal santafecino está contemplado en la Constitución Provincial y regido por diferentes leyes provinciales. La Constitución Provincial establece en su artículo 106 que todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia, gobierna por sí mismo sus intereses locales. Las que tengan más de 10.000 habitantes se organizan como municipios y las que no reúnan tal condición como comunas. En el marco Constitucional, la Ley Provincial 2756/39 define la organización del régimen municipal estableciendo dos categorías de municipalidades, “de primera” las que tengan más de 200.000 habitantes, y “de segunda” las que tengan entre 10.001 habitantes y 200.000” (Constitución de la Provincia de Santa Fe, art. 1º). En Santa Fe existen en la actualidad dos municipalidades de primera -Rosario y Santa Fe-, 50 municipalidades de segunda y 362 comunas. A los mismos se les ha encargado gestionar los intereses locales, i.e. efectuar las actividades administrativas tendientes a lograr el fin último de la administración que es atender el interés público local, razón fundamental de su existencia (Constitución de la Provincia de Santa Fe, art. 107).

Definida la organización de la República como federal y los roles de cada nivel de gobierno ¿cómo se financian de los mismos? La Constitución Nacional en su artículo 4 establece que el Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

Por su parte, en el artículo 75 establece que el Gobierno federal puede imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias las cuales, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables a las provincias. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos (Constitución Nacional, art. 75, Inc. 2). La ley convenio de coparticipación nacional de impuestos actualmente vigente es la 23548/88 y sucesivas modificaciones.

Por su parte, el Estado Provincial de Santa Fe financia sus erogaciones a partir de dichos recursos coparticipados por el Estado Nacional como también a partir de recursos propios.

El gobierno de la Provincia provee a los gastos públicos con los fondos provenientes de las contribuciones que establezca la ley; de las rentas producidas por sus bienes y servicios; de la enajenación de bienes de su pertenencia; de la propia actividad económica que realice; y de las operaciones de crédito que concierte. Todos los habitantes de la Provincia están obligados a concurrir a los gastos públicos según su capacidad contributiva (Constitución de la Provincia de Santa Fe, art. 5).

Para poder cumplir con los roles encomendados y cubrir sus gastos, los municipios y comunas santafecinos también cuentan con recursos propios y recursos de coparticipación de impuestos nacionales y provinciales que legalmente les corresponden como transferencias de coparticipación.

Los municipios son organizados por la ley... con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, ... de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata. Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas,... (Constitución de la Provincia de Santa Fe, art. 107).

El presente trabajo tiene por objeto analizar desde la perspectiva de la eficiencia el régimen de coparticipación de impuestos a municipios y comunas actualmente vigente en la Provincia de Santa Fe.

2. Marco Teórico.

En la concepción metodológica de Albert Einstein (1949) para las ciencias sociales, no se propone analizar los fines buscados sino los medios planteados para alcanzarlos, tomando como dados los fines¹.

Adoptando dicha concepción metodológica, no tendré por objeto discutir los fines que deben perseguir el RCI sino los medios escogidos para lograrlos. Solo se pondrán bajo análisis crítico los medios y no los fines. En otras palabras, dados los fines se buscará analizar la eficiencia de los medios escogidos para lograrlos.

¿Dónde se establecen los fines que deben perseguir los criterios de coparticipación tanto nacional como provincial? En la Constitución de la Provincia de Santa Fe y la Constitución de la Nación Argentina. Las Cartas Magnas, entendida como una expresión de acuerdo del conjunto social y recipiente de los ideales éticos de la Nación, establece los fines amplios que se deben lograr al establecer los criterios de la masa coparticipable.

¿Cuáles son los fines amplios que debe lograr el reparto de la masa coparticipable según nuestra Carta Magna Provincial? La misma establece que,

Los municipios son organizados por la ley... con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes (Constitución de la Provincia de Santa Fe, art. 107). El Estado Provincial promueve el desarrollo e integración económica de las diferentes zonas de su territorio, en correlación con la economía nacional, y a este fin... la estimula mediante una adecuada política tributaria... (Constitución de la Provincia de Santa Fe, art. 25)

¿Cuáles son los fines amplios que debe lograr el reparto de la masa coparticipable según nuestra Carta Magna Nacional?

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (Constitución Nacional, art. 75, inc. 2).

La exégesis constitucional que aquí se propone es la que reza la importancia de que la distribución de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno no se reduzca a un carácter “devolutivo” sino que sea de carácter “redistributivo”, sin embargo sin ignorar la búsqueda de la eficiencia sujeto al logro de dicho objetivo.

¿Cómo lograr ello? En otras palabras, ¿cuál es el medio más eficiente para lograr el fin determinado constitucionalmente? El método de las necesidades fiscales -en adelante NF-

¹Science, however, cannot create ends and, even less, instill them in human beings; science, at most, can supply the means by which to attain certain ends. But the ends themselves are conceived by personalities with lofty ethical ideals and—if these ends are not stillborn, but vital and vigorous—are adopted and carried forward by those many human beings who, half unconsciously, determine the slow evolution of society (Einstein, 1949 Para. 4).

pretende ser el método más eficiente de transferencia de recursos inter-jurisdiccionales sujeto al logro de lo demandado por la Constitución Nacional (Piffano, 1997).

¿En qué consiste? El método de las NF consiste en asignar las transferencias del Estado Provincial a los municipios y comunas -en adelante denominados MMyCC- según sus necesidades fiscales, i.e. en función del desfasaje entre las capacidades objetivas de generación de recursos públicos de cada MMyCC, y los gastos que le son asignados objetivamente a cada MMyCC.

¿Cómo medir objetivamente la capacidad de generar recursos? Para medir las capacidades objetivas de generación de recursos públicos de cada MMyCC se pueden establecer las capacidades tributarias -en adelante CT- del mismo ya sea desde una perspectiva macro como una micro. La macro propone que la CT de un MMyCC está en relación directa con el producto bruto geográfico atribuible a la misma. La micro propone determinar la CT impuesto por impuesto. Ello presupone la asignación previa de los diferentes tributos entre los diferentes niveles de gobierno. E.g. se propone que la CT de un MMyCC está en relación directa las ventas realizadas en el mismo -proxy de Ingresos Brutos-, la cantidad ponderado por la calidad de automotores registrados -proxy de Impuesto a la Patente Automotor-, la cantidad ponderado por la calidad de las viviendas y bienes inmobiliarios del MMyCC -proxy de Impuesto Inmobiliario-. Todos son buenos proxys a la hora de determinar la CT del MMyCC (Piffano, 1998). Desde un enfoque micro se propone entonces,

$$CT_j = u(P, \sum T_i \cdot B_i)$$

donde la capacidad tributaria (CT) del MMyCC j está en función u la cual establece una relación directa con P que representa un indicador de nivel poblacional, y con $\sum T_i \cdot B_i$ que representa un indicador que mide la base tributaria ponderada por la alícuota de cada impuesto i. Es su versión per cápita más simple,

$$CT_j = (\sum T_i \cdot B_i) / P$$

¿Cómo medir objetivamente la necesidad de gasto? Para medir los gastos se debe determinar un gasto per cápita estándar de cada MMyCC considerando los determinantes geográficos, sociales y económicos. Ello presupone la asignación previa de los diferentes potestades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno. Puntualmente, se propone que el gasto estándar -en adelante GS- de un MMyCC está en relación directa con las potestades de gastos asignados a los mismos, en relación directa con el nivel poblacional, en relación directa con la densidad poblacional, en relación inversa con la escala de producción de los bienes públicos, y en relación directa con la controversia geográfica, climática o de precios relativos que afronte el MMyCC. Las presentes variables son buenos proxys a la hora de determinar el GS de un MMyCC (Piffano, 1998).

$$GS_j = h(P, G, 1/E, D, M, V)$$

Donde el gasto estándar (GS) del MMyCC j está en función h la cual establece una relación directa con: P que representa un indicador de nivel poblacional, G un indicador de responsabilidades de gasto, E un indicador de escala de provisión de bienes públicos, D un indicador de densidad poblacional, M un indicador de adversidad geográfica, V un

indicador de precios relativos de los bienes y servicios privados y salarial que debe afrontar el MMoCC. En su versión per cápita más simple,

$$GS_j = (G/P) (1 + 1/E \cdot D \cdot M \cdot V)$$

i.e. dado las funciones se obtiene el G, la población el P, ergo el GS per cápita bruto que luego se ajusta al alza o baja según indicadores ad hoc que representan las citadas variables que influyen diferencialmente sobre el mismo según las características particulares del MMoCC.

El desfase entre la “capacidad tributaria” (CT) y el “gasto estándar” (GS) que le son asignados objetivamente a cada MMyCC constituye la “necesidad fiscal” (NF) de dicho MMoCC, y en función de las mismas se determinarán las transferencias en pesos en cada período x.

$$NF_j = GS_j - CT_j$$

$$\text{siendo } T_{jx} = f(GS_j - CT_j)$$

Descripto el método de las NF, resta justificar teórica y empíricamente que el mismo es el medio más eficiente comparativamente para el logro de los fines propuestos constitucionalmente. ¿Por qué es el método más eficiente sujeto al logro de lo demandado por la Constitución Nacional? Porque logra:

I- Equidad: es equitativo, respondiendo al mandato Constitucional, dado que logra que cada MMyCC provea el mínimo de bienes públicos locales con igual nivel de presión tributaria, independientemente de que dicho MMyCC se pueda considerar como “pobre” o “rico”. Se logra así el objetivo constitucional de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio.

II- Eficiencia asignativa: es eficiente desde el punto de vista asignativo. La redistribución requerida constitucionalmente rompe la correspondencia fiscal, i.e. la presión tributaria de cada MMyCC no se corresponde con su decisión de gasto, haciendo que la demanda de bienes públicos -sus costos- no sea internalizada -financiada- por quien los demanda, favoreciendo por ende el sobre consumo de bienes públicos en los MMyCC que no internalizan los costos de provisión de los mismos a costa de los MMyCC superavitarios. Sin embargo, el método de las NF explicita las preferencias reveladas a través del mecanismo político. Los MMyCC “pobres” no pueden sobre demandar bienes públicos a costa de los “ricos” pues el nivel y composición de gasto que se financia con transferencias está dado políticamente a nivel provincial -y refrendado por los habitantes de la provincia a través del mecanismo político- ergo respondiendo a los deseos de provisión de quien los financia.

Por otro lado, debe considerarse que la ruptura de la correspondencia fiscal no atenta contra la eficiencia asignativa cuando se redistribuyen regionalmente rentas derivadas de recursos con oferta fija, y cuando la redistribución permite una financiación de bienes públicos mas equilibrada en el territorio de manera que se evite la migración de fuerza de trabajo hacia los MMyCC superavitarios generándoles externalidades negativas a los mismos. Tampoco lo hace cuando se favorece el gasto que genera externalidades positivas entre los individuos que viven en los MMyCC, por ejemplo el derivado de la educación y salud.

Por su parte, el método de las NF no lesiona la posibilidad potencial de voto con los pies (Tiebout, 1956) y a través de ello el logro de la eficiencia asignativa en la provisión de bienes públicos. De existir libertad de auto financiamiento de cada MMyCC entonces los mismos podrían decidir sus niveles de financiamiento propio y su consecuente nivel y composición del gasto propio, revelando los ciudadanos sus preferencias respecto a la provisión de bienes públicos con sus decisiones de localización.

Por idéntica razón, tampoco lesiona la posibilidad de un estado descentralizado como propone Oates (1977) i.e. que permita la provisión de bienes públicos en función de los gustos de las comunidades locales evitando así las pérdidas de bienestar derivadas de la ineficiencia asignativa producida por la coexistencia de un estado centralizado y gustos diferentes de las comunidades locales.

III- Eficiencia productiva: el método de las NF favorece la eficiencia desde el punto de vista productivo porque no se transfiere a los MMyCC en función de sus gastos o generación de recursos efectivas, sino que se lo hace en función de las que deberían ser dadas sus características geográficas, sociales y económicas particulares. El diseño de un sistema de asignaciones sobre la base de estándares de gastos por habitante y estándares de recursos tributarios propios por habitante opera como un premio -castigo- para el MMyCC que adopte criterios de gasto y recaudación eficientes -ineficientes- (Piffano, 1998). Puntualmente, por el lado del gasto da incentivos que los MMyCC deban gastar bien y no generen una burocracia ni corrupción excesiva. Por el lado de los recursos da incentivos que los MMyCC sean responsables en la recaudación de sus propios recursos, evitando la elusión y evasión.

Por su parte, como afirmamos al momento de analizar la eficiencia asignativa, el método de las NF no lesiona la posibilidad potencial de voto con los pies (Tiebout, 1956) y a través de ello el logro de la eficiencia productiva en la provisión de bienes públicos por parte de los MMyCC.

IV- Libertad en el grado de descentralización: el método de las NF no resuelve la discusión respecto a la asignación de las potestades de gastos y recursos entre los diferentes niveles de gobierno. El método es compatible con las recomendaciones menos descentralizadoras derivadas del modelo normativo de Musgrave (1959), como también por las más descentralizadoras derivadas del modelo positivo de Brennan y Buchanan (1980), del teorema de Oates (1977), del Tiebout (1956), como con la reciente literatura que estudia el rol del estado local y su relación con la construcción de competitividad en pos del crecimiento en un mundo globalizado -Porter (1991) entre otros-.

La descentralización no elimina la necesidad de un sistema de transferencias provincia MMyCC. El modelo normativo conduce a la necesidad del establecimiento de un sistema de transferencias verticales provincia MMyCC debido al usual resultado de una mayor descentralización del gasto en relación a los recursos tributarios derivados de sus recomendaciones. Aun cuando se proponga una mayor descentralización de las potestades de gasto y recursos -como se deriva de los aportes de Buchanan, Tiebout, Oates y Porter- todavía se mantendrá la necesidad del establecimiento de un sistema de transferencias provincia a MMyCC debido a que se mantendrán asimetrías en virtud de los diferentes rendimientos tributarios de los impuestos asignables a los diferentes niveles de gobierno.

V- Estabilización: el método de las NF permite el establecimiento de un fondo anti cíclico, dado que en los auges aumentarían los recursos en manos del estado civil, recursos que se podrían destinar a financiar el fondo anti cíclico, luego utilizados en las etapas recesivas para asegurar el nivel de gasto equilibrado de cada MMyCC con independencia de la fase del ciclo.

VI- Desarrollo y crecimiento: el método de las NF es compatible con los diferentes modelos de acumulación propuestos por las diferentes corrientes ideológicas. Particularmente es compatible con el derivado del trabajo de Porter (1991) hoy difundido por los organismos internacionales -BM, BID, Cepal, OIT- que buscan un estado descentralizado y local a los fines de la construcción de competitividad de los clusters locales -i.e. entre los diferentes agentes locales- en pos del crecimiento inserto en un mundo global i.e. organizado en base a cadenas globales de producción. También lo es respecto a los modelos de crecimiento más mercado internistas y estatistas derivados de las visiones desarrollistas.

VII- Evidencia empírica: el modelo de las NF suma a la consistencia interna de su argumento teórico, el respaldo empírico de su adopción en países con altos niveles de producto per cápita y alto calificación en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, como son las variantes de Alemania, Australia y Canadá².

3. Descripción positiva del RCI en la Provincia de Santa Fe.

El esquema de coordinación fiscal existente en nuestra Provincia es el de la coparticipación. Los impuestos provinciales se recaudan centralmente y luego se distribuyen según ciertos criterios hacia los MMyCC. De la misma manera la Nación recauda impuestos que luego distribuye a la Provincia, y ésta a su vez distribuye a los MMyCC.

Sin embargo no existen criterios comunes para la distribución primaria y secundaria. Cada recurso, ya sea de origen provincial o nacional, se distribuye individualmente según una Ley o Decreto particular que determina cómo hacerlo. En otras palabras no existe una Ley de Coparticipación Provincial unificadora.

Adicionalmente a lo transferido en concepto de coparticipación, el Estado Provincial realiza con sus recursos transferencias discrecionales y no automáticas a MMyCC particulares por fuera del sistema de coparticipación a los MMyCC.

Por ende, la distribución final es el resultado de la combinación de las disposiciones de un conjunto caótico de Leyes, Decretos provinciales y decisiones administrativas específicas. En este sentido afirmamos que no nos encontramos frente a un sistema de coparticipación sino ante un régimen de coparticipación. Seguidamente nos proponemos la descripción detallada del mismo.

Con tal objeto se buscará: i) definir la masa coparticipable, ii) explicar la distribución primaria y secundaria por origen del recurso, iii) observar la existencia de transferencias discrecionales por fuera de la coparticipación, y iv) presentar la evidencia empírica existente respecto de los resultados del RCI a nivel agregado.

²Para una descripción detallada de estos casos véase Piffano (1998).

no coparticipación a MMyCC de los recursos coparticipados por Nación a provincia con destino específico al financiamiento educativo. Desde su nacimiento hasta el 2008 no han sido coparticipados reteniendo el Estado Provincial los fondos de Nación. Desde el 2008 el Ejecutivo Provincial ha decidido coparticiparlos constituyendo el Fondo para el Financiamiento Educativo -FFE-.

¿Cuál es la importancia relativa de cada fuente de recurso? Según su participación relativa en la virtual masa coparticipable, hacia el año 2009 los recursos derivados del RF representan la principal fuente -41%-, seguido por IB -25%-, Patente -15%-, Inmobiliario -10%-, FFS -5%- y FFE -4%-³. Los recursos de origen nacional entonces representan el 50% mientras que los provinciales el restante 50%, teniendo las restantes fuentes un peso marginal. Considerando la última década se observa una caída relativa tendencial en la participación de los recursos de origen provincial a mano de los de origen nacional debido a 1- la gran caída del peso relativo del Inmobiliario, 2- el aumento del peso de las transferencias de Nación debido al aumento absoluto de las mismas desde el 2003 en adelante.

3.2 Distribución primaria y secundaria según origen del recurso.

Consideramos en el presente apartado conjuntamente la distribución primaria y secundaria analizándola por fuente del recurso. Se imposibilita el análisis de la distribución primaria del conjunto de recursos separadamente de la distribución secundaria de los mismos pues i) la multiplicidad de Leyes y Decretos que legislan la coparticipación provincial permite la existencia de diferentes criterios para la distribución tanto primaria como secundaria de los diferentes recursos. Mientras la coparticipación del RF, IB, los FFS y FFE comparten los mismos criterios, la coparticipación de los restantes recursos posee cada uno su propio conjunto de criterios. ii) las diferentes Leyes y Decretos no contemplan una separación clara entre distribución primaria y secundaria. Procederemos entonces a analizar la distribución entre Estado Provincial y los MMyCC para cada fuente de recursos.

3.2.1 Régimen Federal (RF).

La todavía vigente Ley Nacional de Coparticipación Federal de Impuestos 23548/88 -ley convenio a la que adhiere la Provincia de Santa Fe por LP 10197/88- determina que las provincias deben establecer un sistema de coparticipación entre los MMyCC de los ingresos coparticipados en concepto de Régimen Federal que contemple índices objetivos de distribución, transferencia automática y quincenal de fondos.

Santa Fe mediante la LP 10197/88 establece la siguiente distribución automática y quincenal de los fondos: una primera distribución se realiza entre la Provincia que retiene el 86,5628%, los Municipios de Primera Categoría -actualmente Rosario y Santa Fe- que reciben el 2,6772%, los Municipios de Primera y Segunda Categoría que reciben el 8%, y las Comunas que reciben el 2,76%, totalizando así el 100% de lo coparticipado por Régimen Federal.

Una segunda distribución hacia el interior de cada categoría se realiza según diferentes criterios, a saber: el 8% de los Municipios de Primera y Segunda se reparte un 40% según

³LP 12968/09 (Presupuesto Provincial 2009).

la población de cada uno, un 30% en partes iguales, y el 30% restante en función de los recursos propios recibidos por los municipios en el año anterior -i.e. excluye los ingresos derivados de la toma de créditos y de la coparticipación provincial-; el 2,6772% de los Municipios de Primera se reparte entre los mismos mediante iguales criterios; finalmente el 2,76% de las Comunas se distribuye entre las mismas el 20% en partes iguales y el 80% según la población de cada una.

3.2.2 Fondo Financiamiento Educativo (FFE).

Por decreto 994/08 -ratificado por LP 12860- en el año 2008 el Ejecutivo Provincial ha decidido la transferencia mensual no reintegrable del 13,4372% -i.e. la coparticipación- a MMyCC de los fondos liberados por la Ley Nacional 26075/05 de Financiamiento Educativo -fondos que la Nación gira a la provincia con destino educación, ciencia y tecnología- siguiendo los criterios de distribución adoptados para la coparticipación del Régimen Federal. Dicha decisión del Ejecutivo Provincial ha sido renovada en el 2009 para el ejercicio 2010 por el nuevo decreto 977/09 -refrendada por la LP 12971/09-. Previo al año 2009 y desde la creación en diciembre del 2005 de la ley de Financiamiento Educativo -i.e. durante los ejercicios 2006, 2007 y 2008-, el Ejecutivo Provincial ha no ha coparticipado los fondos en cuestión.

3.2.3 Fondo Federal Solidario (FFS).

También conocido como “Fondo Sojero”. Desde abril del 2009 por Decreto de Necesidad y Urgencia 206/09 el Poder Ejecutivo Nacional ha decidido la coparticipación automática del 30% de las retenciones a la soja a las provincias que adhieran, las cuales a su vez deben coparticipar automáticamente el 30% de las mismas a los MMyCC que adhieran según el régimen de coparticipación automática provincial existente. El destino de los fondos es condicionado a la no financiación de gastos corrientes. La provincia de Santa Fe ha adherido por decreto del Ejecutivo Provincial número 486/09.

3.2.4 Impuesto a los Ingresos Brutos (IB).

Respecto a la coparticipación de IB, la LP 9595/85 establece los mismos criterios establecidos para la distribución de los recursos coparticipados de Nación -i.e. RF, FFE y FFS-. La Tesorería General de la Provincia gira automática y periódicamente a los MMyCC la coparticipación correspondiente a IB.

3.2.5 Impuesto Inmobiliario.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe en su artículo 107 establece que los MMyCC deben tener una participación mínima del 50% de los recaudado en concepto de impuesto Inmobiliario, el cual debe ser distribuido de manera proporcional, simultanea e inmediata.

La LP 10989/93 actualmente vigente reglamenta ello estableciendo una distribución primaria del 50% para las arcas provinciales, correspondiendo el 50% restante repartidos entre los MMyCC de forma diaria, directa y automática.

Dicho 50% se repartirá un 40% en función de la emisión del impuesto de cada MMyCC y el 10% restante en función directamente proporcional a la población relativa de cada MMyCC derivado el cálculo del coeficiente del último Censo Nacional de Población y Vivienda.

3.2.6 Patente Automotor.

Por LP 10399/89 se determina que la distribución primaria de lo recaudado en concepto de Patente Automotor durante el período vigente será distribuido entre la provincia en un 10% y el conjunto de MMyCC un 90%.

A su vez dicho 90% corresponderá un 60% al MMoCC donde el vehículo está registrado - que el Banco Provincial de Santa Fe acredita automáticamente en la cuenta bancaria de cada MMyCC-, mientras que el 30% restante es depositado por el aludido banco en una cuenta especial perteneciente al Estado Provincial para luego ser distribuido a las cuentas de cada MMyCC según coeficiente elaborado por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Provincial en función de la emisión de patentes de cada jurisdicción.

Respecto a la recaudación en concepto de patentes atrasadas el 100% de la misma es depositada por el Banco provincial en la cuanta de la MMoCC donde el automotor esté radicado -LP 11105/93-.

3.2.7 Caja de Asistencia Social de la Provincia (Lotería).

La LP 10520/90 determina que los resultados netos derivados de la Quiniela, Quini 6 y Lotería de Santa Fe tienen destinos específicos en un 80% -i.e. 40% para Fondo de Asistencia Pública y 40% para el Ministerio de Educación de la Provincia- mientras que deben coparticiparse en un 20% a los MMyCC de la siguiente manera: correspondiendo 8% para Ciudad de Rosario, 4% a la Ciudad de Santa Fe, 4% a los restantes Municipios - repartidos entre los mismos en proporción a su población-, y 4% a las Comunas -también repartidos en proporción a su población-. Como se dijo al abordar la definición de la virtual masa coparticipable, los resultados derivados de otros juegos administrados por la Caja de Asistencia Social de la Provincia no se coparticipan y tienen destino hacia el Fondo de Asistencia Pública y el Ministerio de Educación Provincial.

3.2.8 Impuesto a las Carreras e Hipódromo.

Por LP 5317/60 -y modificaciones posteriores- la provincia debe coparticipar a MMyCC el 20% de lo recaudado por Impuestos a los Sports y Excedente Venta de Boletos. Se reparten estos fondos entre MMyCC en función de la ubicación distrital del hipódromo que genera los recursos. Estos fondos tienen que ser afectados a financiar gasto en asistencia social.

3.3 Transferencias discrecionales.

Realizada la coparticipación entre Estado Provincial y el conjunto de MMyCC, el primero a su vez realiza con los recursos que le corresponden transferencias discrecionales y no automáticas por fuera del sistema de coparticipación los segundos. Dentro de estas transferencias discrecionales particular importancia reviste el denominado “Fondo de Obras Menores” -LP 12385/04- el cual detrae el 1% de los recursos del Estado Provincial con el objeto financiar obras publicas menores a pedido explícito de cada municipio de segunda y comuna a la provincia y bajo la voluntad de esta última de concederlo. En el año 2009 dicho fondo ha distribuido discrecionalmente a MMyCC el equivalente al 60% de lo distribuido en concepto de Inmobiliario⁴.

⁴LP 12968/09 (Presupuesto Provincial 2009).

3.4 Evidencia empírica.

El gráfico 1 muestra el resultado agregado de la distribución de la totalidad de los citados recursos según sus correspondientes citados criterios para el año 2009. En otras palabras, el gráfico muestra el resultado empírico de la distribución de los recursos según el RCI actualmente vigente en la provincia de Santa Fe.

A escala logarítmica, sobre el eje de las abscisas se indica el nivel poblacional, mientras que sobre el eje de las ordenadas la coparticipación per cápita total que reciben los MMyCC en el citado año. Cada burbuja corresponde a un municipio o comuna de la provincia de Santa Fe. El tamaño de la burbuja es proporcional a la cantidad de habitantes del MMyCC en cuestión, y su color indica su ubicación geográfica. Se indicará con el color rojo a los MMyCC pertenecientes al Nodo 5 con cabecera en Venado Tuerto –sur provincial-, con naranja a los pertenecientes al Nodo 4 con cabecera en Rosario –centro sur-, con verde a los pertenecientes al Nodo 3 con cabecera en la ciudad de Santa Fe –centro este-, con celeste a los pertenecientes al Nodo 2 con cabecera en Rafaela –centro y noroeste-, y con azul los pertenecientes al Nodo 1 con cabecera en Reconquista –noreste-.

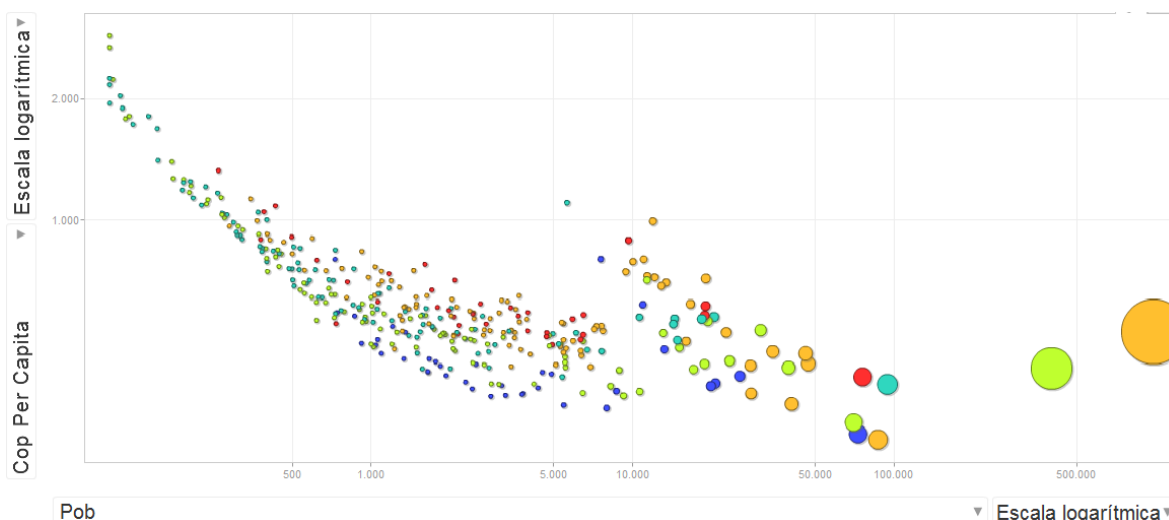


Gráfico 1: Coparticipación per cápita total por tamaños poblacionales a Municipios y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

La evidencia indica que el RCI distingue en la práctica en tres grandes grupos. De derecha a izquierda: un primer grupo (G1) compuesto por las ciudades de más de 100 mil habitantes –Rosario burbuja naranja de mayor tamaño, y Ciudad de Santa Fe burbuja verde segunda en importancia en tamaño-; un segundo grupo (G2) integrado por los MMyCC entre 100 y 10 mil habitantes aproximadamente; y un tercer grupo (G3) compuesto por los MMyCC menores a los 10 mil habitantes.

Mientras que en el G1 se observa una correlación positiva entre tamaño poblacional y la coparticipación per cápita de cada MMyCC, en el G2 y G3 se observa la tendencia contraria. En otras palabras, para los MMyCC menores a los 100 mil habitantes, a menor

población mayor coparticipación per cápita. A su vez se observa que esta correlación negativa es a ritmo creciente a medida que se disminuye el tamaño poblacional.

Por su parte, hacia el interior del G2 y G3 se observa que, para igual nivel poblacional, los ingresos per cápita por coparticipación a los MMyCC del Nodo Reconquista –azul- se encuentran por debajo de los del Nodo Venado Tuerto –rojo-. A su vez, los correspondientes al Nodo Santa Fe –verde- se encuentran en torno a la tendencia por debajo de ella, mientras los del Nodo Rosario se encuentran en torno a la tendencia por encima de ella. Los MMyCC del Nodo Rafaela –celeste- son los que muestran mayor dispersión en los ingresos por coparticipación per cápita.

Descripto el RCI vigente en la provincia, en el siguiente apartado nos abocamos a comparar dicha foto con la foto que debería verse si el RCI respondiera al método de las NF descripto en el marco teórico. En otras palabras, descripto lo que debiera ser y lo que es, en el siguiente apartado realizamos el ejercicio de estática comparativa propuesto.

4. Estática comparativa.

4.1 Coparticipación Régimen Federal, FFE, FFS e Ingresos Brutos.

Dado el peso actual de estas fuentes en la virtual masa coparticipable, aproximadamente el 75% de los recursos a distribuir se ejecuta bajo los siguientes criterios.

4.1.1 La distribución primaria

Respecto a la distribución primaria de las citadas fuentes de recursos se realizan las siguientes observaciones a partir del método de las NF:

i. Presupone GS concentrado en el Estado Provincial. La distribución entre Estado Provincial y conjunto de MMyCC presupone un reparto de funciones -i.e. de responsabilidades de gasto- altamente centralizado en el Estado Provincial, dado que este se hace del casi 87% de la masa coparticipable y el conjunto de MMyCC solo un 13%. El nivel de descentralización del Estado Provincial sin embargo no es objeto de discusión en el presente trabajo.

ii. Se confunde la distribución primaria con la secundaria. La distribución primaria debiera ser entre el Estado Provincial y el conjunto de MMyCC a partir del enfoque e las NF. Sin embargo, en el caso de los citadas fuentes de recursos, es entre Estado Provincial y los MMyCC distinguiendo entre a) Municipios de Primera, b) Municipios de Primera y Segunda, y c) Comunas. Es decir, en la distribución primaria ya se realiza distribución secundaria.

iii. Redundancia de criterios. La distinción que se hace en la distribución primaria entre Municipios de Primera, Municipios de Primera y Segunda, y Comunas, es de hecho una distribución secundaria en la etapa de la distribución primaria que se realiza en función del criterio poblacional. A su vez en la distribución secundaria se vuelve a distribuir en función del criterio poblacional. Por ende, realizar una distribución secundaria en la etapa de la distribución primaria en función del criterio poblacional -además de erróneo por confundir la distribución primaria con la secundaria- es redundante, pues que se podría resolver lo buscado en la distribución secundaria directamente.

iv. La distinción en tres grandes grupos poblacionales ignora las diferencias en las NF hacia el interior de cada grupo. A saber:

Grupo “Municipios de Primera Categoría”: Rosario y Santa Fe son ambos categorizados como municipios de primera, sin embargo son muy heterogéneos en sus NF como se deriva de observar su heterogéneo perfil económico, su población -aproximadamente 3 a 1-, y los servicios que prestan sus respectivas municipalidades -e.g. Rosario es el único municipio que presta servicios de salud-.

Grupo “Municipios Segunda Categoría”: dos municipios de segunda extremos, una más parecido en sus NF a un municipio de primera -e.g. Rafaela- mientras que la otra más parecida en sus NF a una comuna -e.g. Calchaquí- son tratados en la distribución primaria como iguales. Ello se agrava al considerar el grupo de “Municipios de Primera y Segunda Categoría” considerando que las NF de Rosario son equivalentes a las de Calchaquí -por citar los casos extremos-.

Grupo “Comunas”: se considera dentro de la misma categoría comunas con más de 9000 habitantes y consecuentemente NF correspondientes -e.g. Helvecia- y comunas ciento treinta veces más chicas con consecuentes NF diferentes a las primeras -e.g. Ituzaingó-.

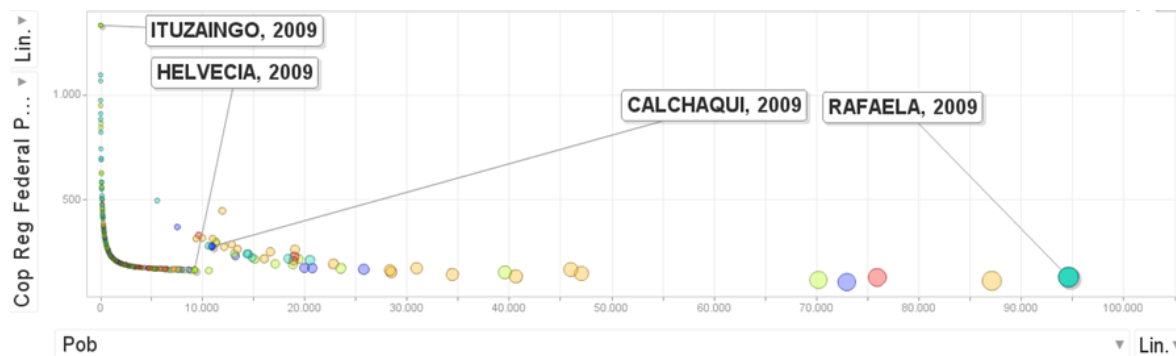


Gráfico 2: Coparticipación per cápita de Régimen Federal por tamaños poblacionales a Municipios de Segunda y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

Si la distribución primaria distinguiese solo en dos grandes grupos, i.e. entre Estado Provincial y conjunto de MMyCC, estos últimos no serían tratados como iguales frente a las NF -aunque conformarían un mismo grupo- debido a que directamente no son tratados, i.e. solo se distingue entre las NF del Estado Provincial y las del conjunto de los MMyCC, no habiendo distinción entre las NF de las mismas hasta la próxima etapa de la distribución secundaria.

v. La distinción en tres grandes grupos poblacionales ignora las similitudes en las NF entre miembros de diferentes grupos. Las comunas más grandes en población -e.g. Arequito, Alcorta, Helvecia, Monte Vera, Sauce Viejo, San José del Rincón, Romang- son tratados en los hechos como diferentes a los municipios de segunda más chicos -e.g. San Genaro o Frontera- cuando a priori son comparativamente similares en NF. Un ejemplo claro de este fenómeno es el hecho de que en el 2009 San Genaro con solo 181 habitantes

más que Helvecia recibe una coparticipación per cápita que duplica la de Helvecia por el hecho de estar categorizado como municipio de segunda -a diferencia de Helvecia que lo está como comuna-.

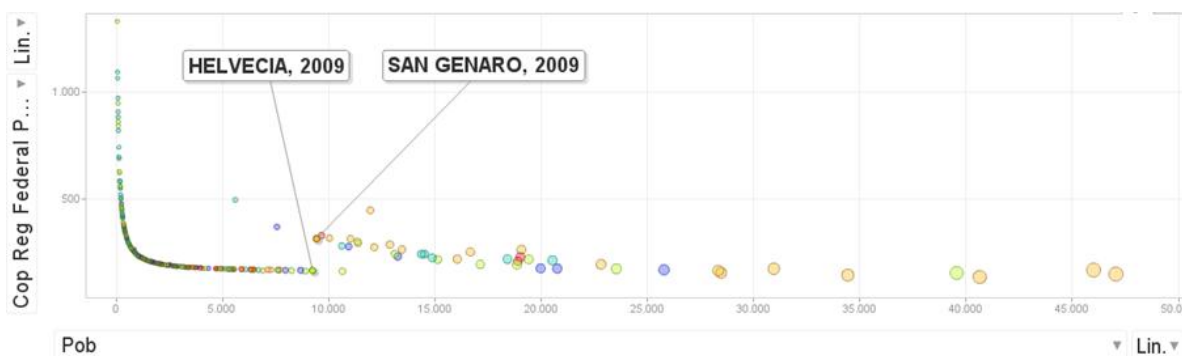


Gráfico 3: Coparticipación per cápita de Régimen Federal por tamaños poblacionales a Municipios de Segunda menores de 50000 habitantes y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

vi. Distribución primaria -secundaria- potencialmente independiente de la NF objetiva por fricciones del mecanismo político. La Constitución Provincial en su artículo 106 establece que son “municipios” las poblaciones con más de diez mil habitantes y “comunas” las de menos de dicha cantidad. Sin embargo una LP debe determinar en cada caso particular si una población es re-categorizada como municipio, caso contrario permanece categorizado como comuna con independencia de su verdadero tamaño poblacional. En otras palabras, en la práctica depende del mecanismo político determinar cuáles poblaciones son consideradas ciudades y cuáles no. Dado que dicho mecanismo posee rigideces en la toma de decisiones, ello conduce a que existan poblaciones con menos de diez mil habitantes categorizadas como ciudades de segunda -e.g. Sastre, Malabrigo y San Genaro- y poblaciones con más de diez mil habitantes categorizadas como comunas -e.g. San José del Rincón y Recreo-.

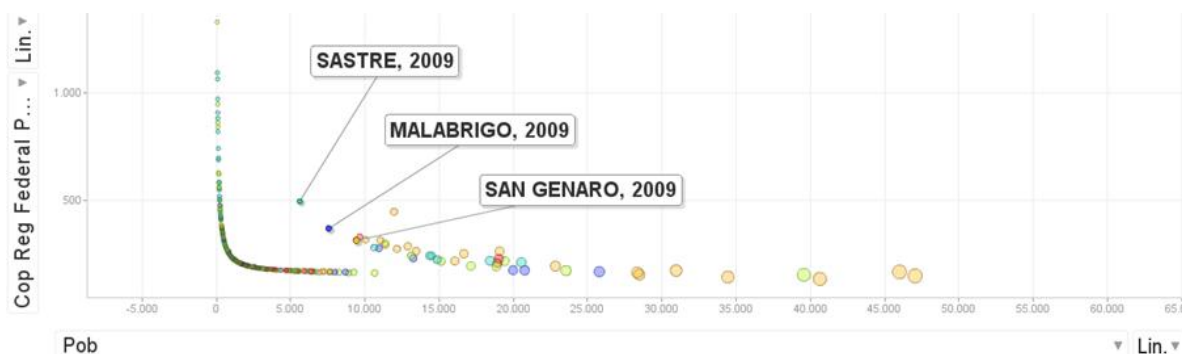


Gráfico 4: Coparticipación per cápita de Régimen Federal por tamaños poblacionales a Municipios de Segunda menores a 50000 habitantes y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

San Genaro es unida por LP con San Genaro Norte en el año 2006 logrando conjuntamente sobrepasar los diez mil habitantes y por ende re categorizarse como municipio de segunda sin en los hechos existir cambios en las NF conjuntas de ambas ex comunas. En ambos casos se observa la recepción de una mayor coparticipación per cápita para una determinada población debido a una LP y sin haberse modificado las NF objetivas de dicha población.

Sastre en el año 1986 por LP se categoriza como municipio de segunda sin poseer la población suficiente. Hacia el 2009, con una población estimada de 5600 personas según proyección del IPEC, permanece categorizada como municipio de segunda, lo cual se traduce en que una comuna como la de Villa Guillermina -con igual población que la de Sastre y localizada en el norte provincial, ergo con mayor o al menos igual necesidad fiscal- reciba un tercio de la coparticipación per cápita de Sastre. Idéntico caso es el de Malabrigo.

Hacia el 2009 San José del Rincón tiene una población -según IPEC- de 10664 habitantes, sin embargo mantiene su estatus de comuna, recibiendo por ende una coparticipación per cápita 2,1 veces menor que Totoras, la cual tiene una población similar -10053 habitantes- pero está declarada por LP como ciudad de segunda. Otro caso empírico es el de Recreo, la cual será re categorizada como municipio por LP recién en el año 2004 cuando según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001 ya le asignaba 12798 habitantes.

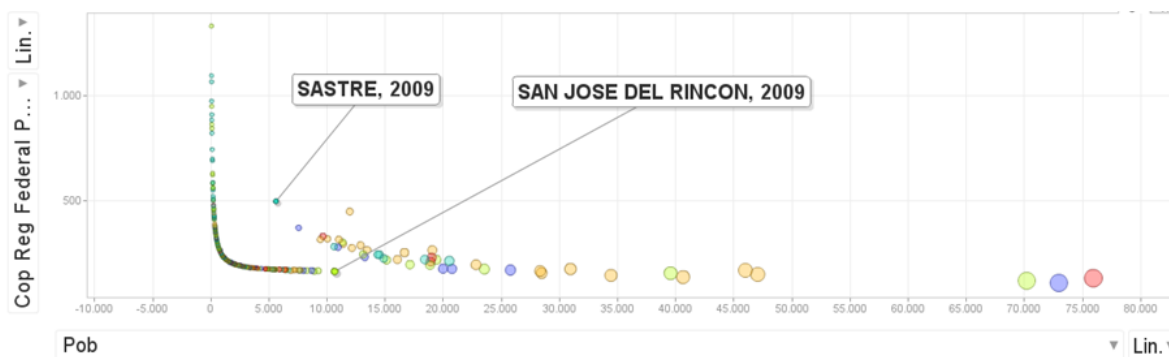


Gráfico 5: Coparticipación per cápita de Régimen Federal por tamaños poblacionales a Municipios de Segunda menores a 80000 habitantes y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

vii. Distribución de la coparticipación entre grupos independiente de las NF de los grupos. Dado que existe una distribución de la coparticipación primaria fija entre grupos, el cambio de un MMoCC de un grupo al otro implica el cambio en las NF de los grupos no correspondidas por cambio en la distribución de la coparticipación entre grupos. A manera de ejemplo, el paso de una población de la categoría comuna a la de municipio de segunda implica que aumenten las NF del grupo municipios de segunda y que disminuyan las del grupo comunas. Sin embargo, dada que la distribución primaria entre grupos es fija, no existe una correlativa redistribución de la coparticipación desde el grupo de las comunas hacia el de los municipios. Dichas re categorizaciones beneficiarán en la redistribución de la coparticipación proporcionalmente más a las localidades más chicas del grupo que se

abandona -con independencia de su necesidad fiscal objetiva- y perjudican a las localidades más grandes del grupo al que se llega -también con independencia de su necesidad fiscal objetiva-.

Recreo en el 2004 y San Genaro en el 2006 se re categorizaron desde comuna a municipio sin embargo la distribución primaria entre el grupo de comunas y el de municipios de segunda no se modificó. Ello ha generado una redistribución arbitraria de la coparticipación entre los MMyCC -i.e. con independencia de las NF- que ha beneficiado a las comunas más chicas -e.g. Ituzaingo, Colonia Iturraspe y Mauá- que ahora disponen más masa a repartir entre menos -con iguales NF individuales-, y ha perjudicado a los municipios de segunda más grandes -e.g. Rafaela, V. G. Gálvez, Venado Tuerto, Reconquista- que ahora deben repartir su masa primaria entre más localidades -con iguales NF individuales-.

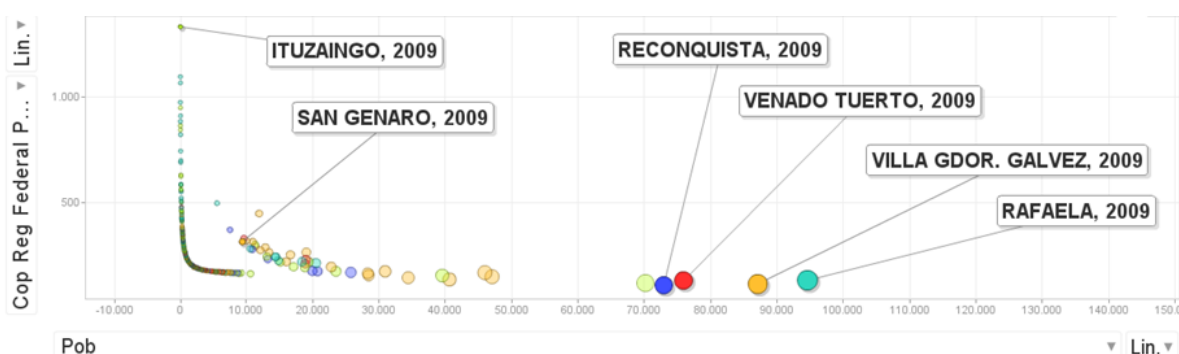


Gráfico 6: Coparticipación per cápita de Régimen Federal por tamaños poblacionales a Municipios de Segunda y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

viii. Redistribución política de la masa primaria entre Provincia y MMyCC: caso IB. Por LP 12397/05 a partir de enero del 2005 se retrae por parte del Estado Provincial a los MMyCC un 10% de pre-coparticipación de IB -i.e. se comienza a coparticipar el 90% de lo recaudado en concepto de IB-. A partir de enero 2008 por LP 12814/08 se vuelve a coparticipar el 100% de lo recaudado. La posibilidad de una redistribución primaria unilateralmente dirigida por el Ejecutivo Provincial con consenso en las Cámaras Legislativas es contraria al criterio de las NF. La existencia de una única Ley de Coparticipación construida a partir del criterio de las NF impediría tales discrecionalidades.

ix. Redistribución política de la masa primaria entre Provincia y MMyCC: caso FFE. A partir del 2006 ha comenzado a regir la Ley Nacional 26075/05 de Financiamiento Educativo que exige el incremento gradual de los recursos destinados a educación en relación al producto de cada jurisdicción. A tal efecto la Nación ha comenzado a coparticipar parte de lo que anteriormente correspondía a la Ley 23548 con destino obligado el financiamiento educativo. Debido a que la educación en se encuentra en manos del gobierno provincial, ello significó una redistribución de recursos desde los MMyCC hacia el Estado Provincial. Sin embargo, no ha existido una redistribución de las NF desde el conjunto de MMyCC hacia el Estado Provincial. En otras palabras, los MMyCC reciben

menos en coparticipación pero mantienen igual NF. Desde el año 2008 el Ejecutivo Provincial ha decidido la coparticipación de dichos fondos a través de la creación de un fondo denominado “Fondo para el Financiamiento Educativo” el cual distribuye según los criterios de la coparticipación de los fondos de la coparticipación nacional. Sin embargo la coparticipación a MMyCC de dichos fondos depende de la discreción del Ejecutivo Provincial, de manera que si luego de elecciones el nuevo ejecutivo decidiera desfinanciarlo para comenzar a distribuirlos discrecionalmente -o no distribuirlos- podría hacerlo. Dichas redistribuciones políticas son contrarias al criterio de las NF. La existencia de una única Ley de Coparticipación construida a partir del criterio de las NF impediría tales discreciones.

4.1.2 La distribución secundaria.

La coparticipación secundaria de lo recaudado por RF, FFE, FFS e IB no se realiza en función de las NF de los MMyCC. La presente conclusión se deriva tanto del análisis de los criterios distributivos como del de la evidencia empírica.

- i.** Criterio población responde parcialmente criterio de las NF: por un lado, el criterio favorece el destinar mayores recursos a los MMyCC con mayores GS absolutos debido a sus mayores poblaciones. Sin embargo carece de ajustes por escala y densidad. A su vez, desfavorece a los MMyCC que tienen necesidades de gastos que son independientes de su nivel poblacional. E.g. el municipio de Rosario presta servicios de salud para poblaciones no residentes en el mismo. Por otro lado, el criterio es indiferente a la CT del MMyCC -cuando debiera ser inversamente proporcional según el criterio de las NF-.
- ii.** Criterio partes iguales ignora las NF de los MMyCC: por un lado dicho criterio no contempla el GS de cada MMyCC. Supone que todos poseen un nivel de GS básico que es independiente de las características del mismo -e.g. independiente del tamaño poblacional-. Dada la heterogeneidad ello es inverosímil. Por otro lado, es indiferente a la CT del MMyCC -cuando debiera ser inversamente proporcional-.
- iii.** Criterio recursos propios es contrario a criterio de las NF de los MMyCC: por un lado dicho criterio no contempla el GS de cada MMyCC. Por otro lado, es directamente proporcional a la CT del MMyCC -cuando debiera ser inversamente proporcional-.
- iv.** Evidencia a partir de la conjunción de los tres criterios: para el año 2009 muestra que los MMyCC del centro y del sur provincial, i.e. los MMyCC con mayor CT y por ende a priori dado el GS menores NF, son los que reciben mayor coparticipación promedio per cápita de RF, FFE, FFS e IB. El caso inverso es el de los MMyCC del norte provincial, i.e. menores en CT relativa de la provincia- que son los que reciben menor coparticipación promedio per cápita.

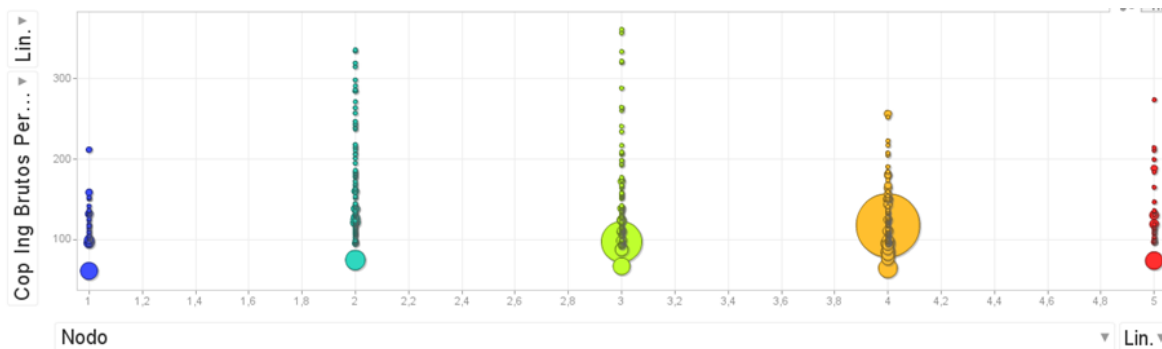


Gráfico 7: Coparticipación per cápita de Ingresos Brutos por Nodos y tamaños poblacionales de la totalidad de los Municipios y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

A su vez la evidencia muestra que:

- para el rango de municipios mayores a los 100 mil habitantes, a mayor nivel poblacional mayor coparticipación per cápita, ello debido al criterio poblacional -gráfico 8-, sin embargo
- para el rango de MMyCC menores a los 100 mil habitantes, a menor nivel poblacional mayor coparticipación per cápita, ello debido a que el criterio partes iguales anula con creces el criterio poblacional para niveles bajos de población -gráfico 9-, y
- los municipios que poseen altos recursos propios por sus características intrínsecas independientes de las políticas públicas de los MMyCC -e.g. P.G. San Martín o Fúnes- reciben mayores coparticipación per cápita que MMyCC equivalentes en NF -gráficos 10 y 11-.

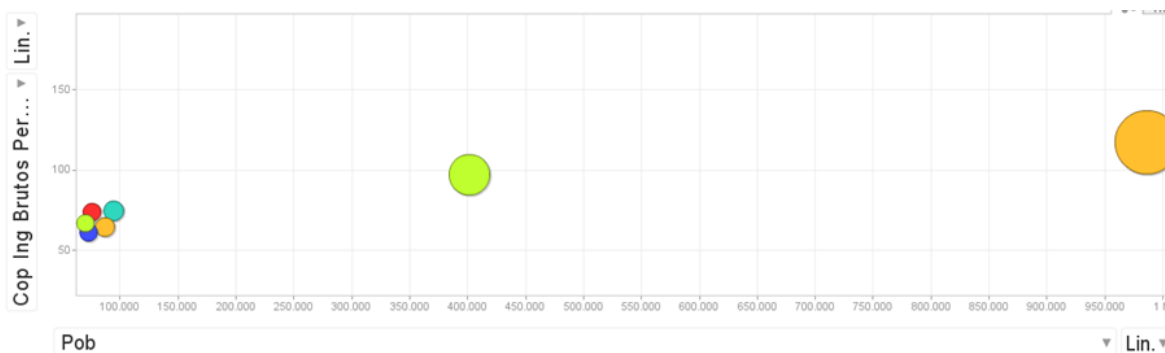


Gráfico 8: Coparticipación per cápita de Ingresos Brutos por tamaños poblacionales a Municipios de Segunda mayores a 70000 habitantes y Municipios de Primera, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

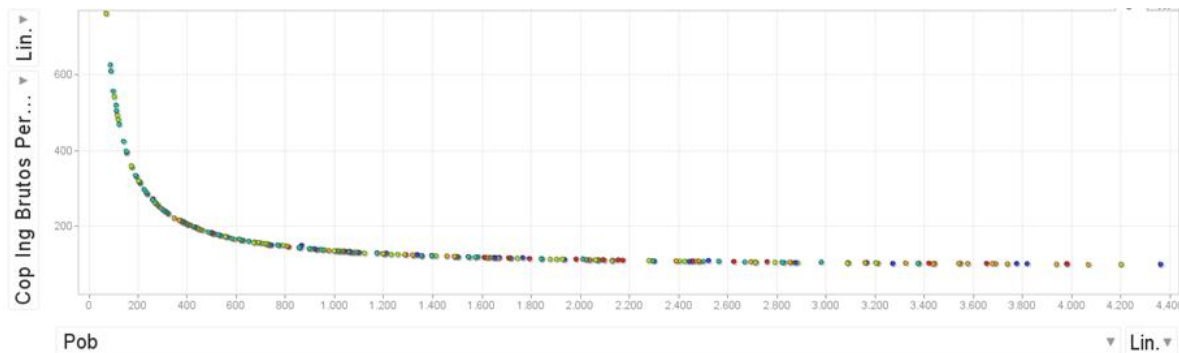


Gráfico 9: Coparticipación per cápita de Ingresos Brutos por tamaños poblacionales a Comunas menores de 5000 habitantes, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

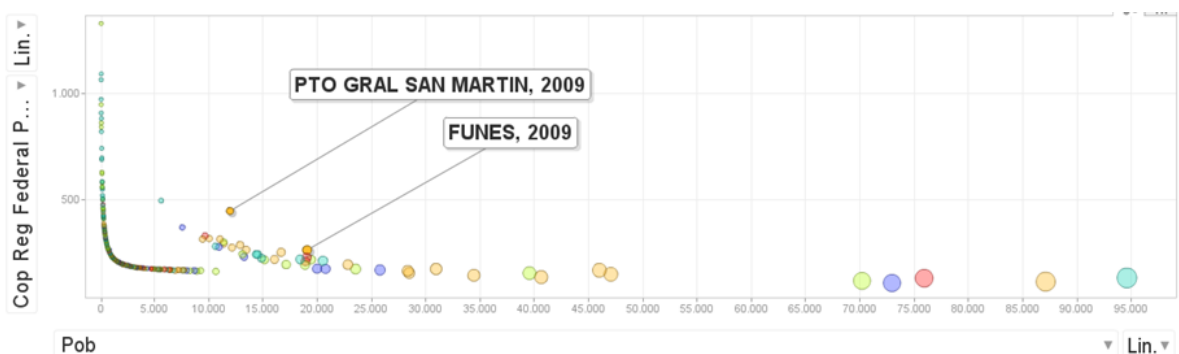


Gráfico 10: Coparticipación per cápita de Régimen Federal por tamaños poblacionales a Municipios de Segunda y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

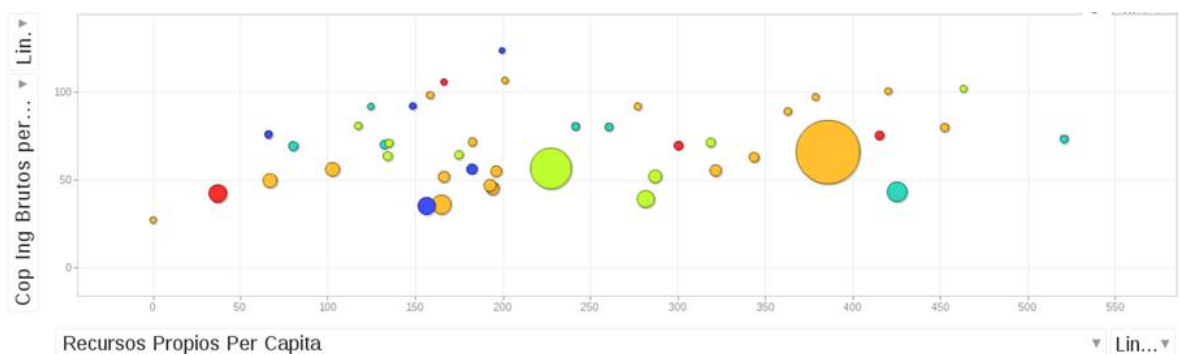


Gráfico 11: Coparticipación per cápita de Ingresos Brutos por niveles de recursos propios a Municipios y Comunas, año 2007. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en santafe.gov.ar y en Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).

4.2 Coparticipación Patente Automotor.

Dado el peso actual de esta fuente en la virtual masa coparticipable, aproximadamente el 15% de los recursos a distribuir se ejecuta bajo los siguientes criterios.

4.2.1 La distribución primaria.

La distribución primaria, a diferencia de los casos anteriores, es correctamente dividida entre Estado Provincial y conjunto de MMyCC, realizándose en una segunda etapa la distribución secundaria entre MMyCC. A su vez, contrastando con la consideración en los casos anteriores, supone NF altamente concentradas en los MMyCC al distribuir 90% para los mismos y solo el 10% para el Estado Provincial. Ello no responde al criterio de las NF dada la situación actual de distribución de responsabilidades de gastos altamente centralizadas en el Estado Provincial⁵. Sin embargo es coherente pensado el impuesto individual en el conjunto de impuestos, dado que IB, RF y FFS tienen por objeto principal financiar al Estado Provincial, mientras que Inmobiliario y Patente a los MMyCC. La lógica una vez más nos remite a la necesidad de una Ley de Coparticipación Provincial unificadora.

4.2.2 La distribución secundaria.

La coparticipación secundaria de lo recaudado por patente ignora las NF de los MMyCC, siendo en cambio de carácter netamente devolutivo. Por un lado no contempla el GS de cada MMyCC. Por otro lado, es directamente proporcional a la CT del MMyCC -cuando debiera ser inversamente proporcional según el criterio de las NF-. En otras palabras, a mayor CT tiene el MMyCC -y consecuentemente menos NF relativas dado el GS- más peso relativo posee en la distribución secundaria. La presente conclusión se deriva tanto del análisis de los criterios distributivos -i.e. emisión y registro-, como del análisis de la evidencia empírica.

A partir del análisis de los criterios distributivos, dado que tanto el criterio de la emisión como el del registro del automotor en los MMyCC está en relación directa con la CT del mismo -dado que un MMyCC que posee per cápita más cantidad de automotores ponderados por su valor es un municipio con mayor CT, ceteris paribus- se infiere que dicho criterio es contrario al de las NF.

La evidencia empírica para el año 2009 muestra que los MMyCC del Nodo 5 -el nodo que agrupa los MMyCC del sur provincial, i.e. los MMyCC con mayor CT y por ende a priori dado el GS menores NF- son los que reciben mayor coparticipación promedio per cápita de patente. El caso inverso es el de los MMyCC del Nodo 1 -el nodo que agrupa los MMyCC del noreste provincial, i.e. menores en CT relativa de la provincia- que son los que reciben menor coparticipación promedio per cápita de patente. A modo de ejemplo citamos el caso de Cafferata -Nodo 5- que con a priori con menores NF -dado igual nivel de población y mayor CT como menor adversidad geográfica que la comuna de Los Amores en el Nodo 1- recibe 13,4 veces más de coparticipación per cápita de patente que Los Amores.

⁵Se toma como dato el nivel de centralización de las responsabilidades de gasto eludiendo dicha discusión.

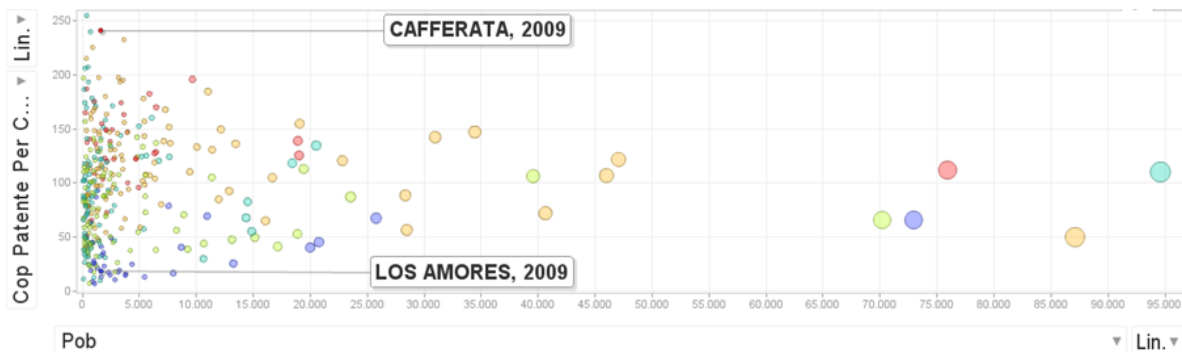


Gráfico 12: Coparticipación per cápita de Patente por tamaños poblacionales de la totalidad de Municipios de Segunda y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia De Santa Fe (2009).

La situación del Nodo 2 -hacia cuyo interior alberga las diferencias observadas a nivel provincial, dado que en el mismo conviven en el sur MMyCC con alta CT como Rafaela y los MMyCC de menor CT del noroeste provincial como Tostado- muestra la mayor dispersión en los niveles de coparticipación de patente per cápita. Los MMyCC del norte con mayores NF reciben bajos niveles -equivalentes a los recibidos por los MMyCC del Nodo 1- al tiempo que los MMyCC del sur con menores NF reciben altos niveles -equivalentes a los recibidos por los MMyCC del Nodo 5-. Respecto a los MMyCC del Nodo 4 -Nodo Rosario- se posicionan en una coparticipación promedio de patente per cápita por sobre la media general, mientras los MMyCC del Nodo 3 -Nodo Santa Fe- se posicionan en una situación promedio por debajo de la media general.

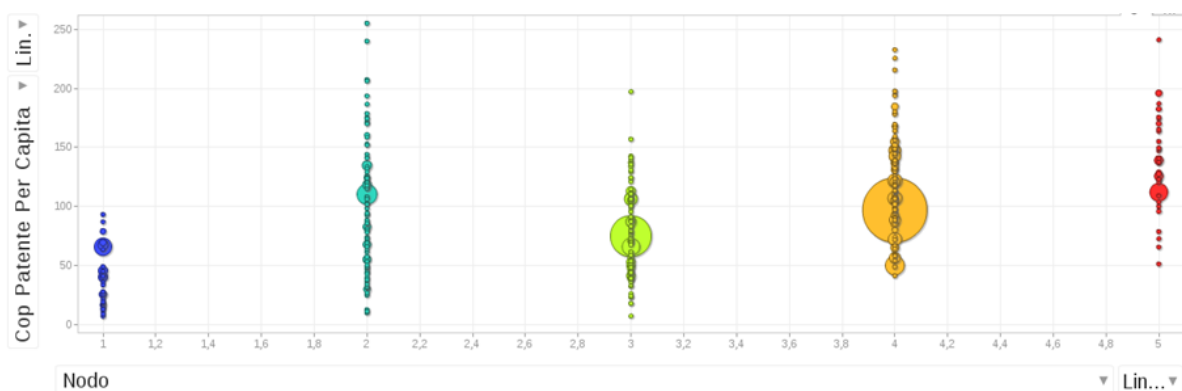


Gráfico 13: Coparticipación per cápita de la Patente por Nodos y tamaños poblacionales de la totalidad de los Municipios y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia De Santa Fe (2009).

A partir de la evidencia empírica, en términos generales podemos afirmar que los MMyCC que poseen un mayor GS per cápita -debido a la baja población ergo la baja escala, mayor controversia geográfica y mayores precios relativos- al tiempo de poseer una menor CT per cápita -debido a la menor actividad económica en los mismos- ergo siendo los MMyCC con mayores NF, son los que reciben menor coparticipación per cápita relativa a partir de los criterios de distribución de lo recaudado en concepto de patente. Resumiendo, el criterio de distribución de patente distribuye ignorando el criterio de las NF y conduciendo a resultados en muchos casos inversos a los potencialmente derivados del mismo.

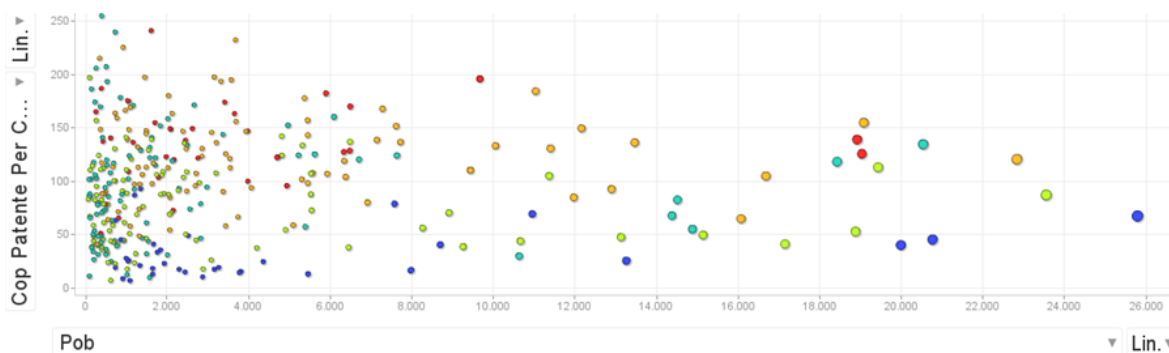


Gráfico 14: Coparticipación per cápita de Patente por tamaños poblacionales de la totalidad de Municipios de Segunda de menos de 30000 habitantes y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia De Santa Fe (2009).

4.3 Coparticipación Inmobiliario.

Dado el peso actual de esta fuente en la virtual masa coparticipable, aproximadamente el 10% de los recursos a distribuir se ejecuta bajo los siguientes criterios.

4.3.1 La distribución primaria.

La distribución primaria, como en el caso de patente, y a diferencia de los restantes casos, es correctamente dividida entre Estado Provincial y conjunto de MMyCC, realizándose en una segunda etapa la distribución secundaria entre MMyCC. En una situación intermedia a los casos previos, supone una distribución equilibrada entre las NF del Estado Provincial y el conjunto de MMyCC al distribuir 50% y 50%. Dada la concentración de las responsabilidades de gasto a nivel provincial ello es contrario al criterio de las NF. Sin embargo a nivel conjunto de impuesto es coherente con el mismo, llamando la atención nuevamente sobre la necesidad de una LP de Coparticipación Provincial unificadora.

4.3.2 La distribución secundaria.

La distribución secundaria de lo recaudado por inmobiliario ignora las NF de los MMyCC teniendo un sesgo devolutivo -aunque menos marcado que en el caso de Patente-. Por un lado la distribución secundaria de inmobiliario no contempla acabadamente el GS de cada MMyCC. Por otro lado, la distribución secundaria del inmobiliario es directamente proporcional a la CT del MMyCC -cuando debiera ser inversamente proporcional según el criterio de las NF-. En otras palabras, a mayor CT tiene el MMyCC -y consecuentemente

menos NF relativas dado el GS- más peso relativo posee en la distribución secundaria del Inmobiliario. La presente conclusión se deriva tanto del análisis de los criterios distributivos -i.e. emisión y población-, como del análisis de la evidencia empírica.

A partir del análisis de los criterios distributivos, dado que el criterio de la emisión del inmobiliario en los MMyCC está en relación directa con la CT del mismo -dado que un MMyCC que posee per cápita más cantidad de inmuebles ponderadas por su valor es un municipio con mayor CT, ceteris paribus- se infiere que dicho criterio es contrario al de las NF. Por su parte, el criterio distributivo en función de la población favorece la redistribución de la coparticipación desde los MMyCC con menores NF absolutas hacia los de mayores⁶. Teniendo ambos criterios signos contrarios, ¿cuál prevalecerá? Dado que la masa secundaria se repartirá un 80% en función de la emisión del impuesto de cada MMyCC y el 20% restante en función directamente proporcional a la población, se infiere que existe un sesgo devolutivo contrario al criterio de las NF, aunque matizado por el criterio poblacional -criterio correlativo al criterio de las NF-.

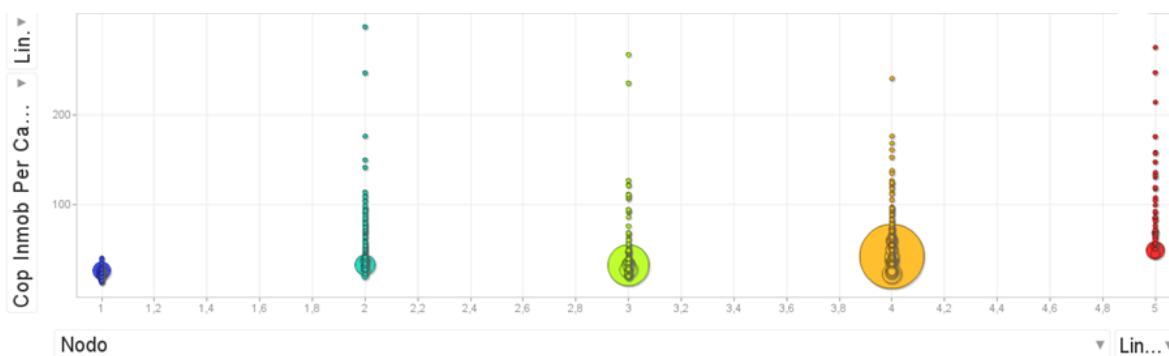


Gráfico 15: Coparticipación per cápita del Inmobiliario por Nodos y tamaños poblacionales de la totalidad de los Municipios y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia De Santa Fe (2009).

La evidencia empírica para el año 2009 muestra que los MMyCC del Nodo 5 -el nodo que agrupa los MMyCC del sur provincial, i.e. los MMyCC ubicados en las tierras provinciales de mayor valor de mercado, ergo en principio mayor CT y menores NF dado el GS- son los que reciben mayor coparticipación promedio per cápita de inmobiliario. El caso inverso es el de los MMyCC del Nodo 1 -i.e. menores en valor de mercado relativo de sus tierras- que son los que reciben menor coparticipación promedio per cápita de inmobiliario. A modo de ejemplo citamos nuevamente el caso de Cafferata -Nodo 5- que con menores NF recibe 6,2 veces más de coparticipación per cápita de inmobiliario que Los Amores -Nodo 1-.

Resumiendo, al igual que en el caso de Patente, el criterio de distribución secundaria del Inmobiliario distribuye ignorando el criterio de las NF y conduciendo a resultados en muchos casos inversos a los potencialmente derivados del mismo, aunque matizados por el criterio de distribución en función de la población.

⁶No existiendo sin embargo ajustes del criterio población por razones de escala como lo requeriría el método de las NF.

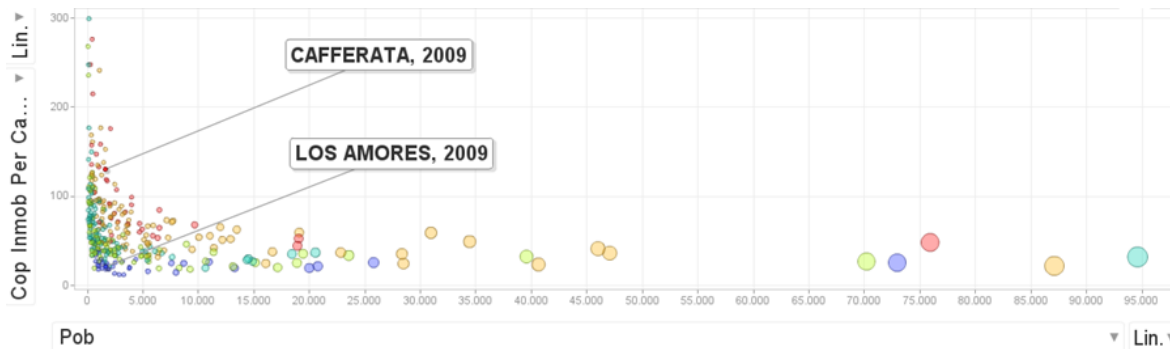


Gráfico 16: Coparticipación per cápita del Inmobiliario por tamaños poblacionales de la totalidad de Municipios de Segunda y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia De Santa Fe (2009).

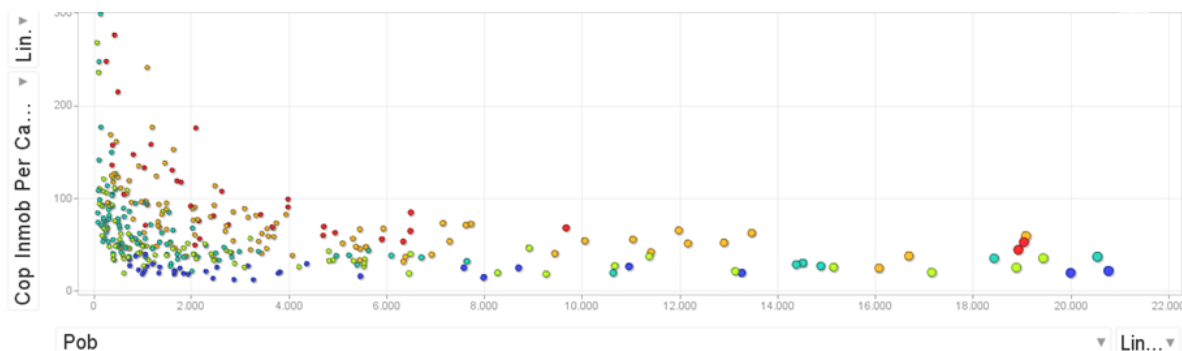


Gráfico 17: Coparticipación per cápita del Inmobiliario por tamaños poblacionales de la totalidad de Municipios de Segunda de menos de 20000 habitantes y Comunas, año 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada en Gobierno de la Provincia De Santa Fe (2009).

4.4 Coparticipación Lotería e Hipódromo.

Dado el peso marginal actual de estas fuentes en la virtual masa coparticipable, atribuiremos el 0% de peso a los criterios utilizados para distribuirlas.

4.4.1 La distribución primaria.

La distribución primaria en ambos casos no es entre Estado Provincial y el conjunto de MMyCC sino entre destinos específicos del Estado Provincial -e.g. Ministerio de Educación- y el conjunto de MMyCC. Dicha distribución “primaria” responde a juicios de valor -i.e. que el juego debe financiar la educación- en lugar de ser determinados en función de las NF amplias del Estado Provincial.

4.4.2 La distribución secundaria.

En el caso de Lotería la distribución secundaria ha sido determinada en función de la población lo cual en principio se correlaciona con el criterio de las NF. Sin embargo se hace en dos tramos -i.e. primero clasificando entre Rosario, Santa Fe, Resto de Municipios

y Comunas, distribuyendo hacia dentro de estas categorías en función de la población- observándose las críticas realizadas en oportunidad de analizar la distribución primaria del RF, IB, FFS y FFE.

En el caso de Hipódromo tiene un sesgo marcadamente devolutivo y contrario a las NF al igual que el caso de patentes, pues se devuelve a cada MMyCC en función de lo vendido por cada MMyCC -que se supone correlacionado positivamente con la CT del MMyCC-.

4.5 Transferencias discrecionales.

Las transferencias discrecionales desde el Estado Provincial a determinados MMyCC elegidos políticamente implican ignorar las NF de los MMyCC y en los hechos una redistribución primaria y secundaria de los recursos públicos.

i. Fondo de Obras menores. Dicho fondo da lugar a la potencial utilización política -i.e. contraria al criterio de las NF- de los recursos públicos por parte del Ejecutivo Provincial. Por otra parte, al no ser distribuidos automáticamente, los MMyCC que no tienen la estructura y capacidad burocrática para el pedido a provincia de dichos fondos se ven marginados de los mismos -aunque posean las NF-. Incorporar los fondos a la coparticipación automática y técnica según el criterio de las NF eliminaría la posibilidad de las transferencias discrecionales, políticas y no técnicas, como así también las limitaciones propias de las comunas de acceder a los mismos.

ii. Federalismo Coercitivo. Las transferencias discrecionales del Estado Provincial a MMyCC con problemas estructurales presupuestarios -debido a que reciben transferencias menores a sus NF, e.g. Venado Tuerto o Cañada de Gómez- se resuelven por la voluntad del Ejecutivo Provincial y no por criterios objetivos de distribución secundaria automática de la coparticipación. Ello podría dar lugar a “federalismo coercitivo” (Porto, 2003) cuando dichos MMyCC y la provincia sean gestionadas bajo diferentes partidos políticos y/o diferentes liderazgos dentro de un mismo partido.

5. Conclusión.

El presente trabajo tiene por objeto analizar desde la perspectiva de la eficiencia el régimen de coparticipación de impuestos a municipios y comunas -RCI- actualmente vigente en la Provincia de Santa Fe. Para ello se propone 1) describir como debería ser un régimen eficiente de coparticipación de impuestos a municipios y comunas, 2) describir como positivamente es el régimen vigente, y 3) realizar un ejercicio de estática comparativa entre los puntos 1 y 2. De dicho ejercicio de estática comparativa entre “lo que debería ser” para ser eficiente y “lo que realmente es” se derivan las conclusiones respecto a la eficiencia del RCI vigente en nuestra provincia.

A los fines de describir como debería ser un régimen eficiente de coparticipación de impuestos a municipios y comunas (paso 1), se parte de aceptar la propuesta metodológica de Einstein (1949) que observa que las ciencias sociales no puede discutir fines sino los medios más adecuados para lograrlos. Luego se afirma que los fines que debe lograr el sistema de coparticipación en la provincia de Santa Fe están determinados por la Constitución Nacional y la Constitución Provincial. Seguido de hacer explícita la exégesis de los pasajes constitucionales adoptada en el presente trabajo, se procede a describir,

afirmar y justificar teórica y empíricamente que el método de las necesidades fiscales -NF- propuesto por Piffano (1997) es el medio más eficiente comparativamente para el logro de los fines propuestos constitucionalmente.

Descrito el modelo “ideal”, se busca realizar una descripción del RCI -que hace las veces de foto del sistema vigente i.e. modelo “real”- (paso 2). Luego de definir la masa coparticipable, se describe la distribución primaria y secundaria por origen del recurso. Puntualmente, se describe la distribución primaria y secundaria de los recursos derivados del Impuesto a los Ingresos Brutos, Inmobiliario, Patente Automotor, Impuesto a las Carreras e Hipódromo, Lotería, Régimen Federal, Fondo Federal Solidario, y el Fondo para el Financiamiento Educativo.

Logrado ello, se propone la realización de un estática comparativa entre el modelo definido como “ideal” de las NF con el modelo “real” o efectivamente vigente en la práctica (paso 3). De dicho ejercicio se observa:

Respecto a la distribución primaria de las coparticipación Régimen Federal, FFE, FFS e Ingresos Brutos: i. presupone GS concentrado en el Estado Provincial, ii. se confunde la distribución primaria con la secundaria, iii. redundancia de criterios, iv. distinción en tres grandes grupos poblacionales ignora las diferencias en las NF hacia el interior de cada grupo, v. distinción en tres grandes grupos poblacionales ignora las similitudes en las NF entre miembros de diferentes grupos, vi. distribución primaria -secundaria- potencialmente independiente de la NF objetiva por fricciones del mecanismo político, vii. distribución de la coparticipación entre grupos independiente de las NF de los grupos, viii. redistribución política de la masa primaria entre Provincia y MMyCC: caso IB, y ix. caso FFE. Respecto a la distribución secundaria: i. criterio población responde parcialmente criterio de las NF, ii. criterio partes iguales ignora las NF de los MMyCC, iii. criterio recursos propios es contrario a criterio de las NF de los MMyCC.

Respecto a la distribución primaria de la coparticipación Patente Automotor se observa correctamente dividida. Respecto a la distribución secundaria se observa que se ignora las NF de los MMyCC, siendo en cambio de carácter netamente devolutivo.

Por su parte, respecto a la distribución primaria del Impuesto Inmobiliario se observa que, como en el caso de patente y a diferencia de los restantes casos, es correctamente dividida según el criterio de las NF. Respecto a la distribución secundaria, ignora las NF de los MMyCC teniendo un sesgo devolutivo -aunque menos marcado que en el caso de Patente-.

A su vez, respecto a la distribución primaria de la coparticipación de Lotería e Hipódromo, se observa que responde a juicios de valor -i.e. que el juego debe financiar la educación- en lugar de ser determinados en función de las NF amplias del Estado Provincial. Respecto a la distribución secundaria, en el caso de Lotería ha sido determinada en función de la población lo cual en principio se correlaciona con el criterio de las NF. Contrariamente, en el caso de Hipódromo tiene un sesgo marcadamente devolutivo y contrario a las NF.

Finalmente, las transferencias discrecionales desde el Estado Provincial a determinados MMyCC elegidos políticamente implica ignorar las NF de los MMyCC y en los hechos una redistribución primaria y secundaria de los recursos públicos.

En conclusión, del ejercicio de estática comparativa propuesto entre el régimen vigente y el régimen más eficiente -definido como el construido a partir del criterio de las NF- se concluye que el vigente dista de realizar una distribución eficiente de los recursos.

Como corolario, i) se afirma que el problema de obtención de recursos del erario provincial se matiza ante la ineficiente distribución de los mismos entre los MMyCC, ii) se propone el diseño y creación por ley única de un nuevo sistema de coparticipación provincial de impuestos según el criterio de las necesidades fiscales.

6. Bibliografía.

BRENNAN, G. Y BUCHANAN, G.M. (1980): *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, New York.

CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA [en línea], <<http://www.senado.gov.ar>>.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE [en línea], <<http://www.santafe.gov.ar>>.

DECRETO NECESIDAD Y URGENCIA DEL EJECUTIVO NACIONAL 206/09, [en línea], <<http://infoleg.mecon.gov.ar>>.

DECRETO EJECUTIVO PROVINCIAL 994/08 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

DECRETO EJECUTIVO PROVINCIAL 486/09 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

DECRETO EJECUTIVO PROVINCIAL 977/09 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

EINSTEIN, A. (1949): "Why Socialism?" en Monthly Review [en línea], mayo <<http://www.monthlyreview.org/598einst.php>>.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2009): *Coparticipación a municipios y comunas período 1988-2009*, [en línea] <<http://santafe.gov.ar>>.

LEY NACIONAL 23548/88 [en línea], <<http://infoleg.mecon.gov.ar>>.

LEY NACIONAL 26075/05 [en línea], <<http://infoleg.mecon.gov.ar>>.

LEY PROVINCIAL 2756/39 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 5317/60 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 9595/85 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 10197/88 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 10399/89 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 10520/90 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 10989/93 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 11105/93 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 12385/04 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 12397/05 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 12814/08 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 12860/08 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 12971/09 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

LEY PROVINCIAL 12968/09 [en línea], <<http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/sin/index.php>>.

MUSGRAVE, R.A. Y MUSGRAVE P.B. ([1959] 1992): *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. [United States of America: McGraw-Hill Inc.] Madrid: McGraw-Hill.

OATES, W. (1977): *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

PIFFANO, H. (1997): “Coparticipación federal impuestos: el enfoque de las 'necesidades fiscales' como criterio de reparto compatible con la reforma constitucional” [en línea], <<http://www.cdi.mecon.gov.ar>>.

PIFFANO, H. (1998): “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto” [en línea], <<http://www.cdi.mecon.gov.ar>>.

PORTER, M. (1991): *Las ventajas competitivas de las naciones*, Javier Vergara, Buenos Aires.

PORTO, A. (2003): “Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos” en Scientific Commons [en línea], mayo <<http://en.scientificcommons.org/37041106>>.

TIEBOUT, C.M. (1956): “A pure theory of local expenditures” en JSTOR [en línea], mayo <<http://www.jstor.org/pss/1826343>>.