

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANTONELA SOLEDAD BARONETTI

**INTRODUCCIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES EN EL FEDERALISMO FISCAL
ARGENTINO**

BELÉM-PARÁ
2018

ANTONELA SOLEDAD BARONETTI

**INTRODUCCIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES EN EL FEDERALISMO FISCAL
ARGENTINO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos e Meio Ambiente.
Orientadora: Profa Dra. Lise Tupiassu.

BELÉM-PARÁ

2018

ANTONELA SOLEDAD BARONETTI

Dissertação intitulada: “Introducción de Critérios Ambientales en el Federalismo Fiscal Argentino”, de autoria da mestranda Antonela Soledad Baronetti, aprovada em ____/____/_____, pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dra. Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin (Orientadora)
Universidade Federal do Pará

Prof. Dr
(Instituição)

Prof. Dr
(Instituição)

BELÉM-PARÁ

2018

AGRADECIMENTOS

A todos los profesores y compañeros del Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará por todo el conocimiento compartido y construído a lo largo de este proceso.

A la Organización de los Estados Americanos y la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior, por brindarme esta experiencia única que tantas enseñanzas me proporcionó.

Especialmente, a mi orientadora Prof. Dra. Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin por todos los conocimientos académicos brindados y la pasión que trasmite en cada uno de ellos, por la paciencia, las orientaciones y el incentivo.

A toda mi familia y amigos, que son mi soporte y la energía que me guía y que me acompañó durante toda esta experiencia.

RESUMEN

Considerando la importancia urgente que la protección ambiental viene adquiriendo en la actualidad, y en atención a las disposiciones constitucionales y normativas argentinas que determinan la actuación pública en este sentido, este trabajo pretende analizar de qué forma criterios ambientales pueden ser incorporados en la repartición de recursos fiscales entre los entes federales en la Argentina. Una vez que los análisis relativos al Federalismo Fiscal argentino se refieren casi con exclusividad a la relación entre Nación y Provincias, habiendo una laguna en la doctrina jurídica argentina al respecto de las relaciones fiscales entre Provincias y Municipios, este trabajo optó por expandir el análisis confiriendo especial relevancia a la problemática municipal. De esta forma, la investigación fue dividida en cinco partes, correspondiendo a los objetivos específicos de la disertación. En la primer parte se presenta la literatura referente al Federalismo y sus principales características estructurales, llevando en consideración sus orígenes y proceso de transformación, explanando especialmente los aspectos del Federalismo argentino, su configuración y diseño constitucional. En la segunda parte, se analiza, sobre el punto de vista teórico, el Federalismo Fiscal, partiendo de la Constitución Argentina y determinando la competencia financiera de cada miembro de la federación, adentrando en la evolución del mismo en el actual Régimen de Coparticipación Federal y tratando brevemente del Federalismo Fiscal Brasileiro, para contextualizar la política pública del ICMS Ecológico, la cual sirve de inspiración para la propuesta posteriormente formulada para el caso argentino. En la tercera parte, el trabajo expone la actual situación del Federalismo Fiscal Provincial y Municipal argentino, sus problemas y la estructura y configuración de sus recursos a través de los primeros dos aspectos de abordaje: masa coparticipable y distribución primaria. En la cuarta parte, se presenta la distribución secundaria, explanando los criterios actuales de distribución de las veintitrés normativas provinciales y los tres informes oficiales que sirven a la comprensión del tema. Esta sistemática tiene por objetivo agrupar y analizar los criterios de repartición de recursos en la Argentina para constatar la existencia o inexistencia de criterios ambientales. Este análisis concluye la inexistencia de criterios ambientales llevando a la quinta y última parte, en que se fundamenta la importancia de la incorporación, en el Federalismo Fiscal Argentino, de instrumentos que corroboren con la necesidad de implementación de políticas públicas ambientales, presentándose, por fin, una propuesta para su implementación. Se concluye que criterios ambientales pueden ser incorporados en la repartición de recursos fiscales entre Provincias y Municipios en la Argentina a través de un rediseño de los criterios más utilizados para la repartición de recursos de las Provincias a sus Municipios, como es el caso del criterio partes iguales o del criterio población de cada Municipio, en el impuesto que mayor recaudación municipal genera, Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos.

Palabras clave: Criterios Ambientais. Federalismo Fiscal Argentino. ICMS Ecológico. Tributación Ambiental.

RESUMO

Considerando a importância premente que a proteção ambiental vem adquirindo na atualidade, e em atenção às disposições constitucionais e normativas argentinas que determinam a atuação pública nesse sentido, este trabalho objetiva analisar de que forma os critérios ambientais podem ser incorporados na repartição de recursos fiscais entre os entes federados na Argentina. Uma vez que as análises relativas ao Federalismo Fiscal argentino se referem quase com exclusividade à relação entre a Nação e as Províncias, havendo uma lacuna na doutrina jurídica argentina a respeito das relações fiscais entre Províncias e Municípios, este trabalho optou por expandir a análise conferindo especial relevo à problemática municipal. Para tanto, a pesquisa foi dividida em cinco partes, correspondendo aos objetivos específicos da dissertação. Na primeira parte se apresenta a literatura referente ao Federalismo e suas principais características estruturais, levando em consideração suas origens e o processo de transformação, explanando especialmente os aspectos do Federalismo argentino, sua configuração e desenho constitucional. Na segunda parte, analisa-se, sob o ponto de vista teórico, o Federalismo Fiscal, partindo da Constituição Argentina e determinando a competência financeira de cada membro da federação, adentrando na evolução do mesmo no atual e Regime de Coparticipação Federal e tratando brevemente do Federalismo Fiscal Brasileiro, para contextualizar a política pública do ICMS Ecológico, a qual serve de inspiração para a proposta posteriormente formulada para o caso argentino. Na terceira parte, o trabalho expõe a atual situação do Federalismo Fiscal Provincial e Municipal argentino, seus problemas e a estrutura e configuração dos seus recursos através dos primeiros dois aspectos de abordagem: massa coparticipável e distribuição primária. Na quarta parte, apresenta-se a distribuição secundária, explanando-se os atuais critérios de distribuição das vinte e três normativas provinciais e os três informes oficiais que servem à compreensão do tema. Esta sistemática tem por objetivo agrupar e analisar os critérios de repartição de recursos na Argentina para constatar a existência ou inexistência de critérios ambientais. A análise conclui pela inexistência de critérios ambientais levando à quinta e última parte, em que se fundamenta a importância da incorporação, no Federalismo Fiscal Argentino, de instrumentos que corroborem com a necessidade de implementação de políticas públicas ambientais, apresentando-se, por fim, uma proposta para sua implementação. Conclui-se que critérios ambientais podem ser incorporados na repartição de recursos fiscais entre Provinciais e Municípios na Argentina através de um redesenho dos critérios mais utilizados para repartição de recursos das Províncias aos seus municípios, como é o caso do critério partes iguais ou do critério população de cada município, no imposto que maior arrecadação municipal gera, Imposto Provincial sobre os Ingressos Brutos.

Palavras-chave: Critérios Ambientais. Federalismo Fiscal Argentino. ICMS Ecológico. Tributação Ambiental.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 EL FEDERALISMO COOPERATIVO EN ARGENTINA	15
2.1 EL FEDERALISMO Y SUS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES	15
2.2 ORÍGENES DEL FEDERALISMO EN EL MUNDO Y EN ARGENTINA	19
2.3 FUERZAS Y RELACIONES ESTRUCTURALES FEDERALES	22
2.4 REPARTO DE COMPETENCIAS NORMATIVAS	25
2.5 ENTES FEDERALES; LAS PROVINCIAS, EL RÉGIMEN MUNICIPAL Y LA C.A.B.A	28
3 LOS CONTORNOS DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO	32
3.1 ASPECTOS CONCEPTUALES DEL FEDERALISMO FISCAL	32
3.2 EL DESLINDE DE COMPETENCIAS TRIBUTARIAS EN EL ARTICULADO CONSTITUCIONAL	33
3.3 EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO	35
3.4 ACTUAL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN	37
3.5 EL FEDERALISMO FISCAL BRASILEÑO	41
3.6 ANÁLISIS CRÍTICO DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO Y BRASILEÑO	44
4 FEDERALISMO FISCAL PROVINCIAL Y MUNICIPAL	49
4.1 PROBLEMÁTICA DE LA REPARTICIÓN PROVINCIAL Y MUNICIPAL	49
4.2 APRECIACIONES PRELIMINARES DE LOS GOBIERNOS LOCALES	51
4.3 INGRESOS Y GASTOS EN LAS ARCAS MUNICIPALES	54
4.4 CONFIGURACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES ...	57
4.4.1 Los Recursos que Integran la Masa Coparticipable.....	58
4.4.2 La Configuración de la Distribución Primaria.....	60
5 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE LAS PROVINCIAS HACIA LOS MUNICIPIOS	63
5.1 CRITERIOS PARA DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL EN LAS NORMATIVAS PROVINCIALES	63

5.2 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL EN INFORMES OFICIALES	67
5.3 UTILIZACIÓN DE CRITERIOS ESENCIALMENTE REDISTRIBUTIVOS	70
6 FEDERALISMO FISCAL AMBIENTAL	78
6.1 LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA ARGENTINA.....	78
6.2 LA INTERNALIZACIÓN DE EXTERNALIDADES Y SU FUNDAMENTO EN EL PRINCIPIO DEL CONTAMINADOR-PAGADOR	84
6.3 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y LAS CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL.....	89
6.4 EL ICMS ECOLÓGICO COMO EJEMPLO DE UN FEDERALISMO FISCAL AMBIENTAL.....	93
6.5 PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS	101
7 CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	113
ANEXO A - LABERINTO DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS	121
APÉNDICE A - DESTINO DE LA RECAUDACION DE LOS IMPUESTOS	122
APÉNDICE B - FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO.....	128
APÉNDICE C - CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN LAS NORMATIVAS PROVINCIALES	129
APÉNDICE D - CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN LOS INFORMES.....	

1 INTRODUÇÃO

Durante los últimos cincuenta años, la protección ambiental se ha transformado en una de las problemáticas más importantes y urgentes de la agenda internacional. El accionar humano y su voraz desarrollo industrial provocó un deterioro en la naturaleza que hizo emerger la consciencia ecológica de que los recursos naturales son finitos.

De esta forma, es apremiante resguardar y proteger el medio que nos circunda y nos brinda posibilidad de vida por más que ello signifique encarecer los procesos productivos y moderar el crecimiento. Se busca fomentar la máxima eficiencia económica en toda actividad que haga uso de los recursos naturales, incentivar una producción menos contaminante a través de la adopción de tecnologías limpias y reducir la contaminación a niveles que puedan ser asimilados por la naturaleza.

El actual plexo normativo, tanto nacional como internacional, pregona al medio ambiente como un derecho humano, de naturaleza difusa y transversal, un valor que requiere ponderación y aplicación integral, de titularidad colectiva y que fue establecido en las constituciones para perseverar como conductor de todo el accionar humano (MOLINA HERRERA, 2000). Desde que apareció en escena la preocupación por el medio ambiente, el nexo entre las condiciones ambientales y los derechos humanos permanece como eje central y prioritario en el ámbito local, regional, nacional e internacional (ONU, 2012).

La consagración de la protección ambiental en Argentina, se establece con la última reforma constitucional en su artículo 41 (ARGENTINA, 1994) inaugurándose una concepción de derecho-deber, derecho humano fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado y deber de protegerlo y mejorarlo para la satisfacción de las presentes y futuras generaciones.

Estamos delante del paradigma del desarrollo sustentable, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (ONU, 1987) y de esta manera, la unión entre el medio y el desarrollo debe buscar un nuevo modelo con base en la adecuada utilización de los recursos naturales.

De esta forma, el derecho ocupa un papel central en la definición, elaboración, puesta en marcha y actualización de mecanismos que permitan confluir los valores

ambientales y las necesidades de desarrollo y producción, hacia una relación más armoniosa y equilibrada (TUPIASSU, 2006). La realidad evidencia que por sí sólo, el reconocimiento a un medio ambiente sano y equilibrado no es suficiente para asegurar su efectiva protección.

Frente a este panorama, se destacan en el ámbito jurídico dos herramientas para afrontar las problemáticas ambientales, los instrumentos normativos o también conocidos como normas de comando y control que actúan donde el poder público establece patrones, reglando las actividades, monitoreando y estableciendo sanciones en caso de incumplimientos y los instrumentos económicos, aquellos que buscan inducir un determinado comportamiento a través de un incentivo que actuaría en forma de premio, beneficio o precio y que vienen ganando importancia y mérito en el escenario nacional e internacional (SEROA DA MOTTA, 2000).

En las últimas décadas se viene observando una crisis en la efectividad de los instrumentos normativos y su consecuente pérdida de fuerza coercitiva para lograr los objetivos socialmente deseados, colocando a los instrumentos económicos como opción prometedora para la protección del medio ambiente (TUPIASSU, 2006).

La puesta en marcha de la protección ambiental se puede efectivizar entonces, mediante la intervención en el ámbito económico del poder estatal expresado en políticas públicas destinadas a compatibilizar los intereses públicos y privados de crecimiento económico y la necesidad de preservación ambiental actual.

Así, entendiendo a las políticas públicas como un curso de acción o inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos (KRAFT Y FURLONG, 2006) el medio ambiente se convierte en objetivo de éstas y el Estado puede valerse de instrumentos económicos desdoblados a su vez, en instrumentos financieros y tributarios para cumplir sus fines.

De esta manera, se entiende a la tributación como una verdadera intervención por parte del Estado y a la protección del medio ambiente, como un principio fundamental del ordenamiento económico que da fundamento a los valores tenidos en meta por nuestro Estado (TUPIASSU, SCAFF, 2004). Los instrumentos financieros y tributarios pasan a justificarse por estar al servicio de este derecho fundamental y de todos aquellos plasmados en nuestra carta magna que integran la protección a una vida humana digna.

Pero todos estos entendimientos no son aislados sino enmarcados en la realidad Argentina de donde se parte para el tratamiento posterior de los mismos, considerando el contexto de un Estado Federal.

En la República Argentina, constituida sobre la forma de un Estado Federal, la utilización de instrumentos económicos y tributarios para la protección ambiental deviene, invariablemente, por el análisis de la repartición de competencias tributarias y del producto de la recaudación que forman parte del sistema de federalismo fiscal del país, debiendo cualquier sistema de tributación ambiental considerar la distribución de los recursos y los mecanismos de coordinación fiscal que comprenden las transferencias intergubernamentales, como también los criterios usados para los mismos, que forman el entramado del Federalismo Fiscal Argentino

El Federalismo Fiscal debe ser entendido como la repartición de los tributos por los diversos entes federativos de manera que puedan estar asegurados los medios para el atendimento de sus fines (OLIVEIRA, 2013). De esta manera, el Federalismo Fiscal de la República Argentina, su estructuración y consecuente distribución del dinero público entre los entes federales, debe ser considerado en conjunto, debe ser fruto de una política económica integral, basada en un análisis contextual de los diferentes sectores de la sociedad y que busca insaciablemente combatir el desarrollo desigual, cumplimentando de esta forma los mandatos constitucionales.

A través de estas políticas, el Estado puede cumplir con sus objetivos constitucionales y la observancia de los derechos consagrados, financiando sus acciones y direccionando conductas y actividades (BIDART CAMPOS, 2004).

Dentro de esta perspectiva, este trabajo se interesa en analizar la implementación del derecho fundamental al medio ambiente en el contexto del federalismo fiscal argentino y, especialmente, en el ámbito municipal.

Esto porque, los análisis que tienen que ver con el Federalismo Fiscal se refieren casi con exclusividad a la relación entre la Nación y las Provincias, de modo que la problemática municipal no ha sido debidamente analizada en nuestro país (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015).

Las investigaciones existentes que analizan la situación fiscal y financiera del sector público municipal argentino son escasas o solo abarcan algunas provincias (MECON, 2014). La mirada interdisciplinar de la autora, integrando aportes desde el Federalismo Fiscal, los Instrumentos Económicos y la Tributación Ambiental se convierte en un aporte sin precedentes al dar con ellos, una nueva óptica para el

establecimiento de un rediseño en la recaudación del dinero público municipal teniendo como finalidad la protección medioambiental.

Así, se tiene como objetivo identificar de qué forma criterios ambientales pueden ser incorporados en la repartición de los recursos fiscales entre los entes federales de Argentina, específicamente entre Provincias y Municipios, y así, se verificará la relevancia en la utilización de políticas públicas ambientales que incorporen o modifiquen criterios de distribución secundaria, como mecanismos para la concretización de los objetivos y valores constitucionales, dentro de los cuales encontramos el derecho humano al medio ambiente saludable.

La inspiración para esta investigación, surgió a partir del contacto con la política del ICMS Ecológico, adoptada en muchos estados brasileros, que utiliza el federalismo fiscal para repartir recursos a los municipios a partir de criterios ambientales.

La adopción de los criterios para distribuir el dinero entre sus Municipios, habilita una intervención directa de las Provincias en el desarrollo y bienestar de los Municipios (TUPIASSU, 2006) que al ser la unidad más local de la federación y de donde deben exportarse las verdaderas soluciones, representa el ámbito especial para implantar la incorporación de criterios ambientales en la repartición fiscal.

Con el convencimiento de la utilización de políticas públicas verdes que incorporen criterios ambientales en la distribución secundaria, es decir, en los ideales y finalidades tenidos en mira para la distribución del caudal público entre Provincias y Municipios Argentinos, se presenta, una alternativa real y legal para concretar un Federalismo Fiscal Ambiental.

El tema se presenta como una laguna dentro del ordenamiento jurídico Argentino que avala esta investigación, como una contribución sin antecedentes en el fomento de herramientas e instrumentos tendientes a fortalecer la gestión fiscal municipal. Se busca, entonces, cooperar a una mejor comprensión de las finanzas públicas tanto a nivel nacional, provincial y con mayor hincapié en el ámbito municipal, que servirá como punto de apoyo a los gobiernos provinciales de todo el país para un nuevo análisis y diseño de políticas en consonancia con el objetivo constitucional de la preservación ambiental.

El estudio impacta y se convierte en un aporte que genera nuevas perspectivas para colocar en la agenda de la política pública argentina e inclusive en futuras

investigaciones que se propongan sortear las problemáticas de nuestro sistema fiscal y acepten el desafío de la construcción de un Federalismo Fiscal Ambiental.

En cuanto a la metodología abordada, la investigación se traza sobre un método deductivo que a partir de un raciocinio decreciente desde el Federalismo como teoría general hasta el Federalismo Fiscal establecido entre Provincias y Municipios, nos permite arribar a conclusiones en base a una lógica que parte de premisas generales hacia premisas particulares. El método inductivo, es utilizado para extraer cada uno de los criterios utilizados por las Provincias argentinas a partir del análisis de tres informes oficiales en contraste con las normativas provinciales, constatando a través de estas constataciones particulares la existencia o inexistencia de criterios ambientales, clasificando los criterios vigentes y a partir de allí, dando tratamiento a los mismos para servir en la elaboración de nuestra propuesta.

A partir de esto, fue necesario diagramar un trabajo encaminado como exploratorio y descriptivo que nos permitió obtener mayor familiaridad con el problema de investigación, superando los obstáculos referentes a la falta de análisis fiscales en el ámbito provincial y municipal, que consideramos como una laguna jurídica.

La cuestión que guía esta investigación se pauta entonces, en identificar alternativas para los modos operandi de esa anhelada reconfiguración de los criterios de repartición de los recursos. O sea, en identificar de qué forma criterios ambientales pueden ser incorporados en la repartición de recursos fiscales entre provincias y municipios.

Para tratar esta cuestión, considerándose que se trata de un trabajo realizado en un programa de posgrado brasilero, es pertinente presentar, en un primer momento, la literatura referente al Federalismo y sus principales características estructurales, llevando en consideración brevemente sus orígenes y proceso de transformación, profundizando en el Federalismo Argentino, su configuración y diseño constitucional.

En la segunda parte del trabajo, se busca analizar el Federalismo Fiscal partiendo del entramado de la Constitución Argentina y determinando la competencia financiera de cada ente miembro de la federación, adentrando en la evolución del mismo y actual Régimen de Coparticipación Federal. Además trataremos brevemente el Federalismo Fiscal Brasilero, para contextualizar la política pública del ICMS Ecológico, ejemplo y fundamento de nuestra propuesta, haciendo una crítica a ambos regímenes fiscales.

Luego, se pretende exponer la actual situación del Federalismo Fiscal Provincial y Municipal argentino, sus problemas y la estructura y configuración de sus recursos a través de los primeros dos aspectos de abordaje; masa coparticipable y distribución primaria.

En seguida, se pasa a estudiar el tercer aspecto, la distribución secundaria, mediante la obtención de los actuales criterios de distribución de las veintitrés normativas provinciales y los tres informes oficiales. Agrupar y analizar los mismos con la finalidad de constatar la existencia o inexistencia de criterios ambientales para luego clasificarlos según la literatura actual.

En el capítulo final se justifica y se fundamenta la importancia de la incorporación de los criterios ambientales en el Federalismo Fiscal Argentino, demostrando la relevancia en la utilización de políticas públicas ambientales que rediseñen los actuales criterios de distribución secundaria en las Provincias de Argentina. Se analiza la política pública brasilera del ICMS Ecológico, como ejemplo de una experiencia en la introducción de criterios verdes en la estructura fiscal, el fundamento de los instrumentos económicos y fiscales y la tributación ambiental y presentar la propuesta de implementación de criterios ambientales en las Provincias Argentinas.

Dejando desde primer momento en claro, que no se pretende analizar esta política brasileña, con la finalidad de aplicarla en la Argentina, ya que defendemos la construcción y elaboración de políticas públicas desde la raíz de los problemas de donde surgen y no la implantación de las mismas, importadas desde otros lugares.

2 EL FEDERALISMO COOPERATIVO EN ARGENTINA

En este capítulo, presentamos las características medulares del Federalismo, sus orígenes y evolución, con especial importancia en el Federalismo cimentado en Argentina, para luego adentrarnos en sus relaciones y competencias dentro de cada nivel de gobierno.

2.1 EL FEDERALISMO Y SUS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

En el artículo 1 de la Constitución Nacional se establece que la Nación Argentina adopta para su gobierno, la forma representativa, republicana y federal (ARGENTINA, 1994) y de esta forma nuestra carta magna adopta la forma federal pero como bien determina Bidart Campos (2004) aparece formulada erróneamente como forma de gobierno ya que, entendemos, se trata de una forma de estado, haciendo referencia a la descentralización del poder en varios centros.

Pasando revista de algunos conceptos doctrinarios, con la finalidad de extraer notas comunes al federalismo, Porfírio Júnior (2004) determina que la etimología de la palabra Federal deriva del latín *foedus* significa pacto o alianza. La Real Academia Española (2017) entiende a la Federación como la Unión estable de Estados en la que la relación entre los miembros se ordena bajo los principios de unidad, autonomía, jerarquía y participación.

El diccionario brasileño Aurélio (2017), señala al Federalismo como aquella forma de estado por la cual varios Estados se reúnen en una sola Nación, sin perder su autonomía fuera de los negocios de interés común y a Federación, la conceptualiza como una Unión política entre Estados o Provincias que gozan de relativa autonomía y que se asocian bajo un gobierno central.

Oliveira (2013), determina que federación es la unión entre Estados que se agregan para formar un todo, manteniendo sus características regionales y el constitucionalista Pedro J. Frías (1998) nos dice que el modo federal es aquella esfera reservada a favor del Estado particular, una división territorial del poder, que tiene su nacimiento en la Constitución y que es valiosa por el efecto multiplicador de sus facultades o por la identificación de la colectividad local de ellas y que mantiene al gobierno federal en un papel subsidiario.

La doctrinaria Gelli (2011) en su Constitución comentada de la Argentina nos proporciona su concepto de federalismo en el artículo primero, estableciendo que el estado federal supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa en el que se equilibran la unidad de un solo estado con la pluralidad y autonomía de muchos otros.

Y por último, el brasileño Paulo G. Gonet Branco (2009) utilizando un concepto amplio, establece que es correcto afirmar que el estado federal expresa un modo de ser del estado en donde se divisa una organización descentralizada, tanto administrativa cuanto políticamente erigida sobre una repartición de competencias entre el gobierno central y los locales, consagrada en la constitución, en que los estados federales participan de las deliberaciones de la Unión, sin disponer de derecho de secesión.

Analizando todos estos conceptos vemos que la unión bajo un gobierno central y la autonomía de los estados o provincias miembros, son las notas características que se repiten en todas las definiciones. Un gobierno central que ejerce su poder en todo el territorio nacional y que gestiona los asuntos que le interesan a toda la Nación (denominada Unión en Brasil) y gobiernos locales que ejercen su poder en el territorio comprendido, en caso de Argentina, Provincias y Municipios (Estados y Municipios en Brasil), que se ocupan de asuntos de interés local. Y a modo de síntesis de los anteriores razonamientos, podemos decir que el Federalismo es aquella forma de Estado donde el poder se descentraliza territorialmente en entidades políticas autónomas, que delegan la soberanía en un gobierno central.

Podemos esclarecer mejor nuestro entendimiento si comparamos al Federalismo con las otras dos formas de Estado existentes: el Estado Confederal y el Estado Unitario. Oliveira (2013) establece que el concepto de Confederación deviene del hecho de haber una unión de Estados independientes, soberanos, que por cualquier motivo histórico-político se unen en la formación de un único estado.

La confederación no es soberana, es una persona jurídica de derecho público que trata respecto de las relaciones externas e internamente cada estado es soberano, guardando cada individuo la nacionalidad de su propio estado que se unen por un tratado y mantiene su derecho de secesión. Podemos decir entonces, que el estado confederal está integrado por un órgano común, el cual sólo es competente en cuestiones puntuales como guerra y relaciones exteriores y entidades soberanas que no tienen autonomía como ocurre en la Federación sino que su poder es más amplio

y esto se refleja en la imposibilidad del órgano central de ejercer poder directamente sobre los ciudadanos de los estados confederados y su derecho de sedición, de separarse de la confederación y no aplicar las decisiones provenientes del órgano común.

Ya en el Estado Unitario, el gobierno nacional asume exclusivamente la dirección de todas las actividades y puede este, estar dividido en provincias o circunscripciones pero todas las órdenes emanan del poder central. Vemos así, que el Estado Unitario es el extremo opuesto al Estado Confederal donde no existen entidades políticas que lo conformen sino que todas las atribuciones gubernamentales están reunidas en un único gobierno central. Pueden existir departamentos, distritos o regiones pero estas son controladas permanentemente por el gobierno central y sólo tienen naturaleza de divisiones administrativas.

De esta manera, son radicales las diferencias entre el estado Federal, Confederal y Unitario, no presentándose la autonomía de los estados miembros bajo el gobierno de un estado soberano central, en ninguna de las demás figuras salvo la Federal. No existe un modelo de Estado federal sino tantos como los países que lo adopten pero en especificidades del régimen, nos adentraremos en las secciones siguientes.

La importancia de la elección de la forma federal y democrática para la República, se encuentra consagrada en lo que en la doctrina se conoce con el nombre de contenidos pétreos y que junto con la forma republicana de gobierno y la confesionalidad del estado, integran los mismos. Bidart Campos (2004) sostiene que este endurecimiento que petrifica a los mencionados contenidos, subsistirá mientras la estructura social de la cual derivan conserve su misma fisionomía, en cuanto ella cambie fundamentalmente, el contenido pétreo dejará de serlo, ya Gelli (2011) opina que postular la existencia de contenidos pétreos es el intento de una generación por condicionar a las futuras y desde el punto de vista jurídico, un vano intento por detener las transformaciones sociales, sean éstas positivas o negativas.

Lo cierto es que nuestra carta fundamental no determina ni implícita, ni expresamente los contenidos pétreos y en su artículo 30 determina su posible reforma, en todo o en parte (ARGENTINA, 1994). En Brasil en cambio, luego de adoptada la forma federal de estado en su artículo 1, como unión indisoluble de los estados, municipios y el distrito federal, el principio federativo está consagrado en el artículo 60, inciso cuarto de la Constitución Federal como clausula pétrea (BRASIL, 1988).

Adherimos al entendimiento de mantener estos contenidos pétreos por la necesidad de preservar los valores tenidos en el presente, como humanos y esenciales y resguardarlos de los excesos del poder político, económico o social.

En cuanto a las características del estado federal, para Oliveira (2013) es imprescindible que haya unidades federadas con competencia propia establecida en la Constitución Nacional, con gobierno autónomo y representación junto al gobierno federal y esta competencia tiene que reflejarse en la autonomía política, a través de la elección de los gobernantes y administrativa, cuidando de sus propios intereses sin interferencia de otra esfera, ya para Abalos (2003), son cinco las características; el institucional, que supone la facultad de dictarse su propia carta fundamental mediante una convención convocada al efecto, el político, al elegir a sus autoridades y regirse por ella, el administrativo, en la gestión y organización de los intereses locales, servicios y obras y el económico-financiero, al organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios e inversión de ellos sin contralor de otro poder.

Y estas notas definitorias que determinan el alcance y contenido de la autonomía son las que también quiso el constituyente argentino para los entes municipales y así lo expreso en el artículo 123 de la Constitución Nacional determinando que cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (ARGENTINA, 1994). De esta forma, vemos como la nota más importante para señalar del federalismo es lo que Gelli (2011) determina como la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo Estado con la pluralidad y autonomía de muchos otros y concluimos que esto debe observarse en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero de cada ente federal.

Es decir, el otorgamiento de la autonomía a todos los entes que componen la federación establecida en competencias institucional, político, administrativo, económico y financiero, debe manifestar la posibilidad de todos los entes integrantes de cumplir con sus objetivos locales y regionales, para así contribuir también, todos juntos a metas nacionales que se encuentran condensadas en la constitución.

2.2 ORÍGENES DEL FEDERALISMO EN EL MUNDO Y EN ARGENTINA

Loewenstein (1979) establece que uniones de estados de tipo federal habían existido anteriormente, como en la Grecia antigua, las ligas, la alianza eterna de los cantones suizos, la unión de Utrecht entre las siete provincias norteañas de los Países Bajos, el Sacro Imperio Romano pero ninguna de estas formaciones constituyeron un auténtico estado federal, en parte por la ausencia de órganos comunes con jurisdicción directa sobre los ciudadanos de los estados asociados y por la preponderancia de uno de los miembros. Los trece estados americanos formaron con la Constitución Federal de 1787, por primera vez en la historia, un estado federal completamente estructurado.

Es entonces, en Norteamérica donde encontramos el nacimiento de las ideas federalistas y éstas son conocidas y difundidas a través de Alexander Hamilton y también por James Madison y John Jay quienes fueron invitados por el primero para integrar sus escritos como coautores de una serie de ensayos escritos bajo el nombre de El Federalista o The Federalist Papers. En septiembre de 1787 cuando la Convención de Filadelfia entregó la Constitución a los distintos estados para su ratificación los denominados antifederalistas comenzaron a argumentar contra su acogimiento y en ese momento Hamilton, Madison y Jay responden defendiendo las ideas de la Convención y dando a conocer sus ideales.

De esta manera se defiende la unión del pueblo norteamericano mediante una federación que debería estar consagrada en la Constitución y donde se daría ese poder al Estado. En la medida que las actividades de los estados miembros y del poder central son coordinadas y armonizadas, sin superposición de un poder sobre otro, la Federación que, nace con estos autores norteamericanos, es fundamentada y defendida. La fuerza de estos razonamientos extrapola sus fronteras y sus ideas son diseminadas llegando a inspirar a protagonistas constituyentes a lo largo del mundo entero. El modelo estadounidense fue una de las fuentes inspiradoras del estado federal argentino y los orígenes de la estructura federal brasilera también encuentran en él, ideas gestantes.

Las ideas federalistas llegaron a América Latina y unidas a las diferentes historias y experiencias regionales de cada pueblo, gestaron los movimientos de independencia y confluyeron diagramando los diversos federalismos latinoamericanos. Cuando observamos las características históricas que dan origen y

de esta forma, los elementos jurídicos que fueron estructurados, podemos comprender y llegar a un estudio racional de las instituciones. El nuevo estado Argentino surge con la Constitución histórica de 1853 pero se debe dejar claro que esto no es una creación repentina y puramente racional del poder constituyente, sino una comunión de factores y elementos con una historia en común que confluyeron para emerger en esa realidad.

La génesis del federalismo argentino ha sido bien estudiada y muy controvertida. Podemos destacar los siguientes factores. Por un lado, las ciudades que los movimientos españoles de colonización fueron fundando a través de las corrientes del norte, del oeste y del Río de la Plata, extendieron sus zonas de influencia y de esta forma, prepararon las futuras regiones territoriales que conformaron a las provincias. Por otro lado, los órganos de gobierno locales, los denominados cabildos, proporcionaron al futuro federalismo una base municipal o comunal. Ideológicamente, desde la Revolución de Mayo se perfilaron dos sectores: el unitario; con las minorías, cultas, liberales, porteñistas, centralistas, monárquicas, y los federales con la masa popular e inorgánica y republicana. La oposición entre Buenos Aires y el interior no permite identificar en una coincidencia perfecta al unitarismo con la primera y al federalismo con el segundo, pero para una comprensión del proceso, se sitúa al núcleo representativo del movimiento unitario en la capital, y al pueblo federal en la campaña (BIDART CAMPOS, 2004).

Pero diferentes autores, historiadores y doctrinarios del derecho, han señalado diversas causas originarias del federalismo en la Argentina, lo que nos permite conocer las distintas miradas para luego extraer conclusiones.

Juan Bautista Alberdi (2010), quien será señalado como padre de la Constitución Argentina, atribuyó esta cuestión a una causa mediata: el régimen municipal español a través de los Cabildos que dieron origen a las Provincias y a una causa inmediata: que fue la ausencia de una soberanía nacional que originara las soberanías locales. Francisco Ramos Mejía (1915), sostuvo que dicho sistema federal fue heredado de nuestros colonizadores, los españoles y conformado con características propias de nuestro desarrollo histórico.

Arturo M. Bas (1927) también destacó la importancia de los antecedentes coloniales, que consistieron según su mirada en el espíritu particularista del pueblo español, el origen diferente de la conquista y población de las diferentes ciudades y territorios que hoy forman la República Argentina, del aislamiento comercial impuesto

a algunas provincias y los conflictos que llegaron a la lucha armada entre ellas, que funcionaban como distintas e independientes. También señala la constitución de los Cabildos que fomentaron en las ciudades capitales de las provincias históricas un espíritu individualista y democrático.

Juan Agustín García, Antonio Sagarna, Juan González Calderón y Ricardo Levene (1968) refirieron especialmente la importancia de los cabildos en la formación de nuestra forma de estado. Alberto Demicheli (1971) resaltó especialmente la influencia de José Gervasio de Artigas en esta cuestión. El cuasi derecho inicial, desdoblado en una tendencia unitaria, de origen porteño, que cristalizará en el Uruguay: y otra federal, de origen artiguista, que trasciende y encarna en las provincias argentinas. Expresó que dichas iniciativas unitarias y federales se inspiraron respectivamente en la ideología de las dos grandes corrientes revolucionarias del siglo XVIII: la francesa, de soberanía nacional indivisible, con el aporte doctrinario de Rousseau y la norteamericana, de soberanía estatal dispersa, con descentralización del poder y el aporte doctrinario de Montesquieu.

La tendencia federalista se manifestó en casi un centenar de pactos interprovinciales veinte cartas locales anteriores a la sanción de la Constitución Nacional de 1853. Por su parte, Ricardo Zorraquín Becú (1958) descreyó de las tesis monocausales como originarias del federalismo y en tal sentido incluyó a las ideas del Deán Funes y la influencia de Artigas. Los antecedentes raciales, el medio geográfico, las preocupaciones religiosas y sociales, las luchas económicas y las doctrinas políticas, nuestra forma de estado nació de la entraña del pueblo argentino y constituye un fenómeno tan complejo como la vida misma, con sus matices y sus desequilibrios.

Juan Carlos Pereira Pinto (1968) arribó a las siguientes conclusiones: el aislamiento regional, la necesidad de defender la economía local del poder de la oligarquía comercial del puerto de Buenos Aires y la oposición de los hombres de las provincias, con el apoyo popular, al absolutismo y centralismo porteño sin desconocer la importancia de precursores como Gorriti, Deán Funes, Artigas, López y otros. Rezzoagli y Bazza (2012), determinan que Argentina adopta un modelo de Estado federal en la Constitución Nacional de 1853, que apaciguó las guerras internas y sentó las bases de la organización nacional bajo un modelo que tomó la experiencia impuesta, en gran medida, por la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Fernandez (2006), reconoce tres fuentes principales de la ley fundamental y por

consiguiente de nuestro federalismo; la Constitución de Estados Unidos, la Constitución Argentina de 1826 en lo relativo a la organización de los poderes legislativos y ejecutivo y la obra Bases y Puntos de partida para la organización política de la República Argentina, libro de Juan Bautista Alberdi en 1852. También admite la especial influencia de la experiencia política del país expresada en numerosos pactos, reglamentos, estatutos y constituciones provinciales preexistentes así como autores como Hamilton en su obra El Federalista y Tocqueville con La Democracia en América.

Y por último, Bidart Campos (2004) agrega que en nuestro federalismo se componen tres fuerzas de integración de índole distinta: una fuerza proveniente del medio físico-natural que denomina mesológica, aludiendo a las influencias recíprocas que unen a los seres a los medios en los cuales están inmersos, donde la situación capitalina de Buenos Aires jugó como polo de atracción de las provincias, una fuerza ideológica, que es la doctrina federal, cuya expresión mejor sistematizada ha sido el pensamiento oriental, fundamentalmente el de Artigas y una fuerza instrumentadora, que es el proceso de los pactos interprovinciales.

Valorando todos los autores mencionados anteriormente y sin dejar de estimar ninguno de ellos, vemos como el federalismo argentino fue una forma de estado elegida para resolver grandes conflictos sociales, políticos y económicos y el resultado de una evolución histórica. Sumado a lo anterior, vemos que el régimen municipal español implantado a través de los Cabildos, el aislamiento regional, las intensas confrontaciones entre los intereses de la oligarquía de Buenos Aires y los hombres de las provincias, los moldes del federalismo implantado en Estados Unidos, los grandes pensadores como son Artigas y Alberdi, que a su vez nutrieron sus pensamientos con ideas importadas, son fundamentos que se repiten en la mayoría de los autores y son todos estos factores y elementos que condensados, hicieron que nuestro federalismo adquiriera notas tan peculiares y características.

2.3 FUERZAS Y RELACIONES ESTRUCTURALES FEDERALES

Respecto al origen, podemos decir que un Estado Federal puede formarse por agregación, siendo la reunión de estados preexistentes por la fuerza denominada centrípeta y que ejemplificamos a través de la historia de países como Argentina, Estados Unidos y Alemania o por segregación, resultante de la descentralización de

un Estado Unitario por la fuerza denominada centrífuga y que Oliveira (2013) establece sería el origen del federalismo brasileño.

De esta manera, las leyes de física de Newton son utilizadas en la teoría federal para explicar que existen en la naturaleza y en las diferentes estructuras federales, diferentes fuerzas; una centrífuga que tendería a la dispersión de los vectores, huyendo de un centro que las repele y entonces, se diseminan, y una fuerza centrípeta que tiende a atraer los vectores hacia el centro, logrando por lo tanto, concentración.

Así Cardozo (2008) establece que en Argentina, la cuestión central del federalismo, en sus orígenes, fue la participación de la Nación de la riqueza generada por las rentas aduaneras, y el federalismo fue una solución de compromiso en donde el interior luchaba contra la hegemonía de una provincia económicamente preponderante: Buenos Aires. El estado argentino, entonces se consolida bajo el predominio del polo centrípeta que fue la provincia y la ciudad de Buenos Aires, mientras que en el caso brasileño hubo diversas oligarquías locales que negociaron que se respeten sus respectivas áreas de poder a cambio de mantener la unidad territorial. Encontramos en este último caso un federalismo multipolar, versus un federalismo de origen unipolar, en el caso rioplatense.

La conformación histórica de un solo polo de poder en el Río de la Plata tiene como fundamento la característica geopolítica del Virreinato que monopolizaba el comercio con España a través del puerto de Buenos Aires, y durante todo el período de organización nacional la vinculación externa se hizo por puertos ubicados en la provincia de Buenos Aires, debido a su ubicación geográfica. En Brasil, en cambio, el enorme litoral dio nexos a través de los puertos con el sector externo, a las diversas elites regionales, evitando el aplastante peso de una ciudad que hegemonizara el comercio exterior.

De esta forma y sintetizando este comparativo entre Brasil y Argentina, vemos que en ambos países fueron diferentes las fuerzas que dieron origen a sus estructuras federales configurándose en Argentina un federalismo a partir de fuerzas centrípetas y en Brasil, de fuerzas centrífugas. En Argentina hay un predominio del poder central a diferencia del caso brasileño que se caracteriza por una dispersión del poder, por lo menos podemos decir, que el centralismo que se ejerce, es más atenuado. El federalismo brasileño puede ser catalogado como un federalismo descentralizado plural, a raíz de que no hay predominio del gobierno central ni de actor estadual preponderante. En cambio, la dimensión centralizadora del caso rioplatense puede

verse claramente en el federalismo fiscal y a esto nos referiremos más adelante cuando desglosemos las competencias tributarias nacionales, provinciales y municipales.

Todos los estados federales muestran relaciones vertebrales como rasgos fundantes de los tejidos de relaciones entre los entes que componen una federación, y estos pueden ser agrupados en relaciones de subordinación, relaciones de participación o colaboración y relaciones de coordinación.

La relación de subordinación se entiende en la llamada supremacía federal. El equilibrio del principio de unidad con el de pluralidad tiende a proporcionar cohesión y armonía mediante la subordinación de los ordenamientos jurídico-políticos locales al ordenamiento federal, para que estas partes sean congruentes con el todo. Así, la constitución federal impone ciertas pautas que deben ser acatadas y reproducidas por las constituciones de los estados miembros. En el articulado constitucional las encontramos en los artículos 5, 31, 123, 75 inciso 22 y 24 y 128 (ARGENTINA, 1994).

Cuando hablamos de la segunda relación, la relación de participación, esto implica reconocer la colaboración de las provincias en la formación de decisiones del gobierno federal. Nuestra constitución la institucionaliza componiendo dentro del gobierno federal al órgano congreso con una cámara de senadores, cuyos miembros representan a las provincias. De esta forma, nuestro bicammarismo responde a la forma federal del estado. En Brasil, la composición del senado también representa los intereses de las unidades federadas estaduais.

Y por último, la relación de coordinación delimita las competencias propias del estado federal y de las provincias. Es repartir las competencias que caen en el área del gobierno federal y de los gobiernos locales. Nuestro federalismo acoge la siguiente lógica; todo lo que la constitución federal no atribuye al estado federal, se considera reservado a los estados miembros; la capacidad es la regla para las provincias y la incapacidad es la excepción, en tanto para el estado federal ocurre lo contrario: la incapacidad es la regla, y la capacidad es la excepción y su norma correlativa, lo encontramos en el artículo 121 de la Constitución (ARGENTINA, 1994).

Estas relaciones son la base del entendimiento del entramado de relaciones que se constituye en la federación argentina y desde las que se parte para ir complejizando sus conexiones.

De esta manera, del juego de estas relaciones anteriormente explicadas, comienzan a diagramarse diferentes tipos de estados federales. Dalla Vía (2002)

determina que el federalismo de confrontación, que fue para el autor el fundamento federalista expresado por Hamilton, Madison y Jay en sus artículos, es aquel donde las provincias y el estado federal aparecen enfrentados y en competencia a fin de asegurar el control recíproco garantizando los derechos individuales de los habitantes. Y el federalismo de cooperación acude al diálogo cooperativo entre las jurisdicciones territoriales, llegando en Argentina a su apogeo en la reforma constitucional de 1994 que tuvo entre sus objetivos el fortalecimiento del federalismo y luego, reformas de las cartas provinciales acompañaron este camino.

La incorporación del federalismo cooperativo, como reivindicación del federalismo, queda plasmado en los siguientes artículos de nuestra carta magna: reconocimiento a los municipios, de su autonomía, artículo 5, incorporación formal de la ciudad de Buenos Aires como sujeto de las relaciones del régimen federal, artículo 129, creación de regiones, artículo 124, celebración de convenios internacionales por parte de las provincias, artículo 124, dominio originario y exclusivo por parte de las provincias sobre sus recursos naturales, artículo 121, promoción del crecimiento armónico de la Nación y de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo a provincias y regiones, artículo 75 inciso 19, distribución de los recursos que forman parte del sistema de coparticipación de forma equitativa, solidaria y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, artículo 75 inciso 2 y conservación del poder de policía de las autoridades provinciales y municipales en establecimientos de utilidad nacional, artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional (ARGENTINA, 1994).

Pero esta cooperación queda en letra muerta cuando nos adentramos en la realidad argentina. Por más que hayan sido muchos los esfuerzos del constituyente de 1994, nuestro federalismo se delinea en una fuerte centralización de poder que asfixia a los gobiernos provinciales y municipales y esto se hace patente cuando se estudia la estructura del federalismo fiscal argentino. Este tema será profundizado los siguientes capítulos.

2.4 REPARTO DE COMPETENCIAS NORMATIVAS

Una vez entendida las relaciones, se pueden distinguir las competencias entre los entes que componen la Nación Argentina. Se distinguen de esta forma;

competencias exclusivas del estado federal, competencias exclusivas de las provincias, competencias concurrentes, competencias excepcionales del estado federal y de las provincias y competencias compartidas por el estado federal y las provincias.

Como competencias exclusivas del gobierno federal, podemos nombrar; intervención federal; declaración del estado de sitio, relaciones internacionales, dictar los códigos de fondo o de derecho común y las leyes federales o especiales, entre otras. Estas se encuentran en los artículos 126 y 127 de la Constitución y están prohibidas para las provincias.

Como competencias exclusivas de las provincias: dictar la constitución provincial, establecer impuestos directos, dictar sus leyes procesales, asegurar su régimen municipal y su educación primaria, entre otras. Esta masa de competencias se encuentra latente en la reserva del artículo 121 y en la autonomía consagrada por los artículos 122, 123 y 124.

Las competencias concurrentes, es decir, las que pertenecen en común al estado federal y a las provincias, son: los impuestos indirectos internos, y las que surgen del artículo 125 concordado con el 75 inciso 18, más las del artículo 41 y el artículo 75 inciso 17, que entre varias establece, la facultad de celebrar tratados, promoción de la industria, del progreso económico, la educación, la ciencia, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, etc.

Las competencias excepcionales del estado federal, las que en principio y habitualmente son provinciales, pero que con determinados recaudos entran en la órbita federal son, el establecimiento de impuestos directos por el congreso, cuando la defensa, seguridad común y bien general lo exigen, y por tiempo determinado, artículo 75 inciso 2. Y las competencias excepcionales de las provincias en iguales condiciones son; dictar los códigos de fondo o de derecho común hasta tanto los dicte el congreso, artículo 126, y armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al gobierno federal, artículo 126.

Y por último, las facultades compartidas por el estado federal y las provincias. No deben confundirse con las concurrentes, porque éstas reclaman para su ejercicio una doble decisión integratoria, unión del consenso del estado federal más una o varias provincias participantes. Encontramos entre otras, los artículos 3 y 13, que se

refieren a la residencia de las autoridades federales en la capital de la República el primero y la admisión de nuevas provincias, el segundo (ARGENTINA, 1994).

Desde ya, Bidart Campos (2004) nos advierte que en el derecho constitucional material se ha observado y se observa una marcada inflación de las competencias federales en desmedro del reparto que efectúa la propia constitución formal y de esta forma, se daría una mutación que cuando implicaría violarla se configuraría una inconstitucionalidad. Continúa señalando algunos de los factores que contribuyen a la centralización, como la práctica de las intervenciones federales, el régimen impositivo muy concentrado en el gobierno federal, los subsidios y aportes a las provincias con fondos del tesoro nacional, el régimen de las leyes-contrato, la anulación por el gobierno federal de elecciones provinciales, el desapoderamiento por el estado federal de porciones territoriales y recursos naturales de las provincias, etc. De esta forma, desde la misma diagramación de la constitución se advierte el fuerte centralismo.

El autor Pedro Frías (1998) sostiene que el desarrollo político siempre ha favorecido al ejecutivo central, defiende que esa concentración puede empobrecer la calidad del gobierno y que vivimos una fuga de energía porque la hemos acumulado muy lejos de sus usuarios. Para el autor, si no hay corrección en el proceso del poder, el futuro nos insinúa un poder concentrado, hegemónico y subpoderes más o menos feudales en relativa dependencia. Ya Bazán (2013), encuentra los obstáculos en la falta de correspondencia entre los postulados normativos y las concreciones fácticas. Así como debería haberse establecido antes de la finalización del año 1996 una nueva ley de coparticipación federal, tal como manda la última reforma constitucional de 1994, la aspiración de robustecer las estructuras provinciales, empíricamente, no ha acontecido, antes bien, ha aumentado el centralismo y se ha incrementado la subordinación financiera y económica de la mayoría de las provincias de la Nación.

Dalla Vía (2002) defiende, apoyando las ideas anteriores, que todos esos rasgos, confluyeron para que se afirme que nuestro sistema conforma un unitarismo solapado donde deben también resaltarse las consecuencias negativas resultantes de las frecuentes interrupciones constitucionales por golpes de estado y gobiernos de facto que recurrieron a estilos de gobierno centralizados con una directa dependencia de las provincias al poder central en estructuras de carácter jerárquico.

Y por último, el doctrinario Loewenstein (1979) determina dos relaciones fácticas que no confluyen para el desarrollo de un auténtico federalismo: la natural hegemonía de ciertos estados miembros como Buenos Aires en Argentina y San

Pablo en Brasil, fruto de su fuerza económica y su población y la intervención federal habilitada por las mismas constituciones con la finalidad de mantener el orden constitucional y la forma republicana de gobierno pero sin ser sometida a ningún control judicial y con carácter meramente discrecional. Sintetiza diciendo que esta práctica de la intervención federal ha hecho del federalismo iberoamericano una ficción y ha eliminado ampliamente la verticalidad recíproca de la estructura federal.

La centralización del poder, se plantea de esta forma como un gran problema de la praxis del federalismo y desde su génesis, su tratamiento es menester para dar cumplimiento a objetivos constitucionales que son claros en cuanto a derechos humanos garantizados en nuestra constitución federal, entre ellos el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. Desde ya, se percibe la importancia del estudio del federalismo fiscal ya que, la financiación de cada ente federal se transforma en el punto más importante para la observación de derechos y de la propia estructura federal.

2.5 ENTES FEDERALES; LAS PROVINCIAS, EL RÉGIMEN MUNICIPAL Y LA C.A.B.A

Las provincias son las unidades políticas que componen nuestra federación y su autonomía se desprende de los artículos 5, 122 y 123 y su falta de soberanía de los artículos 5 y 31 de la Constitución Nacional (ARGENTINA, 1994). Las provincias son preexistentes al estado federal y todo el territorio de la Argentina está formado, hoy en día, por provincias no quedando ningún territorio nacional o gobernación, el último, que era Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, fue convertido en provincia y dictó su nueva constitución. La ciudad de Buenos Aires, sede de nuestra capital federal y que por la reforma de 1994 tiene un régimen de gobierno autónomo, es un nuevo sujeto de la relación federal que se añade a la triple relación entre el estado federal, provincias y municipios. Pero inclusive antes de la reforma, el máximo tribunal de justicia despeja las dudas sobre la autonomía de los municipios y podemos concluir así, los tres niveles que componen la federación Argentina: Nación, Provincias y Municipios, con la figura especial de Buenos Aires que enseguida explicaremos.

La jurisprudencia tradicional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo, hasta 1989, que las municipalidades eran simples entidades con

descentralización administrativa, lo que les asignaba la cualidad de autárquicas y no de autónomas. Este entendimiento quedó superado con el fallo del 21 de marzo de 1989 en el caso Rivademar c/Municipalidad de Rosario, en el que se destacan diversos caracteres de los municipios que no coinciden con el concepto de autarquía (ARGENTINA, 1989).

Según el informe oficial, La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015) autarquía significa que un ente u organismo tiene la capacidad de administrarse a sí mismo, de acuerdo con una norma que le es impuesta. La autonomía, en cambio, es no solo tener la capacidad de administrarse a sí mismo, sino además, tener el derecho de dictar las propias normas por las que ese ente u organismo ha de regirse, así como también el derecho de gobernarse por autoridades elegidas democráticamente.

Así Gelli (2011), en su comentario del artículo 123 de la Constitución Nacional enumera los caracteres que distinguen a los municipios argentinos de las entidades autárquicas y las notas características que estos poseen luego del fallo Rivademar; los municipios tienen origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las resoluciones administrativas emanadas de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y del carácter necesario de los municipios, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

De esta forma, entendemos que para estar en presencia de un municipio, todas esas características deben estar presentes para ser tomado como tales y para finalizar, hacemos hincapié en las atribuciones económico-financieras de los municipios, eje de este trabajo, determinando que el alcance de esa autonomía no

debe vulnerar la distribución de competencias entre el estado federal y los estados locales en ninguna materia en general, ni en materia tributaria en especial.

Refiriéndonos a la última figura, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, consagrada en el artículo 129 de la Constitución (ARGENTINA, 1994), vemos que la misma, posee un régimen de gobierno autónomo y que más allá de divergencias gramaticales, se da por equiparado a autonomía política y el añadido de que tendrá facultades propias de legislación y jurisdicción.

El territorio de la ciudad no está federalizado totalmente sino sujeto a jurisdicción federal únicamente en lo que se refiere y vincula a los intereses que en ese territorio inviste el estado federal, en razón de residir allí el gobierno federal y de estar situada la capital federal, por lo cual, la jurisdicción federal es parcial y de naturaleza o sentido institucional y competencial, pero no territorial o geográfico, porque el territorio no es federal ni se federaliza. La ciudad de Buenos Aires queda constituida como una nueva figura, una creación inédita del constituyente que podría determinarse como de naturaleza sui generis. No alcanza la categoría de provincia, pero el citado artículo 129 le depara un régimen autonómico que podemos ubicar entre medio del tradicional de las provincias y el propio de la autonomía municipal (BIDART CAMPOS, 2004).

En los debates acerca de la naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires, algunos sostienen que lo que es autónomo es el régimen pero no la ciudad en sí misma, otros postulan, aunque con posiciones no idénticas, que sí, es autónoma. Así, más allá de la entidad política que se atribuya a la ciudad, queda claro que no se equipara a la de las provincias, el jefe de gobierno de la ciudad debe ser elegido por el cuerpo electoral, la ciudad debe tener facultades de legislación y de jurisdicción y una ley del congreso tiene que garantizar los intereses del estado federal mientras la ciudad sea capital federal. Del paisaje completo de la constitución reformada se desprende que la ciudad es actualmente un sujeto de la relación federal, con caracteres propios y en un nivel intermedio entre provincias y municipios.

Queremos dejar resaltado la importancia de los artículos 123, 124 y 5 de la Constitución Nacional analizados en este capítulo, ya que estos comienzan a delinearse como elementos claves para la elaboración de nuestra propuesta. La autonomía municipal, la capacidad de las provincias para la constituir su propio sistema fiscal y su dominio originario en cuanto a los recursos naturales se nos

presentan como posibles fundamentos legales para justificar la incorporación de criterios ambientales en nuestro federalismo fiscal (ARGENTINA, 1994).

3 LOS CONTORNOS DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

En este capítulo, trabajaremos con el diseño del Federalismo Fiscal Argentino desde la determinación de las competencias propias de cada ente miembro de la federación y su evolución, para culminar con el actual Régimen de Coparticipación Federal y su funcionamiento. Además trataremos brevemente el Federalismo Fiscal Brasileiro, para contextualizar la política pública del ICMS Ecológico, ejemplo y fundamento de nuestra propuesta, haciendo una crítica a ambos regímenes fiscales.

3.1 ASPECTOS CONCEPTUALES DEL FEDERALISMO FISCAL

Haciendo un breve repaso de los conceptos de Federalismo Fiscal, para luego extraer nuestras propias conclusiones, vemos que autores como el brasileiro Oliveira (2013) definen al Federalismo Fiscal significando la repartición de los tributos por los diversos entes federativos de manera que puedan estar asegurados los medios para el atendimento de sus fines. Porto (2005) establece que la teoría tradicional del federalismo fiscal estudia los problemas de asignación de funciones, gastos y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno. También es central en esa teoría el estudio de los mecanismos de coordinación de decisiones fiscales, que comprenden principalmente a las transferencias intergubernamentales y a los mecanismos de control de los gobiernos locales en determinadas acciones fiscales y el cumplimiento de las condiciones bajo las que el gobierno central les transfiere fondos o les regula algunas de sus actividades.

Ya Rezzoagli (2011), establece que el federalismo fiscal es uno de los instrumentos para la nivelación horizontal de capacidades regionales, esto es el mantenimiento o el impulso del acomodo subnacional respecto a los elementos estáticos y móviles que permitan el crecimiento sustentable y uniforme de los distintos municipios y provincias que conforman la Nación.

Así, por las notas características repetidas en los conceptos, podemos concluir que el Federalismo Fiscal comprende las competencias y repartición de tributos entre los diferentes entes federales, el estudio de los mecanismos de coordinación fiscal, su deslinde y compatibilización para asegurar los medios necesarios para el atendimento de sus fines.

En la doctrina también encontramos definiciones de Derecho Constitucional Tributario como la que brinda Villegas (2001), estableciendo que es el derecho que estudia las formas fundamentales que disciplinan el ejercicio de la potestad tributaria y que se encuentran en las cartas constitucionales en aquellos países en que éstas existen. Estudia también las normas que delimitan y coordinan las potestades tributarias entre las distintas esferas de poder en los países con régimen federal de gobierno y también determina que el derecho constitucional tributario es parte del derecho constitucional y que su principal tarea es regular el poder de imperio estatal.

La doctrinaria García Vizcaíno (1999) habla de Derecho Constitucional Tributario estableciendo que el mismo se refiere al conjunto de normas y principios que surgen de las constituciones y cartas, referentes a la delimitación de competencias tributarias entre distintos centros de poder y a la regulación del poder tributario frente a los sometidos a él, dando origen a los derechos y garantías de los particulares, aspecto, este último, conocido como el de garantías de los contribuyentes, las cuales representan, desde la perspectiva estatal, limitaciones constitucionales del poder tributario. Pero se debe dejar claro y por eso se pone de relieve la cuestión, que Federalismo Fiscal no es lo mismo que Derecho Constitucional Tributario ya que este último incorpora en su análisis los principios y límites al poder de tributar que están fuera de la órbita de tratamiento del Federalismo Fiscal, objeto de este trabajo.

3.2 EL DESLINDE DE COMPETENCIAS TRIBUTARIAS EN EL ARTICULADO CONSTITUCIONAL

Considerando la repartición de competencias normativas analizada en el capítulo anterior, podemos concluir que las provincias tienen poderes tributarios amplios y la nación coexiste con un alcance limitado o restringido. También podemos llamar a los primeros, poderes originarios y derivados a los poderes en cabeza de la nación que es conveniente aclarar, son irrevocables por parte de las provincias e irrenunciables por la nación. Además, y como tercer orden federal, las municipalidades son sujetos definidos como autónomos, pero acotadas en su alcance y contenido por las leyes y constituciones provinciales.

Una vez expuestas las competencias normativas federales argentinas, nos disponemos a analizar las competencias tributarias y estudiando los artículos constitucionales, se desprende que los poderes fiscales correspondientes a la Nación de forma exclusiva y en forma permanente son los establecidos en los artículos 4, 9, 10, 75 inciso 1 y 126 de la Constitución (ARGENTINA, 1994). Básicamente, el 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, son las potestades tributarias conferidas a la Nación.

También le corresponde a la Nación de forma permanente pero ya no, de manera exclusiva sino en concurrencia con las provincias, los impuestos indirectos y esto se encuentra consagrado en el Artículo 75 inciso 2, párrafo 1. Y por último pero con carácter transitorio le corresponden los impuestos directos, si se dan las circunstancias del artículo 75 inciso 2, párrafo 2°, referentes a una situación puntual de emergencia. Pese a la excepcionalidad, como determina el artículo; por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, desde 1932 en Argentina, han sido gravadas las rentas en el ámbito nacional estableciendo términos de fenecimiento de las leyes respectivas, que se renuevan periódicamente (ARGENTINA, 1994).

A las provincias le corresponden los impuestos directos en forma exclusiva y permanente salvo que la Nación haga uso de la facultad establecida anteriormente y también y en concurrencia con la Nación y en forma permanente, los impuestos indirectos según el citado artículo 75 inciso 2 (ARGENTINA, 1994).

Sintetizando, según el articulado constitucional, la Nación tiene competencia para instituir impuestos; sobre importación y exportación, de forma permanente y exclusiva, impuestos indirectos de manera concurrente y permanente con las Provincias e impuestos directos con carácter transitorio. Las Provincias tienen competencia para instituir impuestos; directos de forma permanente y exclusiva, salvo que la Nación haga uso de su derecho transitorio e impuestos indirectos de manera concurrente y permanente con la Nación.

Los Municipios argentinos, como último nivel del sistema federal, van a desarrollar su potestad tributaria según el alcance y contenido que les determine la constitución de la provincia a la cual forman parte. Las constituciones de varias provincias confirieron a los municipios facultades para establecer tasas, derechos y contribuciones, y para coparticipar en el producto de los tributos provinciales y nacionales distribuidos a la provincia pero es menester señalar, que tales facultades impositivas tienen que ser utilizadas por los municipios con razonabilidad, de modo de no aumentar la presión fiscal, superponiendo tributos que destruyan la riqueza. Las regiones que enumeran los artículos 75, inc. 19, y 124 de la constitución nacional carecen de potestad tributaria y sólo podrán ejercer tal facultad por medio de las provincias que las integran y no como entes autónomos (ARGENTINA, 1994).

En este sentido, la reforma del año 1994 reconoce sin dejar dudas y terminando con los eternos debates doctrinarios, la concurrencia de la tributación indirecta entre Nación y provincias y le da jerarquía constitucional al régimen de coparticipación federal de impuestos, practicado desde 1932 con la primera ley de coparticipación pero cuestionado hasta ese momento. Este sistema de coordinación fiscal, será explicado a continuación.

Spisso (2015) concluye este entendimiento cuando establece que el ejercicio de facultades tributarias por la Nación, las provincias y las municipalidades, sin una indispensable coordinación entre ellas, puede transformar una estructura constitucional ideada en resguardo de la libertad individual en un engendro perverso. Entendemos que la coordinación y el acuerdo entre todos los niveles de gobierno es indiscutible en un país que optó por un sistema federal, con grandes dimensiones territoriales y con provincias con diferentes desarrollos y realidades. Así, vemos como el sistema político federal argentino, requiere la necesidad de coordinar las finanzas de los diferentes niveles de gobierno sin alterar las relaciones y potestades que requiere nuestra elección de estado federal.

3.3 EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

El universo de relaciones existentes entre la Nación, estados provinciales y municipios, lo que se ha dado en llamar el Federalismo Fiscal Argentino, es aquel que busca otorgar autonomía a los diferentes niveles de gobierno subnacionales.

Encontramos en Argentina el régimen de coparticipación federal de impuestos que es un mecanismo que transfiere los recursos que son recaudados por la Nación hacia los estados Provinciales. El mecanismo de coparticipación federal, procura garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales mediante un flujo regular de fondos, busca garantizar la igualdad de tratamiento a todos los habitantes del país, facilitar la distribución de los recursos obtenidos y mejorar el funcionamiento de los mecanismos de distribución, control y fiscalización de fondos remitidos. Para que esta ley se efectivice, se requiere de acuerdos negociados previos, de una ley que sea iniciada por el senado de la Nación y sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, que esta no sea modificada unilateralmente, que no sea reglamentada por el poder ejecutivo y que sea aprobada por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

Gelli (2011) señala que con la reforma de 1994 ha desaparecido de la Constitución Nacional el principio en virtud del cual gasta quien recauda, sustituido, básicamente, por criterios de solidaridad y equidad para el desarrollo igualitario de las provincias, como ocurre también, en Brasil, lo cual es verificable en su constitución federal y en su filosofía imperante.

En cuanto a la evolución e historia de los sistemas aplicados sobre la distribución de fondos recaudados por la nación a las provincias, podemos mencionar que en un inicio hasta el año 1890, la nación se encargaba de recaudar los impuestos aduaneros, y los estados provinciales, percibían los impuestos internos. En 1981 se crean los primeros impuestos internos nacionales que coexistieron con análogos tributos provinciales existentes y con los que se fueron creando con posterioridad. De esta manera, nacen los problemas de superposición tributaria y comienzan los conflictos en materia impositiva entre la nación y los estados provinciales que se fueron agudizando con el transcurso del tiempo.

Se suceden entonces, diversos proyectos en el Congreso de la Nación tendientes a evitar las consecuencias desfavorables para la economía nacional originadas en la doble y múltiple imposición. En setiembre de 1934, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto de unificación de impuestos internos que fue aprobado, convirtiéndose en la Ley 12.139, que comenzó a regir a partir del 1º de enero de 1935. Se sanciona de esta forma, la primera ley de Coparticipación Federal Argentina.

Esta ley de unificación se estructuró sobre la base de la figura de las leyes convenio que exige para tener virtualidad, como fue explicado precedentemente, la adhesión de las provincias a fin de que éstas tengan derecho a participar en el producido de la recaudación de los tributos nacionales e importa para los estados locales la asunción del compromiso de derogar los impuestos internos provinciales y no establecer impuestos análogos a los nacionales comprendidos en el régimen de unificación. Nace también de esta manera, la idea de coparticipar tanto los impuestos directos como los indirectos.

Complementaria y contemporáneamente con la sanción de la Ley 12.139, el Congreso Nacional sancionó varias otras leyes donde la Nación participó unilateralmente de la recaudación de tributos a las provincias y al municipio de Buenos Aires y varias leyes de coparticipación que la sucedieron hasta que en 1973 y hasta 1984 comienza a regir la Ley 20.221, antecesora de nuestro actual régimen de coparticipación. La Ley 20.221 representó un importante simplificación, desde que el sistema implementado a través de la misma condensó en una única masa coparticipable, los impuestos hasta entonces involucrados en tres regímenes diferentes. Nuestra actual ley de coparticipación, la Ley 23.548 entró en vigencia el 1º de enero de 1988 y es la que nos rige hasta el día de la fecha. La escasa participación de las provincias en la distribución del producido de los impuestos nacionales fue modificándose e incrementándose paulatinamente a partir de 1958, con la Ley 20.221 y mejoró aún más con la Ley 23.548.

3.4 ACTUAL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN

Cuando analizamos la mecánica del régimen de coparticipación federal de impuestos, vemos que se estructura sobre la base de la figura de la ley convenio, fórmula creada por la ley 12.139, primera ley de coparticipación argentina y requiere la adhesión a la norma nacional por parte de las provincias, mediante el dictado de las respectivas leyes, sancionadas por sus legislaturas provinciales.

Según Gelli (2011), la institucionalización constitucional de la coparticipación, con la última reforma constitucional de 1994, cristaliza un sistema impositivo mediante el cual se diluye el principio del gravamen pagado por quien se beneficia con el gasto, disolviendo la relación entre el contribuyente provincial y el estado provincial a favor

de una relación contribuyente estado federal. El doctrinario Pedro J. Frías (1998) llama a este federalismo de federalismo concertado aludiendo al consenso que se llega entre Nación y Provincias mediante las leyes-convenio y demás tratados y acuerdos de coordinación y García Vizcaíno (2012) establece que la expresión leyes-convenio o leyes-contratos se refiere al hecho de que si bien la ley es dictada por el Congreso Nacional, se la entiende como una propuesta a la cual las provincias deben adherirse por medio de las legislaturas locales, de suerte que el gobierno nacional aplica y administra los gravámenes comprendidos, y distribuye la recaudación entre las provincias adheridas, comprometiéndose éstas a no sancionar (por sí ni por las municipalidades de sus respectivas jurisdicciones) tributos locales análogos a los coparticipados.

Es decir, las provincias adheridas renuncian a sus atribuciones de recaudación y legislación en lo atinente a los gravámenes comprendidos en el régimen de coparticipación y se someten a él, adquiriendo el derecho a participar en la distribución de los tributos nacionales. Las provincias asumen, por sí y por las municipalidades de sus respectivas jurisdicciones, la obligación de no sancionar impuestos locales análogos a los coparticipados, por lo cual no deben gravar con impuesto alguno, salvo las excepciones expresas que la ley de coparticipación consagra y que como veremos, son los impuestos de potestad provincial. Esta es la finalidad más importante que tiene la ley de coparticipación federal: evitar la doble o múltiple imposición interna, es decir, dentro del mismo territorio nacional.

La actual Ley de Coparticipación instituyó, según su artículo 1, un Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las provincias, su transitoriedad no resultó tal y la ley hoy se sigue aplicando, desde que por su artículo 15 se dispuso que la vigencia del régimen se prorrogaría automáticamente ante la falta de sanción de otro sustitutivo (ARGENTINA, 1988). Esto viola categóricamente la disposición transitoria sexta y el artículo 75 inciso 2 que mandan a establecer un nuevo régimen de coparticipación hasta la finalización del año 1996 (ARGENTINA, 1994).

La nueva Ley 23.548 vino a modificar la metodología hasta entonces imperante y sentó como regla general que todos los impuestos nacionales, creados o a crearse, se coparticipan, para pasar luego a enumerar los que por razones de índole constitucional, o por así decidirlo la propia ley, habían quedado fuera del régimen; pero ya no se enumera sino que se abarca a todos.

La ley 20.221 basaba su distribución secundaria en tres indicadores: la población (en un 65%), la brecha de desarrollo (en un 25%) y la densidad poblacional (en un 10%). Como vemos, estos porcentajes satisfacían los caracteres redistributivos que deben inspirar a cualquier sistema tributario es decir, respetaban el principio de correspondencia fiscal y el de solidaridad social. La actual ley 23.548 carece de indicadores objetivos, ajustando la distribución a coeficientes secundarios fijos, lo cual produce distintos efectos no beneficiosos: impide la adecuación del régimen a la evolución financiera que manifiesten las provincias, en tanto la cuota a asignar resulta inmodificable, por lo que en la práctica se recurre a otro tipo de alternativas, tales como la previa reducción de la masa coparticipable, para luego distribuir esas rentas mediante asignaciones globales dispuestas por el gobierno central. Hacemos la salvedad que no será estudiado en este trabajo el destino y distribución de fondos ya que dicho análisis, escaparía de nuestro foco y nuestro tiempo material.

La distribución primaria es aquella que se da entre la Nación, por un lado, y al conjunto de las provincias y la ciudad de Buenos Aires por el otro y está determinada en el artículo 3 de la Ley de Coparticipación y la distribución secundaria está determinada en el artículo 4 y es la encargada de asignar porcentajes fijos a cada una de las provincias (ARGENTINA, 1988). Quedan fuera de la masa coparticipable los derechos de importación y exportación, la recaudación tributaria que tenga asignación específica cuya habilitación está consagrada en el inciso 3 del artículo 75 de la Constitución, los impuestos provinciales establecidos en el artículo 9 de la 23.548 y los recursos municipales.

De la masa de recursos coparticipables el Estado Nacional retiene: Para el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos, por Ley N° 27.260, Año 2018: 6 puntos porcentuales y la suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre las Provincias, por Ley N° 24.130 y Decreto N° 1807/93. De esta manera dispone como distribución primaria el 42,34% al Tesoro Nacional y de este porcentaje se destina un 0,70% a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, por el Decreto N° 702/99 y un 3,75% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Decreto N° 194/16, quedando 37,89% para el Tesoro Nacional y 56,66% a las Provincias y 1% al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias - ATN).

Nos valemos del informe de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos (2017), que se incorpora en el

APÉNDICE A, para contrastar su información con el articulado de la Ley de Coparticipación y esclarecer de una forma más simple todo el federalismo fiscal argentino, la distribución primaria y secundaria entre Nación y Provincias, sus detracciones y retenciones impuesto por impuesto y las asignaciones específicas. También incorporamos cuales son los recursos Municipales propios y el principal fondo transferido desde la Nación hacia los Municipios.

De este análisis surge el gráfico incorporado en el **APÉNDICE B** y que se convierte en una simplificación del clásico cuadro sinóptico que se presenta al terminar esta sesión.

De esta manera, la explicación precedente, se une a la metodología de este gráfico para una mayor comprensión del federalismo fiscal argentino.

En la relación Nación-Provincias, encontramos los tres primeros gráficos; Impuestos Coparticipados, Impuestos no Coparticipados e Impuestos con asignación específica. Dentro de los Impuestos Coparticipados, encontramos los impuestos que son recaudados por la Nación divididos entre aquellos que sufren detracciones antes de constituir la masa coparticipable bruta a repartir y aquellos que sin sufrir detracciones, se incorporan en su totalidad. Una vez constituida la masa coparticipable bruta, la Nación efectúa retenciones específicas previa constitución de la masa coparticipable neta que se repartirá finalmente a través de la distribución primaria y secundaria que determina la 23.548.

Los Impuestos no Coparticipados, son aquellos que no son distribuidos con las Provincias, permaneciendo en su totalidad en las arcas nacionales. Los derechos de Importación, según establece nuestra Constitución también deberían pertenecer a los recursos exclusivos del Tesoro Nacional, pero en violación de tal mandato, se configuran como Impuestos con Asignaciones Específicas sufriendo pequeñas detracciones antes de ingresar al Tesoro Nacional.

Y por último, los Impuestos con Asignación Específica son aquellos que se distribuyen en diferentes porcentajes y hacia diferentes destinos determinados impuesto por impuesto sin sufrir, las determinaciones que la 23.548 determina para los Impuestos Coparticipados. Es decir, la diferencia que existe entre los Impuestos con Asignación Específica y los Impuestos Coparticipados, es que los primeros no participan de la distribución primaria ni secundaria de la ley ni sufren sus detracciones ni retenciones, siendo distribuidos en diferentes porcentajes establecidos impuesto por impuesto.

En el siguiente gráfico encontramos cuales son los impuestos de competencia provincial, dejando la coparticipación y su propia distribución primaria y secundaria hacia los Municipios para un análisis profundo en los siguientes capítulos, por tratarse de la parte medular de esta investigación. En los siguientes gráficos, encontramos cuales son los Recursos Propios de los Municipios argentinos y cuál es el principal Fondo que es transferido desde la Nación hacia los Municipios pero haciendo la salvedad de que se trata de un fondo constituido para gastos de capital y no gastos corrientes. De esta forma, queda planteado a lo largo de la sesión, un panorama amplio del federalismo fiscal argentino, donde necesitamos de diversas fuentes, como fueron determinadas, para una mayor comprensión global del sistema.

La complejidad de los regímenes que rigen la distribución de recursos entre la Nación y las provincias debiera aportar racionalidad, simpleza y transparencia y es lo que menos se observa en el sistema que se ha pasado a llamar laberinto de la Coparticipación. Laberinto porque como bien define la Real Academia Española (2017), laberinto es una cosa confusa y enredada y que sirve para confundir a quien se adentre en él, de modo que no pueda acertar con la salida. Esto es lo que se observa en la realidad imperante del federalismo fiscal argentino. Esta maraña puede ser visualizada en el **ANEXO A** a través de un cuadro sinóptico elaborado por el Licenciado Vicente Alberto Pollola (2016) para la Comisión Federal de Impuestos en su carácter de asesor económico financiero.

3.5 EL FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Acorde al eje central de este capítulo y su racionamiento deductivo, consideramos conveniente explicar brevemente el funcionamiento del federalismo fiscal brasilero, sus competencias y transferencias, haciendo la salvedad de retomar este contenido cuando la política pública del ICMS Ecológico sea analizada en el último capítulo de esta investigación y convertida en ejemplo y uno de los fundamentos en que se apoya la propuesta de este trabajo.

En cuanto a las competencias para la Nación de Brasil, el artículo 153 de su constitución federal, establece los siguientes impuestos: importación de productos extranjeros (II), exportación, para el exterior, de productos nacionales o nacionalizados (IE), rentas y beneficios, que serían nuestras ganancias, de cualquier

naturaleza (IR), productos industrializados (IPI), operaciones de crédito, cambio y seguro o relativas a títulos o valores mobiliarios (IOF), propiedad territorial rural (ITR) y grandes fortunas a través de una ley complementaria. Además puede disponer de todas las contribuciones sociales, las previsionales y las de intervención en el dominio económico, habilitada a través del artículo 149. Es también competente para instituir tasas de su competencia administrativa, contribuciones de mejora (art. 145), empréstitos compulsorios (art. 148) e impuestos residuales u extraordinarios (art.154).

Para los Estados y el Distrito Federal la constitución reserva en su artículo 155, los impuestos sobre la transmisión causa mortis y donación de bienes o derechos (ITCMD), los impuestos sobre operaciones relativas a la circulación de mercaderías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestadual e intermunicipal y de comunicación (ICMS) y los impuestos sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA). También tienen competencia para instituir tasas de su competencia administrativa y contribuciones de mejora (art. 145) y contribuciones para el financiamiento de la previdencia municipal (art. 149).

Y por último, son impuestos de los municipios los establecidos en el artículo 156, a saber: impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU), sobre la transmisión inter vivos, a cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o accesión física y de derechos reales sobre inmuebles, excepto los de garantía, bien como la cesión de derechos a su adquisición (ITCMD) e impuestos a servicios de cualquier naturaleza, no definidos en el artículo 155 II, definidos en ley complementaria (ISS). Además, pueden instituir tasas de servicios o de poder de policía de su competencia administrativa, contribuciones de mejora, contribuciones de iluminación pública y las contribuciones de los servicios para el financiamiento de la previdencia municipal (art.149).

A diferencia de lo que ocurre en Argentina donde la constitución sólo establece que competencia tributaria tienen las Provincias y la Nación, distinguiendo sólo en impuestos directos e indirectos y ordenando al congreso la sanción de una ley de coparticipación, es decir, la estructuración de nuestro federalismo fiscal en una ley inferior, en Brasil las competencias tributarias y las transferencias del caudal público están diseñadas y detalladas en la carta magna para sus tres niveles de gobierno.

De esta forma y colocando en contraste con el federalismo diagramado en Argentina, consolidamos conclusiones anteriores; la falta de claridad y coherencia en el conjunto de normas que diseñan nuestras competencias tributarias y también en

nuestras transferencias financieras como veremos a continuación, nos lleva a una falta de racionalidad y desorganización en beneficio de la Nación que ejerce un centralismo por medio de una maraña de normas jurídicas, dejando a las provincias y municipios en nivel de inferioridad y desprotección.

En cuanto a las transferencias financieras, que es foco de nuestro trabajo, estas se encuentran determinadas en Brasil, en los artículos 157 a 162 de su Constitución Federal. Vemos que al igual que en Argentina, el mecanismo de transferencia del producto de la recaudación puede ser implementado de forma directa, entre los entes de la federación sin ninguna intermediación o en forma indirecta a través de un fondo de participación para posteriormente, ser repartidos los caudales públicos a los respectivos beneficiarios. Y también, encontramos casos de retención en la fuente de ciertos impuestos que no necesitan ser transferidos.

Primero tenemos que al Distrito Federal y a los Estados les pertenece el producto de retención en la fuente del impuesto de Renta (IRRF) y también 20% de los impuestos que la Nación pueda instituir en forma del art. 154, de competencia residual y el 29% del producto de la recaudación de la Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE) relativa a las actividades de importación o comercialización de petróleo, gás natural, alcohol combustible y sus derivados. También le corresponde el 10% del producto de la recaudación del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), proporcionalmente al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados.

A los municipios, les cabera el producto de retención en la fuente del impuesto de Renta (IRRF), el 50% del Impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural (ITR), relativo a inmuebles sitiados en su jurisdicción, siendo que será de 100% si el impuesto fuera fiscalizado y cobrado por el propio Municipio. También, serán destinados a los Municipios el 50% de lo recaudado por los Estados referentes al Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) y el 25% referentes al Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS). El 25% de los 10% que reciben a título de transferencia del Impuesto sobre Productos Industrializados y también el 25% de los 29% que reciben a título de CIDE.

En la modalidad de repartición financiera indirecta, al Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE) serán transferidos 21,5% del producto de la recaudación de la Nación del Impuesto de Renta (IR) y del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI). Al Fondo de Participación de los Municipios (FPM)

serán transferidos 22,5% del producto de la recaudación de la Nación del Impuesto de Renta (IR) y del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), siendo que más el 1,0% del producto recaudado de estos impuestos, será destinado al fondo municipal para ser entregado en el mes de diciembre de cada año. También, el 3,0% del producto de la recaudación del Impuesto de Renta (IR) y del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) será destinado a la aplicación en programas de financiamiento al sector productivo de las Regiones Norte (FNO), Nordeste (FNE) y Centro-Oeste (FCO). Y por último, el producto de la recaudación del Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF) sobre el oro, la Nación debe distribuir 30% para los Estados y el Distrito Federal y 70% para los Municipios.

Queremos resaltar en las transferencias de los impuestos desde los Estados hacia los Municipios y en especial, sobre el 25% que es distribuido entre los Municipios en concepto del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) ya que esto nos servirá para comprender de mejor manera la política pública del ICMS Ecológico y su incorporación de criterios ambientales en el entramado federal brasileiro, haciendo un análisis estructural de la misma en nuestro último capítulo y dando un fundamento más a nuestra propuesta.

Verificamos que en Brasil al estar diseñadas en su Constitución Federal las competencias y transferencias tributarias, esto los convierte en un sistema más claro y con mayor facilidad para la aplicación de políticas que se propongan trabajar con una tributación ambiental. De forma contraria, en el panorama argentino donde las competencias y transferencias tributarias se rigen en leyes inferiores la viabilidad para la introducción de esas políticas pensamos es más escasa, ya que el alto porcentaje de leyes ensambladas no proporciona, como bien ya determinamos, claridad a las relaciones fiscales, sumando a esto, la facilidad con la que pueden ser modificadas estas leyes y el centralismo de la Nación.

3.6 ANÁLISIS CRÍTICO DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO Y BRASILEÑO

El régimen tributario de la coparticipación hace que se centralice la recaudación de impuestos por parte del Estado Federal para luego distribuirla a las subunidades. En el esquema federal argentino, las autonomías se ven erosionadas por la dependencia de los flujos de la coparticipación de las provincias. De esta manera las unidades locales más pobres, se ven supeditadas al gobierno central en cuestión

monetaria, ya que la Nación puede disciplinar a las provincias bajo la amenaza de cortar el flujo de la coparticipación federal. Las relaciones fiscales en el proceso federal siguen, por ende, siendo turbias, y continúan representando uno de los factores de peor erosión de las autonomías provinciales. El federalismo argentino se puede denominar como débil, en principio, porque las provincias son altamente dependientes del apoyo financiero del gobierno nacional y esta dependencia que es producto de la carencia de recursos de las provincias y del sistema centralizador.

Relacionando información de títulos y capítulos anteriores con la finalidad de extraer conclusiones y continuar haciendo un pequeño comparativo entre el federalismo fiscal argentino y brasilero, vemos que en el caso brasileño esto difiere, porque financieramente los estados desde la reforma constitucional de 1988 gozan de holgura fiscal. La política que se aplicó en Brasil fue de una descentralización fiscal que dio gran autonomía a los Estados. Sus efectos fueron claros: en relación con los gobiernos estatales, está mayor transferencia de fondos significó mayor poder de las unidades locales, es decir, de los estados y de los municipios con respecto al gobierno federal, a diferencia de lo que ocurre en Argentina. La constitución brasileña de 1988 promovió una descentralización que benefició fundamentalmente a los municipios y le produjo un desfinanciamiento al poder central, que bajo la nueva carta magna tenía más responsabilidades sociales. Lo que operó en Brasil fue el pasaje de un modelo rígido de recaudación, control y distribución de recursos a otro de una estructura financiera y administrativa más flexible (CARDOZO, 2008).

En Argentina, lo que ocurrió es que se realizó en las reformas estructurales una descentralización de las competencias delegando funciones del gobierno central a las provincias y a los municipios sin aumentar la capacidad fiscalizadora de los mismos. Con el tránsito de la Ley 20.221 a la Ley 23.548, se dio una descentralización de servicios, una transferencia desde la Nación a las provincias de los servicios de educación primaria, educación para adultos, salud pública, agua, energía eléctrica y obras sanitarias, pero esto no tuvo su correlativo en el incremento en su coparticipación. Y si según reza la propia Constitución en su artículo 75, inc. 2, la descentralización de servicios sin la respectiva reasignación de recursos, es claramente inconstitucional (ARGENTINA, 1994).

Bajo este esquema se refuerza la dependencia del flujo de la coparticipación federal de impuestos, sobre todo para las provincias de más escaso desarrollo, con lo que en realidad un proceso que estuvo revestido de un discurso de concesión de

mayor autonomía a las subunidades, en realidad lo que produjo fue más vulnerabilidad a las provincias y a los municipios como resultado de esta delegación de competencias hacia niveles inferiores sin aumentar la capacidad recaudadora de ellas. En Brasil, la crisis del financiamiento fue por lado del gobierno federal, debido a las transferencias que debió realizar a los subniveles, mientras que en Argentina la crisis estalló por las subunidades que se encontraron con más competencias y menos recursos. Por lo tanto el proceso de descentralización en el caso de Brasil le dio más poder a los Estados y Municipios y se lo quitó a la Nación. En el caso rioplatense lo que sucedió fue lo contrario, se vinculó más todavía a las provincias a las transferencias federales erosionando su autonomía, mientras que el estado central vía coparticipación federal ahora tenía más potestad para realinear a las provincias con su poder de billetera (CARDOZO, 2008).

Esto último significa afirmar que todo el aparato de la coparticipación federal, con sus laberintos ininteligibles y la descentralización de funciones, servicios o competencias, sin su consecuente reasignación de recursos funcionan como dominación y manipulación por parte de la nación hacia las provincias. Acompañamos el anterior pensamiento con la firmeza de entender que una reforma en el federalismo fiscal argentino es apremiante. Esto acompaña el fluir de tantas noticias, artículos académicos, propuestas de ley, doctrina, que se encuentran hace ya un par de varios años en nuestro país y que refieren a inúmeras propuestas de reorganización del esquema fiscal federal, con el afán de modificar sus criterios de reparto y dotar al mismo de transparencia y seriedad. En este mismo momento, y esto puede constatarse en cualquier noticia actual referente al tema, el gobierno nacional, en consulta continua con las provincias, está colocando toda su energía en un proyecto de ley para reformar el sistema de coparticipación federal de impuestos y su propósito es lograr antes de que termine su mandato, la entrada en vigencia de esta nueva ley convenio aprobada por las veintitrés provincias argentinas.

La historia demuestra que, muchos fueron los esfuerzos por querer reformar el sistema y esto se comprueba con el actual y proyectos de ley de gobiernos anteriores, pero el statu quo del federalismo fiscal argentino habla por sí mismo y sigue dejando la balanza inclinada para la nación y un saldo de provincias y municipios pobres y débiles. Pero lo cierto es, que desde 1994, nuestra mayor autoridad, léase, nuestra constitución nacional y el constituyente de la época exhortan por un nuevo régimen de coparticipación que traiga transparencia y equilibrio a nuestro federalismo fiscal y

hasta ahora, y ya han pasado veintidós años, ningún proyecto vio la luz. La transitoriedad en Argentina, no se entiende como algo pasajero, temporal o fugaz, la transitoriedad en Argentina, se convierte en regla.

De esta manera, este sistema se ha constituido en un excelente instrumento empleado por muchos gobiernos nacionales para manejar a su arbitrio los favores de gobiernos provinciales y un manoseo político, limitando totalmente la autonomía local que la reforma constitucional de 1994 se encargó de ratificar. Las provincias como consecuencia de la atrofia de su autonomía, han resignado poco a poco, no sólo fuentes de recursos tributarios, sino también cualquier voluntad destinada al mejoramiento y capacitación de la estructura administrativa de recaudación de tributos provinciales. Análoga situación se registra a nivel municipal, cerrándose un círculo vicioso de dependencia económica hacia los entes superiores.

La existencia de detracciones sobre la masa coparticipables o también denominadas precoparticipaciones, no proporciona transparencia en las relaciones fiscales intergubernamentales y su eliminación traería claridad a las relaciones, y esto, teniendo en cuenta que la historia y evolución de los regímenes de coparticipación que imperaron en Argentina demuestran que reformas parciales no dan solución a un tema que requiere un abordaje integral y completo para poder ser encontradas soluciones. Así, Casás (2003) determina que las afectaciones específicas resienten la productividad del gasto público, en tanto se eroga por estar disponible el recurso, más allá que la necesidad que se atienda reconozca un menor grado de prioridad y urgencia que otras para las cuales no existe dotación de recursos.

Cuando analizamos el federalismo fiscal argentino y su laberinto llegamos al entendimiento de que los porcentajes de la distribución primaria y secundaria deben ser reformulados, así como también suprimidas las retenciones a la masa, los regímenes especiales y las afectaciones específicas subsumiendo en una sola ley general de coparticipación, muchos de los actualmente vigentes y contemplando criterios objetivos de reparto de forma equitativa, solidaria y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, tal como manda la Constitución Nacional.

4 FEDERALISMO FISCAL PROVINCIAL Y MUNICIPAL

En este capítulo, analizaremos la actualidad de la estructura y problemática del Federalismo Fiscal en el ámbito provincial y municipal de la Argentina, para seguidamente, adentrarnos en los dos primeros abordajes; masa coparticipable y distribución primaria. Dejando aclarado que las reiteradas citas al informe oficial de LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015 se deben a que nos basamos en el mismo al constituir un análisis actual y sin precedentes en el federalismo fiscal provincial y municipal de la Argentina.

4.1 PROBLEMÁTICA DE LA REPARTICIÓN PROVINCIAL Y MUNICIPAL

En este capítulo, nos valdremos en su gran mayoría del informe oficial La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015) ya que tal como el mismo determina, la problemática municipal no ha sido debidamente analizada en nuestro país y en general, las investigaciones existentes sobre federalismo fiscal se refieren casi con exclusividad a la relación entre la Nación y las provincias, dejando de lado el estudio del esquema vigente entre los niveles de provincia y municipio. La mayor parte de la información analizada en su informe, fue aportada directamente por los municipios, trabajando con el presupuesto de recursos y gastos del ejercicio financiero del año 2013. En este entendimiento, este trabajo pretende aportar claridad y contenido a las relaciones existentes entre provincias y municipios argentinos, como aporte para proseguir hacia el desafío del estudio en la introducción de nuevos criterios en nuestro federalismo fiscal.

A partir de la reforma de 1994, cuando el régimen municipal argentino es reconocido constitucionalmente, entran en escena adquiriendo relevancia la coordinación financiera entre provincias y municipios. De esta manera, se encuentran estas relaciones regidas en primer lugar por las constituciones provinciales y en segundo lugar por la legislación provincial inferior en las denominadas Cartas Orgánicas Municipales. El último Censo Nacional realizado en la República Argentina nos trae la existencia de 2.294 gobiernos locales (INDEC, 2010) y por la imposibilidad

temporal que produciría el estudio de cada normativa municipal, esta tesis se propone el análisis de las normativas locales de las 23 provincias argentinas.

Efectuando ese recorte metodológico, nos disponemos al análisis de los criterios actuales de cada jurisdicción provincial para el reparto del dinero público entre sus municipios y entes inferiores, es decir, su distribución secundaria, agrupándolos para hallar el objetivo, espíritu de los mismos y con la finalidad de constatar si existen criterios ambientales que guíen la repartición de cada una de las normativas provinciales. Para ello nos valemos del estudio minucioso del articulado de cada una de las veintitrés normativas provinciales que constituyen la República Argentina y del análisis de tres informes oficiales; el informe de la Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013), el informe perteneciente a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) y el informe de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Universidad Nacional de Córdoba (MECON/UNC, 2014), buscando en la confrontación de los mismos, mayor fidelidad y fundamento a nuestros resultados y conclusiones.

Entendiendo por criterio ambiental, la distribución del dinero público llevando en consideración aspectos ambientales en sentido amplio, que busquen alcanzar el objetivo constitucional del derecho humano a un medio ambiente sano. De esta manera, se busca hallar criterios verdes como por ejemplo serían, criterios que permitan a municipios que cumplan con metas ambientales fijadas por ley, por consecuencia, recibir un porcentaje mayor dentro de la repartición, municipios y gobiernos locales que destinen parte de su recaudación a acciones que fomenten la armonía con el medio ambiente y que reciban por ende, mayor porcentaje, etc. En otras palabras, criterios que estén fundados en conceptos que permitan a los municipios recibir más dinero público si su accionar está en amistad y correspondencia con el medio ambiente, si sus políticas públicas defienden y promueven mejoras para el ambiente.

Pero antes de adentrarnos en el articulado de las normativas provinciales y los informes oficiales analizados, consideramos conveniente, entender la realidad imperante en el ámbito provincial y municipal, la configuración de la masa coparticipable entre estos entes y su distribución primaria para luego extraer una

propuesta en la introducción de criterios ambientales, fiel al análisis integral de todos estos aspectos.

4.2 APRECIACIONES PRELIMINARES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Tal como determina el informe oficial, La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015), un poco más que la mitad de los gobiernos locales, se encuentra constituido como municipio, configurando una organización institucional que difiere de provincia en provincia determinándose en diferentes categorías o denominaciones a saber; comunas, comisiones municipales, juntas de gobierno, comisiones de fomento, comunas rurales, entre otras.

Pero no todos los regímenes municipales brindan autonomía institucional, es decir, no todos otorgan la facultad a los municipios para ejercer el poder constituyente mediante el dictado de una carta orgánica municipal. Esto no suele ser un limitante en materia financiera y fiscal, aunque es un determinante respecto de la plena autonomía municipal, contrariando el principio constitucional. En algunas provincias, que han incorporado la autonomía institucional, esta tiene distinta amplitud según el tamaño del municipio. Por ejemplo, en Córdoba el régimen municipal establece que solo las ciudades con una población mayor a diez mil habitantes pueden dictar su propia carta orgánica. Además, se estipula que 19 de las 23 provincias argentinas, expresamente han manifestado en sus constituciones la autonomía económica, política, institucional, administrativa y financiera de sus municipios; quedando por fuera Santa Fe, Mendoza y Formosa que no han incorporado la figura de la autonomía municipal ya que no modificaron sus constituciones con posterioridad a la reforma de 1994.

Como primera observación el tamaño medio de los gobiernos locales, según su cantidad de habitantes, es también muy diferente en las distintas provincias. Así vemos, la heterogeneidad que existe en el país, la diversa naturaleza de las unidades institucionales en un todo, fruto de la existencia de provincias con elevado número de gobiernos locales y habitantes promedio por gobierno, como es el caso de Buenos Aires con 134 gobiernos locales con 116.605 habitantes aproximadamente por gobierno; provincias con elevado número de gobiernos locales y pocos habitantes promedio por gobierno como Santa Fe, con 370 gobiernos locales y 8.634 habitantes por gobierno; provincias con pocos gobiernos locales y habitantes promedio por

gobierno, como Formosa con 55 gobiernos locales y 8.195 habitantes por gobierno y provincias con pocos gobiernos locales pero muchos habitantes por gobierno como Tierra del Fuego, computando sólo 3 gobiernos locales y 42.006 habitantes aproximadamente por gobierno. De esta forma, se da concentración de la población en grandes urbes y encontramos por un lado, las grandes ciudades, que cuentan con presupuestos importantes y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera, y por otro lado las pequeñas localidades, que pueden tener, desde un punto de vista institucional, grados de parentesco con aquellas grandes ciudades, pero cuentan con una dotación de recursos notablemente menor y por lo tanto atraviesan problemáticas bien diferentes (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015).

Recordemos y sumemos a esta variedad, lo establecido en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, que empodera a las provincias a dictar su propia Constitución y por ende a diagramar su propio régimen institucional, asegurando la autonomía de los entes inferiores y con el sólo resguardo de respetar los principios, declaraciones y garantías constitucionales en lo que atañe a diseño institucional de sus entes locales inferiores. Por ende, se asegura la autonomía municipal pero sujeta a los lineamientos particulares de cada provincia, quedando así, habilitada constitucionalmente la diversidad institucional en cada una de las provincias que componen el país.

También en términos de territorio, la disparidad es muy grande. Existen, en una misma provincia, municipios de diverso tamaño, como por ejemplo, en Buenos Aires, el municipio de Carmen de Patagones ocupa 13.600 km², y el de Vicente López, tan solo 33 km², siendo cuatrocientas veces más pequeño. La heterogeneidad se plasma además en términos de desarrollo económico, donde la población y el producto bruto de varias municipalidades superan en dimensión al de varias provincias. Por ejemplo, el Producto Bruto Geográfico per cápita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 2005 representaba casi ocho veces el correspondiente a la provincia de Formosa (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015).

Esta desigualdad en la configuración del número de municipios y entes de menor porte en cada provincia, así como también en el número de habitantes entre ellos, la diversidad en la organización institucional, la diferencia en kilómetros cuadrados entre gobiernos locales, el desarrollo económico dispar, la concentración de la población en las grandes urbes del país y la libertad política que brinda la constitución en los artículos 5 y 123 a partir de la reforma del año 1994, nos perfila la

dificultad con la que nos encontraremos para hallar notas comunes en los diferentes criterios que son tenidos en cuenta para la distribución del caudal desde las provincias hacia los municipios y entes menores que conforman la República Argentina. Además, consideramos que el establecimiento de criterios que distribuyan el dinero público para la satisfacción de las necesidades de cada uno de los habitantes deben ser claramente establecidos, deben ser objetivos y tender a una equitativa distribución acorde a la heterogeneidad que se visualiza para así poder cumplimentar y poner en ejecución, el diagrama fiscal constitucional establecido en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, contemplando criterios objetivos de reparto de forma equitativa, solidaria y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (ARGENTINA, 1994).

Se desprende de esta forma, que nuestra carta magna, manda y requiere, de la observancia de criterios con característica de redistributivos, entendiendo por los mismos y según la Nota Técnica n°67 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (PERDOMO, 2013), aquellos que priorizan objetivos de equidad y buscan asegurar cierta uniformidad de condiciones de vida en cada municipio. Por oposición a criterios redistributivos, encontramos criterios que se denominan devolutivos y que la misma Nota Técnica n°67 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación define como aquellos donde cada jurisdicción debe recibir en proporción a lo que fue recaudado en la misma y ya enseguida, nos advierte, el mayor uso de los mismos entre los criterios que sobresalen en las provincias argentinas. Entre los criterios de distribución predominan aquellos de sesgo devolutivo, aunque algunas provincias han sabido incorporar algunos indicadores de corte redistributivo.

Si la observancia de criterios devolutivos es la predominante podríamos adelantar, que a nuestro ver, esto resultaría en perjuicio para el país, ya que iría en contra de la meta señalada anteriormente del artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, obstaculizando la búsqueda de una equitativa calidad de vida, desarrollo e igualdad de oportunidades en todo el territorio, que demanda una estructura de país tan heterogénea como pudimos constatar (ARGENTINA, 1994). Además, pensamos que una estructura impregnada en su mayoría por criterios con carácter devolutivo y de esta forma, rígida, atentaría contra la flexibilidad deseada para los regímenes, apta para la introducción de otros criterios con el objetivo de conseguir otras finalidades tales como la preservación del medio ambiente, norte de este trabajo. Esa flexibilidad se busca para que los criterios que direccionan la repartición del dinero público puedan

ser actualizados de acuerdo a las distintas necesidades de la población y la evolución de las mismas, teniendo en cuenta que una renovación de los criterios permitiría mitigar las desigualdades entre los entes locales y por consiguiente de la población, alcanzando así, la observancia de derechos garantizados constitucionalmente.

4.3 INGRESOS Y GASTOS EN LAS ARCAS MUNICIPALES

El informe oficial La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015) nos trae también, el peso de cada nivel de gobierno en el consolidado de las distintas jurisdicciones, es decir, cómo se distribuyen los ingresos y los gastos entre el Estado nacional, el conjunto de gobiernos de nivel provincial y los municipios argentinos. De esta forma, podemos extraer razonamientos finales que a su vez se relacionan con conclusiones conseguidas en los capítulos anteriores. Y para graficar la situación, se presenta el siguiente cuadro, correspondiente a los años 1993 y 2013, que tiene como fuente, datos extraídos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Argentina (MECON):

Cuadro 2. Distribución de ingresos y gastos por nivel de gobierno. Años 1993 y 2013

Nivel de gobierno	Ingresos		Gastos	
	1993	2013	1993	2013
Nacional	78%	80%	52%	58%
Provincial	16%	16%	39%	33%
Municipal	6%	4%	9%	9%

Tabla 1 - Ingresos y Gastos

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015, p.24.

Así, y recordando conclusiones extraídas en capítulos anteriores, se observa una fuerte concentración en el caso de los ingresos en el nivel superior. La situación actual no difiere, en este plano, de la que se apreciaba hace veinte años, más allá de una considerable merma de la recaudación municipal. En el caso de los gastos, observa que en el período indicado no se nota una tendencia a la descentralización sino un mayor peso del nivel nacional, vinculado con una recuperación del papel del Estado en la economía y con un mayor desarrollo de las políticas sociales.

Ya entrando en los recursos, y especialmente en las provincias de mayor peso poblacional y económico, los municipios tienen como principal fuente de recursos propios el cobro de tasas retributivas de servicios, que integran, dentro del grupo de los recursos denominados no tributarios, la categoría de tasas, derechos y contribuciones. Comprenden una gran variedad de tasas en sentido amplio, ya que las habitualmente llamadas tasas de servicios generales, también denominadas alumbrado, barrido y limpieza (ABL) y tasas de inspección por seguridad e higiene.

Pero como puede apreciarse en el gráfico que a continuación se presenta y según determina el informe oficial, la mitad de los recursos municipales provienen de lo que se recibe de la coparticipación y de otras transferencias nacionales y provinciales. Los recursos genuinamente propios (impuestos, tasas, derechos, contribuciones y otros) alcanzan solamente el 40%, lo que implica que los municipios argentinos poseen dependencia de las transferencias provenientes de los niveles superiores de gobierno, ya que con los recursos propios, según estos datos oficiales, recaudan solamente dos de cada cinco pesos de su presupuesto.

Con respecto a los recursos propios y teniendo en cuenta, las autorizaciones que la normativa vigente de las Constituciones Provinciales y la Leyes Orgánicas Municipales les otorgan a los municipios para crear tributos, el informe clasifica un primer grupo, conteniendo definiciones amplias de recursos que pueden abastecer las arcas públicas municipales y en donde, existen desde muy cortas enumeraciones hasta extensas listas que dan cuenta de cierta flexibilidad en lo que respecta a los recursos que pueden crear los municipios para afrontar sus gastos. Un segundo grupo, que se define por el hecho de desarrollar un listado extenso y detallado de los recursos permitidos para conformar los tesoros municipales, identificando dos situaciones: normas que en forma expresa, operan a título meramente enunciativo, es decir, no excluyente y normas donde no se advierte tal situación en forma explícita. Y

un tercer y último grupo, donde la normativa no establece el carácter de enunciativo o de no exclusividad de los recursos permitidos, lo que sería para el informe, una característica limitante para los gobiernos locales (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015).

De esta forma, no existe ninguna provincia argentina con una enunciación estricta y excluyente que defina qué recursos son susceptibles de integrar el tesoro municipal y cuáles no, lo que deja abierta la posibilidad de que los municipios graven sobre múltiples hechos imponibles, siempre que no estén contemplados en la legislación provincial o nacional.

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas:

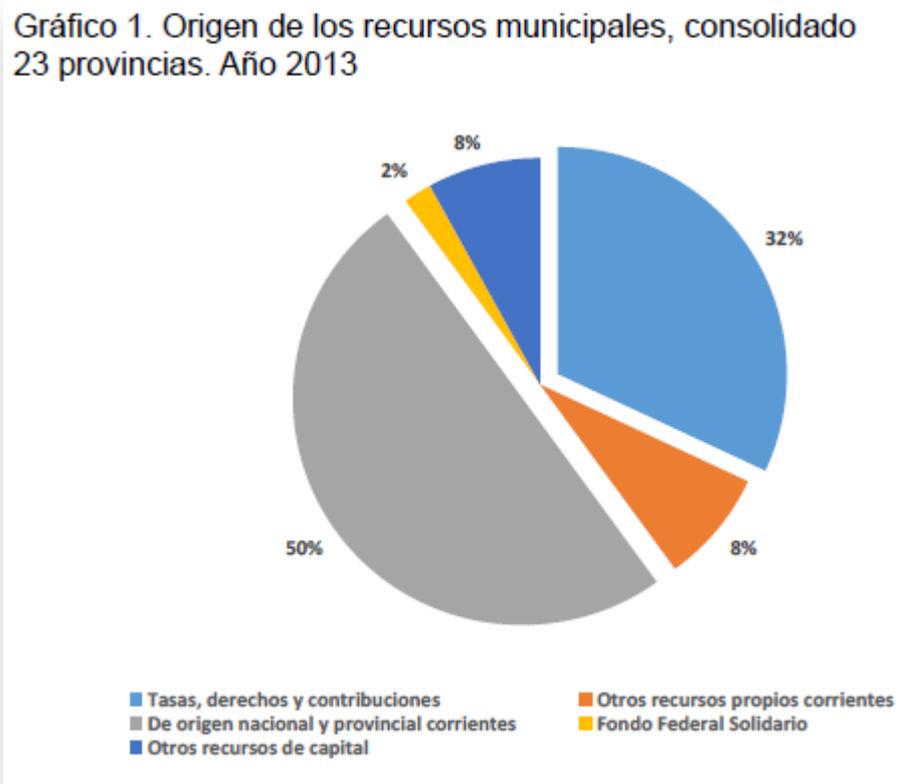


Gráfico 1 - Origen de los Recursos Municipales

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015, p.26.

De esta manera, el informe condice con las conclusiones arribadas en el capítulo dos bajo el título de Actual Régimen de Coparticipación ya que determina que el mayor porcentaje de los ingresos provinciales y municipales proviene de las transferencias fruto de las coparticipaciones y transferencias nacionales y provinciales, lo que se traduce en una estructura de poder centralizada y esto, sumado a la diferencia existente entre los ingresos y los gastos que cada ente provincial y municipal efectúa, limita y viola la autonomía de los gobiernos locales y los deja en total dependencia de la Nación violando preceptos constitucionales y desvirtuando el federalismo fiscal diseñado por el constituyente argentino.

4.4 CONFIGURACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El informe oficial establece que existen a nivel provincial, fundamentalmente, tres tipos de normas que juegan un rol determinante en lo concerniente a la conformación de los recursos correspondientes a los gobiernos municipales de la República Argentina, enumerando en primer lugar, todo lo prescripto en cada carta magna provincial, en segundo lugar, las cuestiones de índole fiscal de las denominadas leyes orgánicas municipales o su equivalente en cada provincia y por último los regímenes de coparticipación provincial que reparten entre los municipios tanto una porción de la coparticipación federal de impuestos, que el gobierno nacional transfiere al conjunto de las 23 jurisdicciones, como así también parte de lo producido

por diversas fuentes de recursos propios provinciales. También existen a nivel nacional, normas específicas relativas a las transferencias de recursos de origen nacional a los municipios, dentro de las cuales se encuentra el Fondo Federal Solidario, transferencias estas, que suelen caracterizarse por no ser de libre disponibilidad y que en general, se destinan a solventar gastos de capital concretos ya que no es común que este tipo de transferencias se destinen a gastos corrientes.

Habiendo puntualizado las normativas claves para el análisis, el informe continúa, determinando el particular interés de analizar el contenido de las leyes provinciales de coparticipación, en los tres aspectos básicos de cualquier régimen de este tipo y enumera: conocer cuáles son los recursos que integran la masa coparticipable, el porcentaje de distribución primaria correspondiente al conjunto de jurisdicciones de menor nivel, en este caso, los gobiernos locales y cuáles son los criterios y/o ponderadores aplicados en la distribución secundaria. Preténdase dejar en claro, que no será abordado en presente trabajo el destino y distribución de fondos, lo que implicaría un estudio mucho más prolongado, sin contar con el respectivo tiempo para realizarlo.

Tomamos el esquema de abordaje dividido en tres aspectos, presente en todos los trabajos relativos a la materia, como hilo conductor de los próximos apartados ya que como bien es establecido, los mismos componen las tres partes medulares de los Regímenes de Coparticipación Provincial y también, guarda armonía con la metodología utilizada en el estudio de la Coparticipación Federal, del anterior capítulo de esta investigación. El primer y segundo aspecto será desarrollado en lo restante de este capítulo, dejando para nuestro cuarto capítulo el estudio del tercer aspecto, es decir, la distribución secundaria y los criterios orientadores de las mismas, con ayuda del articulado provincial pertinente y los informes oficiales seleccionados.

4.4.1 Los Recursos que Integran la Masa Coparticipable

Como ya se estableció, una porción significativa de los ingresos de los gobiernos locales de todo el país no corresponde a recursos de propia potestad, sino a transferencias realizadas desde otras jurisdicciones. En lo referente a los ingresos a repartir, comienza determinando que las provincias de Jujuy, La Rioja y San Juan, sus regímenes se encuentran total o parcialmente suspendidos por leyes de

emergencia o por el establecimiento de convenios financieros específicos. El informe excluye a la provincia de La Rioja ya que en el momento de su redacción la misma no contaba con un régimen vigente, pero el 19 de noviembre de 2015 fue sancionado el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de La Rioja y sus Municipalidades, con efectiva vigencia a partir del primero de enero de 2016.

La masa coparticipable a dividir entre los municipios, se conforma con parte de lo recibido por cada provincia desde la Coparticipación Federal de Impuestos más lo recaudado en concepto de tributos netamente de potestad provincial: Impuesto a los Ingresos Brutos, Impuesto Automotor, Impuesto Inmobiliario Urbano y Rural, Impuesto a los Sellos, Regalías, entre otros, tal como aparece en el siguiente cuadro de Agüero y Casaño (2009):

Cuadro 3. Conformación de la masa coparticipable

Provincias	CFI	Regalías	IBB directo	IBB C.M.	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotor	Sellos	Otros
Buenos Aires	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Catamarca	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Chaco	Si	No	Si	Si	No	No	No	Si	No
Chubut	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No
Córdoba	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	No	No
Corrientes	Si	No	Si	No	No	Si	No	Si	Si
Entre Ríos	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Formosa	Si	No	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
La Pampa	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Mendoza	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
Misiones	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Neuquén	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	No
Río Negro	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Salta	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
San Luis	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
Santa Cruz	Si	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No
Santa Fe	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Santiago del Estero	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Tierra del Fuego	Si	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No
Tucumán	Si	No	No	No	Si	Si	Si	No	No
Total	20	9	18	17	13	15	11	12	8
Total en %	100%	45%	90%	85%	65%	75%	55%	60%	40%

Nota: Jujuy, San Juan y La Rioja: regímenes que no se encuentran en vigencia en la actualidad.

Cuadro 1 - Masa Coparticipable

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015, p.35.

Y analizando el anterior cuadro determinamos que todas las provincias reparten entre sus municipios, parte de lo recibido por la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI). Todas las provincias que recaudan Regalías, las coparticipan a sus gobiernos locales (las que figuran con un no en el cuadro, no recaudan regalías) y en 18 provincias se distribuye parte de lo recaudado por Ingresos Brutos de forma directa, y en 17 de ellas, también se reparten Ingresos Brutos por el convenio multilateral (acuerdo entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para distribuir la base imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, con el propósito de evitar la múltiple imposición que se produciría si los fiscos locales gravaran con la misma base de medida la actividad que realice un contribuyente en forma indivisible en dos o más jurisdicciones).

En 15 provincias se distribuye entre los municipios una parte de lo recaudado por el Impuesto Inmobiliario Rural; en 13 provincias se reparte, una porción de la recaudación del Impuesto Inmobiliario Urbano entre los gobiernos municipales; en 11 provincias se distribuye parte de lo recaudado por el Impuesto a los Automotores y finalmente, en el caso del Impuesto a los Sellos, la distribución a sus municipios la practican 12 provincias. De esta manera, verificamos que el Impuesto a los Ingresos Brutos es el tributo que las provincias prefieren para ser repartido entre sus municipios, encontrándose presente en 18 provincias argentinas.

4.4.2 La Configuración de la Distribución Primaria

Y todos estos recursos que conforman la masa coparticipable, son distribuidos primariamente por las provincias hacia los gobiernos municipales, en función a lo previsto por la normativa de cada provincia, en la siguiente proporción Agüero y Casaño (2009);

Tabla 2 - Distribución Primaria

Cuadro 4. Distribución primaria de la masa coparticipable

Provincias	CFI	Regalías	IBB directo	IBB C.M.	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotor	Sellos	Otros	Media	Media tributos provincia
Buenos Aires	16,1%	N/A	16,1%	16,1%	16,1%	No	16,1%	16,1%	16,1%	16,1%	16,1%
Catamarca	8,5%	N/A	10%	10%	10%	10%	70%	No	No	19,8%	22%
Chaco	15,5%	N/A	15,5%	15,5%	No	No	No	15,5%	No	15,5%	15,5%
Chubut	10%	16%	No	No	No	No	No	No	No	13%	16%
Córdoba	20%	N/A	20%	20%	20%	20%	No	No	No	20%	20%
Corrientes	12%	N/A	12%	No	No	12%	No	12%	12%	12%	12%
Entre Ríos	12%	50%	Suma fija		24%	24%	60%	No	No	34%	39,5%
Formosa	12%	N/A	12%	12%	No	12%	No	12%	12%	12%	12%
La Pampa	10,7%	15%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	19,2%	20,3%
Mendoza	14%	12%	14%	14%	14%	14%	70%	14%	No	20,8%	21,7%
Misiones	12%	N/A	12%	12%	12%	12%	12%	No	No	12%	12%
Neuquén	15%	15%	15%	15%	15%	15%	No	15%	No	15%	15%
Río Negro	10%	10%	40%	40%	40%	40%	40%	No	40%	22,5%	25,7%

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015, p.37.

Y al respecto, el informe destaca, que en promedio, las 20 provincias con regímenes de coparticipación vigentes distribuyen el 23% de los ingresos tributarios percibidos o recibidos. Este guarismo no presenta grandes diferencias en el conjunto más allá de los casos de las provincias de Chubut, Corrientes, Formosa y Misiones, que reparten no más del 13% y las provincias de Entre Ríos, Río Negro, Santa Fe y Tierra del Fuego que distribuyen más del 32%. En promedio, las provincias reparten a sus municipios el 14% de lo percibido por la Coparticipación Federal de Impuestos, destacándose los casos extremos como San Luis 8%, Catamarca 8,5%, Río Negro 10% y Chubut 10%, que reparten menos del 10%, y Tierra del Fuego 30%, con más del 20% (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015).

Como conclusiones determina refiriéndose a las Regalías, que en promedio las provincias que cobran este derecho reparten a sus municipios el 18% de lo recaudado. Se destacan como valores extremos Santa Cruz 7% y Entre Ríos 50%. Respecto a Ingresos Brutos, impuesto que más contribuye a la recaudación propia provincial, en promedio cada provincia coparticipa a sus municipios el 22% de lo recaudado. Sobresalen casos extremos como Tierra del Fuego 60%, Río Negro 40%, Santa Cruz 40%, Catamarca 10% y Tucumán 0%. En cuanto al Impuesto Inmobiliario (Urbano y Rural) y al Impuesto a los Sellos, se coparticipan en un 20% aproximadamente. Vale destacar, por alejarse sensiblemente de la media, los casos de Tucumán 2%, Catamarca 10%, Río Negro 40% y Santa Fe 50%, en referencia al impuesto inmobiliario (rural y urbano), y de Santa Cruz 40% y Tierra del Fuego 60%, en lo concerniente al impuesto a los sellos (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015).

El Impuesto a los Automotores, que determina que representa el tributo con mayor porcentaje de distribución primaria, muy cercano a una distribución igualitaria entre las provincias y el conjunto de los gobiernos de nivel municipal eleva su porcentaje a 47% e incluso este tributo ha sido municipalizado por casi la mitad de las provincias bajo análisis. Vale destacar, por sus extremos, los casos de Misiones 12%, San Luis 16%, Buenos Aires 16,1%, Tucumán 85% y Santa Fe 100%. Y por último, se destaca, en cuanto a otros recursos, como impuestos provinciales no previamente explicitados o tasas provinciales retributivas de servicios, un valor medio del 20% que presenta desvíos poco significativos, con las excepciones de los casos extremos de Corrientes 12%, Formosa 12% y Río Negro 40% (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015).

De esta manera concluimos que el tributo provincial que mayor distribución brinda hacia los entes municipales, vía transferencias es el Impuesto a los Ingresos Brutos, llegando a aportar un 22% en coparticipación y que a su vez representa el impuesto que más contribuye a la recaudación provincial. Hacemos la salvedad con el Impuesto Automotor, ya que por más que su porcentaje es más elevado, llegando a 47%, el tributo ha sido municipalizado por casi la mitad de las provincias por lo cual, no constituye una transferencia.

Para terminar el análisis, el informe concluye que de manera general, salvo en el caso de Tierra del Fuego, el esquema de distribución de los recursos nacionales y provinciales resulta bastante homogéneo, con un sesgo que favorece a las arcas provinciales y que relega el financiamiento de las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos locales. Añade que ninguna provincia reparte a sus municipios una mayor proporción de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos de lo que distribuye de sus propios impuestos provinciales, dejando así ver, que las provincias prefieren retener los recursos de origen nacional y compensarlos en parte con una mayor distribución de los impuestos recaudados en el ámbito provincial (LÓPEZ ACCOTTO, MACCHIOLI, 2015).

5 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE LAS PROVINCIAS HACIA LOS MUNICIPIOS

En este capítulo, pretendemos constatar la existencia o inexistencia de criterios ambientales a través del análisis de la distribución secundaria, tercer aspecto de abordaje, valiéndonos de las normativas provinciales de las veintitrés provincias argentinas y el confronto con tres informes oficiales, para luego terminar con la clasificación de los resultados según la literatura actual. Este tercer aspecto fue separado de los dos anteriores en el intuito de resaltar la importancia que reviste en nuestra investigación, transformándose en base de nuestra propuesta.

5.1 CRITERIOS PARA DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL EN LAS NORMATIVAS PROVINCIALES

Habiendo examinado la actualidad de nuestra estructura fiscal en el ámbito provincias-municipios y con la finalidad de determinar qué objetivo, juicio o discernimiento es tenido en cuenta para funcionar como orientador de los criterios de cada provincia a la hora de repartir el caudal público a sus gobiernos locales, primero abordaremos el articulado de cada una de las veintitrés normativas provinciales, para luego abocarnos al estudio de los tres informes oficiales. Del análisis del articulado provincial, más la información que recabaremos en los tres informes oficiales, podremos confrontar resultados que nos lleven a conclusiones con mayor fidelidad y fundamento, para un estudio más profundo y acabado.

Obtuvimos los criterios que guían la repartición secundaria de cada normativa provincial, las cuales constan en el **APÉNDICE C** del presente estudio, con la finalidad de comprobar la existencia o inexistencia de criterios ambientales en el federalismo argentino, uno de los objetivos de nuestro trabajo, y de esta forma, nuestras conclusiones siguen a continuación. Para una mejor apreciación, se confecciona un cuadro con la intención de plasmar los resultados obtenidos hasta el momento, estableciendo los criterios encontrados por provincia.

Cuadro 2 - Criterios de Distribución Secundaria por Provincias

Provincia	Criterio	Provincia	Criterio
Buenos Aires	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Inversa de la Capacidad Tributaria Potencial per Cápita Ponderada por la Población de cada Municipio. -Criterio Superficie de cada Municipio. -Criterio Establecimientos de Salud. -Criterio Servicios Transferidos. 	Misiones	<ul style="list-style-type: none"> -Coeficientes Fijos.
Catamarca	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Partes Iguales. -Criterio Coeficiente: Población/Planta Personal de cada Municipio. -Criterio Recursos Propios. -Criterio Gastos de Capital Ejecutados. -Criterio Superficie de cada Municipio. 	Neuquén	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Inversa al Costo Salarial Per Cápita. -Criterio de Recaudación. -Criterio Partes Iguales.
Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Partes Iguales. 	Río Negro	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio de Recaudación. -Criterio Partes Iguales. -Criterio Recursos Propios. -Coeficientes Fijos. -Criterio de Producción.
Corrientes	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Inversamente Proporcional a la Población de cada Municipio. 	Salta	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Cantidad de Personas con NBI de cada Municipio. -Criterio de Producción. -Criterio Cantidad de Personas con NBI ponderado por la Cantidad de Habitantes de cada Municipio. -Criterio Gastos Corrientes de cada Gobierno Local. -Criterio Gastos Corrientes Per Cápita de cada Gobierno Local.

			<ul style="list-style-type: none"> -Criterio Superficie de cada Municipio. -Criterio Inversamente Proporcional a la Población de cada Municipio. -Criterio Inversamente Proporcional a la Producción de cada Municipio.
Chaco	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio Cantidad de Empleados Necesarios para la Prestación de Servicios Públicos. -Criterio Recursos Propios. -Criterio Partes Iguales. 	San Juan	<ul style="list-style-type: none"> -Sin Ley de Coparticipación Provincial. Las Leyes N° 7.118 y N° 7.191 establecieron un Régimen transitorio de Distribución de recursos fiscales entre Provincia y Municipios. Este mecanismo se mantiene hasta la actualidad. Se determina un monto anual que le corresponde por todo concepto a cada Municipio, el cual se distribuye en trece cuotas y se transfiere automáticamente en cuatro transferencias semanales.
Chubut	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio Partes Iguales. -Criterio de Población de cada Municipio. 	San Luis	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Distancia con la Capital. -Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). -Criterio Partes Iguales.
Entre Ríos	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio Partes Iguales. -Criterio Recursos Propios. -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). 	Santa Cruz	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Partes Iguales. -Criterio Diferencia Poblacional con la Capital.
Formosa	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Recursos Propios. -Criterio Partes Iguales. 	Santa Fe	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Recursos Propios. -Criterio Partes Iguales. -Criterio de Recaudación.
Jujuy	<ul style="list-style-type: none"> -Sin Ley de Coparticipación Provincial. Los montos de coparticipación a municipios siguen siendo sumas fijas, las cuales se actualizan por los aumentos salariales decretados por la Provincia. 	Santiago del Estero	<ul style="list-style-type: none"> -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). -Criterio Población Rural.

	Para estos aumentos se toma la planta informada congelada a enero 2007.		-Criterio Inversamente Proporcional a la Población de cada Municipio. -Criterio Recursos Propios. -Criterio Partes Iguales. -Criterio Coeficiente: Población/Planta Personal de cada Municipio.
La Pampa	-Criterio Partes Iguales. -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Recursos Propios. -Criterio de Facturación.	Tierra del Fuego	-Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Recaudación. -Criterio Partes Iguales.
La Rioja	-Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). -Criterio Desempleo. -Criterio Distancia con la Capital. -Criterio Dispersión Poblacional. -Criterio Partes Iguales.	Tucumán	-Coeficientes Fijos.
Mendoza	-Criterio Partes Iguales. -Criterio de Población de cada Municipio. -Criterio Coeficiente de Equilibrio del Desarrollo Regional. -Criterio de Facturación. -Criterio de Producción.		

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

Del análisis minucioso, surgen veintinueve criterios utilizados por los distintos regímenes provinciales en sus legislaciones. Solamente dos provincias no rigen sus transferencias municipales a través de criterios de distribución secundaria ya que como ya fue mencionado anteriormente, en Jujuy y San Juan encontramos regímenes suspendidos y de esta manera, la coparticipación se hace rigiendo sus transferencias mediante acuerdos transitorios anuales con cada uno de los municipios. Misiones y Tucumán se valen de coeficientes fijos y no se aclara la metodología utilizada para definir los mismos, caso que nos recuerda el fenómeno observado en la coparticipación federal de impuestos.

En el resto de las provincias rige la distribución de los fondos coparticipables entre sus municipios siguiendo la combinación de distintos criterios. No se registra

ningún criterio ambiental en los criterios utilizados por las provincias para transferir el dinero proveniente de la masa coparticipable, que como bien determinamos en el capítulo anterior, proviene de la coparticipación federal de impuestos e impuestos de recaudación provincial que varían de provincia en provincia.

5.2 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL EN INFORMES OFICIALES

De la obtención de los criterios de distribución secundaria a través de los informes, y que se encuentran en el **APÉNDICE D** de este trabajo se confecciona un cuadro, para mejor apreciación y con la intención de plasmar los resultados obtenidos hasta el momento, estableciendo los criterios y el conjunto de provincia que se valen de los mismos.

Cuadro 3 - Criterios de Distribución Secundaria por Criterio

Criterio	Provincia	Criterio	Provincia
Criterio de Población de cada Municipio	Buenos Aires	Criterio Dispersión Poblacional	La Rioja
	Catamarca		
	Córdoba		
	Corrientes		
	Chubut		
	Entre Ríos		
	Formosa		
	La Pampa		
	La Rioja		
	Mendoza		
	Neuquén		
	Río Negro		
	Salta		
	San Luis		
Santa Cruz			
Santa Fe			

	Santiago del Estero Tierra del Fuego		
Criterio Inversa de la Capacidad Tributaria Potencial per Cápita Ponderada por la Población de cada Municipio.	Buenos Aires	Criterio Coeficiente de Equilibrio del Desarrollo Regional	Mendoza
Criterio Superficie de cada Municipio	Buenos Aires Catamarca Salta	Criterio de Producción	Mendoza Rio Negro Salta
Criterio Establecimientos de Salud	Buenos Aires	Coeficientes Fijos	Tucumán Río Negro Misiones
Criterio Servicios Transferidos	Buenos Aires	Criterio Inversa al Costo Salarial Per Cápita	Neuquén
Criterio Partes Iguales	Catamarca Córdoba Chaco Chubut Entre Ríos Formosa La Pampa La Rioja Mendoza Neuquén Río Negro San Luis Santa Cruz Santa Fe Santiago del Estero Tierra del Fuego	Criterio de Recaudación	Neuquén Río Negro Santa Fe

Criterio Coeficiente: Población/Planta Personal de cada Municipio	Catamarca Santiago del Estero	Criterio Cantidad de Personas con NBI de cada Municipio	Salta
Criterio Recursos Propios	Catamarca Chaco Entre Ríos Formosa La Pampa Río Negro Santa Fe Santiago del Estero	Criterio Cantidad de Personas con NBI ponderado por la Cantidad de Habitantes de cada Municipio	Salta
Criterio Gastos de Capital Ejecutados	Catamarca	Criterio Gastos Corrientes de cada Gobierno Local	Salta
Criterio Inversamente Proporcional a la Población de cada Municipio	Corrientes Salta Santiago del Estero	Criterio Gastos Corrientes Per Cápita de cada Gobierno Local	Salta
Criterio Cantidad de Empleados Necesarios para la Prestación de Servicios Públicos	Chaco	Criterio Inversamente Proporcional a la Producción de cada Municipio	Salta
Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)	Entre Ríos La Rioja San Luis Santiago del Estero	Criterio Diferencia Poblacional con la Capital	Santa Cruz
Criterio de Facturación	La Pampa Mendoza	Criterio Población Rural	Santiago del Estero
Criterio Desempleo	La Rioja	Criterio Coeficiente: Población/Planta Personal de cada Municipio	Catamarca Santiago del Estero
Criterio Distancia con la Capital	La Rioja San Luis		

Fuente: Elaboración propia en base a los informes oficiales.

Y del estudio de los informes, surgen los mismos resultados obtenidos al efectuar el análisis del articulado de la legislación provincial. De esta manera, podemos afirmar nuevamente, la existencia de veintinueve criterios utilizados por los distintos regímenes provinciales, dos provincias, Jujuy y San Juan cuyos regímenes se encuentran suspendidos y dos provincias, Misiones y Tucumán que se valen de coeficientes fijos sin aclarar la metodología utilizada para definir los mismos. En el resto de las provincias rige la distribución de los fondos coparticipables entre sus municipios siguiendo la combinación de distintos criterios.

También concluimos que los criterios que más se repiten son el Prorratedor Partes Iguales, presente en 16 provincias argentinas y el Prorratedor Población de cada Municipio que se observa en 18 provincias argentinas, habiendo también criterios que se presentan en sólo una provincia. Nuevamente, no se registra ningún criterio ambiental. No existe en la distribución secundaria, la distribución del dinero público llevando en consideración aspectos ambientales en ninguna de las legislaciones provinciales estudiadas mediante los informes.

Recordando que los mismos serían, por ejemplo, criterios que determinen que municipios que cumplan con metas ambientales fijadas por ley, por consecuencia, reciban un porcentaje mayor dentro de la repartición, municipios que destinen parte de su recaudación a acciones que fomenten la armonía con el medio ambiente y que reciban por ende, mayor porcentaje, etc. En otras palabras, criterios que estén fundados en conceptos que permitan a los municipios y gobiernos locales, recibir más dinero público si su accionar está en amistad y correspondencia con el medio ambiente, si sus políticas públicas defienden y promueven mejoras para el ambiente. Por lo tanto concluimos, luego de analizar el articulado de las legislaciones provinciales y los anteriores informes oficiales, que no existen criterios verdes en el federalismo fiscal argentino.

5.3 UTILIZACIÓN DE CRITERIOS ESENCIALMENTE REDISTRIBUTIVOS

Luego de haber extraído los criterios vigentes que rigen en las veintidós provincias argentinas, sin contar Jujuy y San Juan como ya explicamos anteriormente, del análisis y entrecruzamiento de los tres informes oficiales y el articulado de las normativas provinciales, nos disponemos a clasificar los mismos según la literatura

actual, con la finalidad de procesar estos datos y arribar a conclusiones, agrupando los mismos de acuerdo al objetivo, espíritu que se encuentra atrás de ellos. Para ello, nos valemos de la doctrina especializada, dejando en claro desde el principio, que se ofrecen diferentes conceptos para clasificar cada uno de los criterios. Dicho de otra manera, encontramos autores que clasifican el mismo parámetro de manera diferente, de acuerdo a como ponderan el objetivo, espíritu del criterio. Así, por ejemplo, si el índice Población es considerado un criterio devolutivo y no redistributivo, los resultados arrojados van a ser completamente distintos, ya que el índice Población es el más utilizado por las provincias para servir de parámetro en la distribución secundaria.

Teniendo en cuenta esta complejidad, encontramos en la doctrina clasificaciones amplias y otras con menos divisiones efectuadas pero teniendo en cuenta la amplitud de criterios y la presencia de la clasificación bipartita; criterio Devolutivo-criterio Redistributivo, que es observada en todas las clasificaciones de la doctrina especializada adoptaremos para procesar nuestros datos la clasificación utilizada por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Esta institución, es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que a través de su informe Debajo del Laberinto: Los sistemas de Coparticipación de Provincias a Municipios (DÍAZ FRERS, 2013), nos proporciona la siguiente clasificación de criterios.

El Criterio Devolutivo es incluido en los esquemas de distribución secundaria de muchas provincias, buscando devolver a los municipios una porción de lo que fue recaudado en su territorio.

Específicamente, se utiliza como criterio a la recaudación de los municipios, su facturación, recursos propios y nivel de producción. Entre los criterios devolutivos, el más frecuente es el que toma en cuenta los recursos propios municipales, que es utilizado por Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Río Negro, Santa Fe y Santiago del Estero buscando premiar a los municipios que más esfuerzo hacen para conseguir recursos por su cuenta. Las únicas provincias que no utilizan ningún criterio devolutivo son Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Corrientes, San Luis y Santa Cruz. De esta forma, concluimos para luego contrastar con nuestros resultados, que el criterio Devolutivo, según esta clasificación, se vale de los prorrateadores recaudación municipal, facturación, recursos propios y producción. Por otro lado,

podemos definir al Criterio Redistributivo como aquel que busca compensar las distintas capacidades existentes entre los municipios.

Porto (2004), señala que en contraposición al criterio devolutivo que responde a objetivos de eficiencia, el redistributivo responde a objetivos de equidad y las transferencias direccionadas con este criterio, son utilizadas para asegurar la uniformidad de condiciones de vida en todo el territorio o niveles mínimos de ciertos bienes, servicios o ingresos.

Y dentro del criterio Redistributivo, podemos señalar dos enfoques diferentes y que son adoptados por las provincias argentinas, la mayor parte de las veces, combinados.

En el enfoque denominado Asimétrico, las transferencias son distribuidas de forma de compensar proporcionalmente a las regiones que se encuentran en desventaja por cuestiones como la falta de infraestructura, los mayores costos de provisión de servicios o los bajos niveles de ingresos públicos en relación al promedio nacional. Las provincias que utilizan este enfoque son Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Salta, San Luis, La Rioja, Santa Cruz y Santiago del Estero y los criterios más utilizados son la inversa de la población y la cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas. De manera análoga, Mendoza emplea un coeficiente de equilibrio de desarrollo regional, que tiene la finalidad de nivelar las sumas que perciben por habitante departamentos con características similares y la provincia de Santiago del Estero, tiene una matriz aún más redistributiva, ya que además del criterio de partes iguales utiliza el criterio de inversa de la población, favoreciendo en dos instancias a los municipios pequeños.

También incluye el criterio de NBI y población rural, de modo de asignar más transferencias a los municipios de menores recursos. Las otras dos provincias que utilizan el criterio de NBI son San Luis y Entre Ríos, siendo esta última un caso destacable al distribuir un 17% según este criterio. Por otro lado, en Buenos Aires se emplea un criterio que contempla la inversa de la capacidad tributaria de los municipios, de modo de asistir a aquellos municipios con dificultades de recaudación y similarmente, la Provincia de Salta emplea el criterio de inversa de la producción, a través de un fondo compensador para distribuir los recursos de las regalías petrolíferas y gasíferas, destinado a los municipios no productores.

Otros dos criterios redistributivos asimétricos señalados provienen de las importantes desigualdades que existen en muchas provincias argentinas entre su

ciudad capital y el resto de las municipalidades. Para reducir estas desigualdades, San Luis emplea el criterio de distancia de la capital y Santa Cruz la diferencia poblacional con la capital. El régimen de coparticipación de San Luis tiene un fuerte componente redistributivo, al utilizar ambos criterios de NBI y distancia de la capital y no incluir ningún criterio devolutivo. Los otros dos criterios utilizados son población y partes iguales, este último para compensar a los municipios más pequeños.

Y por último, el otro criterio Redistributivo Asimétrico más común es el de partes iguales, que busca compensar a los municipios más pequeños y cubrir ciertos gastos fijos, más allá del tamaño del municipio. Las únicas provincias que no utilizan este criterio son Buenos Aires, Corrientes y Salta. De esta forma, concluimos para luego contrastar con nuestros resultados, que el criterio Redistributivo con enfoque Asimétrico, según esta clasificación, se vale de los prorratores inversa de la población, cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), coeficiente de equilibrio de desarrollo regional, población rural, inversa de la capacidad tributaria de los municipios, inversa de la producción, distancia de la capital, diferencia poblacional con la capital y partes iguales.

Ya pasando al criterio Redistributivo pero con Enfoque Generalizado, el mismo trata idénticamente a todas las entidades de una federación y las transferencias son distribuidas de acuerdo a un conjunto de criterios uniformes, buscando de esta forma, igualar las distribuciones que reciben los habitantes de los distintos municipios. El más común es el criterio de población, que iguala las transferencias per cápita en todo el territorio provincial y así, vemos que los criterios redistributivos generalizados son los más utilizados en las provincias argentinas. De esta forma, concluimos para luego contrastar con nuestros resultados, que el criterio Redistributivo con enfoque Generalizado, según esta clasificación, se vale del prorratores población.

Y para terminar con la clasificación, encontramos el criterio denominado criterio de Necesidades Fiscales, basado en los servicios prestados y que se cimienta en las funciones que allí se llevan a cabo y toman en cuenta los gastos incurridos por los municipios en ciertas funciones para asignar los montos de coparticipación. Así, Buenos Aires emplea un criterio que toma en cuenta los servicios y las funciones transferidas a los municipios y otro que contempla la existencia de establecimientos de salud y su complejidad. Salta y Catamarca utilizan criterios relacionados a los gastos de los municipios: en el primer caso las erogaciones corrientes y en el segundo las de capital. La provincia de Salta también emplea un criterio que contempla el costo

por habitante de los servicios prestados. Y dado el alto porcentaje que representan los gastos en personal sobre el total de gastos municipales, algunas provincias han empleado criterios que contemplan la cantidad de empleados municipales.

De esta forma, concluimos para luego contrastar con nuestros resultados, que el criterio Necesidades Fiscales, según esta clasificación, se vale de los prorrateadores que toman en cuenta los servicios y las funciones transferidas, existencia de establecimientos de salud, gastos de los municipios: erogaciones corrientes y erogaciones de capital, costo por habitante de los servicios prestados y empleados municipales y sus variantes.

Y tomando esta clasificación para servir de estructura donde encaminar los veintinueve criterios encontrados en la distribución secundaria entre provincias y municipios, de los datos obtenidos de los informes oficiales y las legislaciones provinciales, los resultados obtenidos son los siguientes:

Cuadro 4 - Criterios de Distribución Secundaria Clasificados

Criterio Devolutivo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criterio Recursos Propios. 2. Criterio de Facturación. 3. Criterio de Producción. 4. Criterio de Recaudación.
Criterio Redistributivo enfoque Asimétrico.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criterio Inversa de la Capacidad Tributaria Potencial per Cápita Ponderada por la Población de cada Municipio. 2. Criterio Partes Iguales. 3. Criterio Inversamente Proporcional a la Población de cada Municipio. 4. Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). 5. Criterio Distancia con la Capital. 6. Criterio Dispersión Poblacional. 7. Criterio Diferencia Poblacional con la Capital. 8. Criterio Coeficiente de Equilibrio del Desarrollo Regional. 9. Criterio Cantidad de Personas con NBI de cada Municipio. 10. Criterio Cantidad de Personas con NBI ponderado por la Cantidad de Habitantes de cada Municipio. 11. Criterio Inversamente Proporcional a la Producción de cada Municipio. 12. Criterio Desempleo. 13. Criterio Población Rural.
Criterio Redistributivo enfoque Generalizado.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criterio de Población de cada Municipio. 2. Criterio Superficie de cada Municipio. 3. Coeficientes Fijos.
Criterio Necesidades Fiscales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criterio Establecimientos de Salud. 2. Criterio Coeficiente: Población/Planta Personal de cada Municipio. 3. Criterio Servicios Transferidos. 4. Criterio Gastos de Capital Ejecutados. 5. Criterio Cantidad de Empleados Necesarios para la Prestación de Servicios Públicos. 6. Criterio Inversa al Costo Salarial Per Cápita. 7. Criterio Gastos Corrientes de cada Gobierno Local. 8. Criterio Gastos Corrientes Per Cápita de cada Gobierno Local.

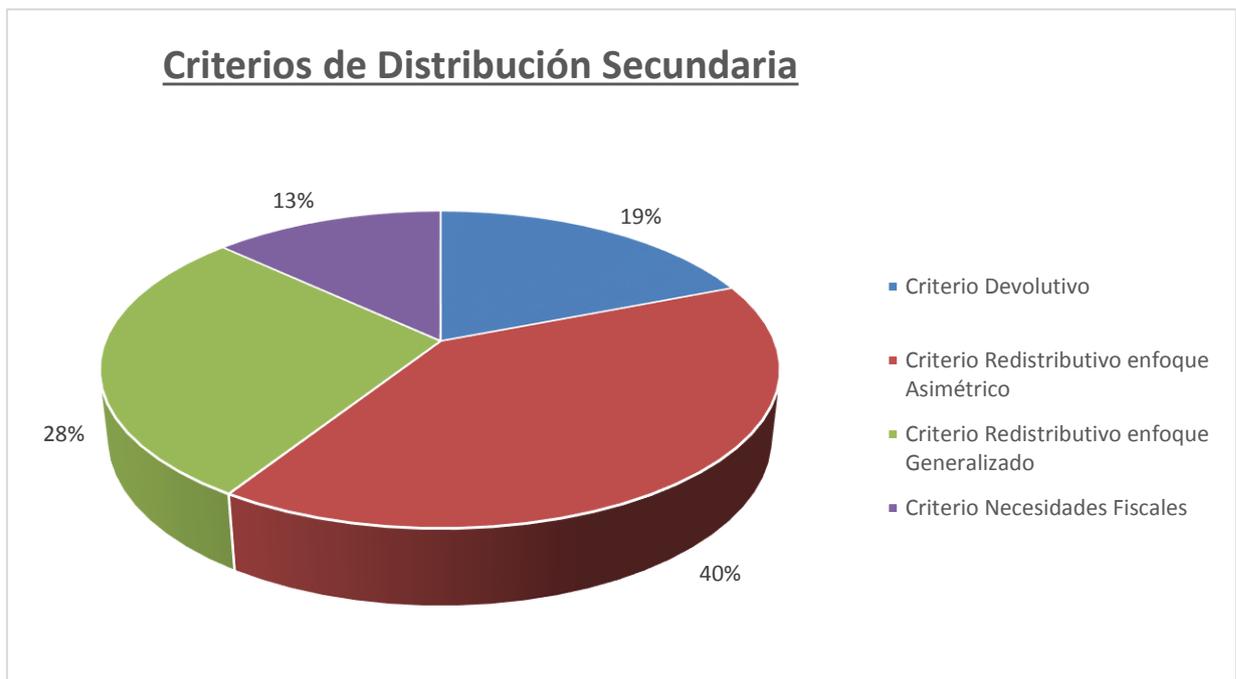
	9. Criterio Coeficiente: Población/Planta Personal de cada Municipio.
--	---

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

Obtuvimos 4 índices con criterio Devolutivo, 13 índices con criterio Redistributivo Enfoque Asimétrico, 3 índices con criterio Redistributivo Enfoque Generalizado y 9 índices con criterio de Necesidades Fiscales.

Del total de los regímenes, encontramos que el criterio Devolutivo fue utilizado en 16 oportunidades, el criterio Redistributivo Enfoque Generalizado en 24 oportunidades, el criterio Redistributivo Enfoque Asimétrico en 34 oportunidades, siendo el más utilizado y el criterio Necesidades Fiscales, 11 veces siendo el menos utilizado. Y esto puede ser apreciado con mayor claridad en el siguiente gráfico:

Grafico 2 - Clasificación de los Criterios de Distribución Secundaria



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

Que el 40% de los índices tengan una finalidad Redistributiva con Enfoque Asimétrico, significa que en la distribución secundaria, la mayoría de las provincias argentinas han buscado compensar las distintas capacidades existentes entre sus municipios con objetivos de equidad, buscando uniformidad de condiciones de vida en todo el territorio, para alcanzar niveles mínimos de bienes, servicios o ingresos.

Las transferencias Redistributivas con Enfoque Asimétrico compensan proporcionalmente a las regiones que se encuentran en desventaja por cuestiones como la falta de infraestructura, los mayores costos de provisión de servicios o los bajos niveles de ingresos públicos en relación al promedio nacional.

El 11% encontrado en el criterio de Necesidades Fiscales, nos muestra que en menor medida, las provincias estuvieron interesadas en tomar en consideración dentro de su distribución secundaria, los gastos en que incurren sus municipios para ciertas funciones y servicios que son prestados en los mismos.

El 28% hallado en el criterio Redistributivo con Enfoque Generalizado, nos refleja que además de, buscar las provincias en su distribución secundaria, compensar las distintas capacidades existentes entre sus municipios con objetivos de equidad, objetivo de todo criterio redistributivo, se preocupan por tratar idénticamente a todas las entidades de la federación y que las transferencias sean distribuidas de acuerdo a un conjunto de criterios uniformes, buscando de esta forma, igualar las distribuciones que reciben los habitantes de los distintos municipios.

Y finalmente, que el 19% de los índices presente criterios devolutivos, significa que existe un menor interés por parte de las provincias argentinas en realizar sus transferencias hacia sus entes municipales y gobiernos locales, buscando devolver a los mismos una porción de lo que fue recaudado en su territorio.

La mayor observancia de criterios redistributivos, es harmónica con la meta señalada por el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional que ordena la distribución del caudal público contemplando criterios equitativos, solidarios y que darán prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. Además, recordando la heterogeneidad observada en nuestro país, manifestada en la desigualdad en la configuración del número de municipios y entes de menor porte en cada provincia, así como también en el número de habitantes entre ellos, la diversidad en la organización institucional, la diferencia en kilómetros cuadrados entre gobiernos locales, el desarrollo económico dispar y la concentración de la población en las grandes urbes del país; la presencia de criterios redistributivos en las transferencias intergubernamentales se convierte en los demandados en una estructura de país tan heterogénea como la Argentina.

Si nuestro Federalismo Fiscal estuviera impregnado, en su mayoría, por criterios con carácter devolutivo, entendemos que esto atentaría contra la flexibilidad deseada para los regímenes que buscan una distribución equitativa y solidaria dando

prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. De esta forma, entendemos que los criterios Redistributivos se adaptan mejor al cumplimiento de estas necesidades y son los necesarios para la introducción de criterios ambientales en nuestro federalismo fiscal.

6 FEDERALISMO FISCAL AMBIENTAL

En este capítulo, justificamos y fundamentamos la importancia de la incorporación de los criterios ambientales en el Federalismo Fiscal Argentino, demostrando la relevancia en la utilización de políticas públicas medioambientales que rediseñen los actuales criterios de distribución secundaria en las Provincias de Argentina, analizando la política pública brasilera del ICMS Ecológico, como ejemplo de una experiencia en la introducción de criterios verdes en la estructura fiscal, los instrumentos económicos y fiscales y la tributación ambiental y presentamos la propuesta de implementación de criterios ambientales en las Provincias Argentinas.

6.1 LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA ARGENTINA

El medio ambiente no puede fragmentarse. Su naturaleza es difusa y transversal. Desde esta óptica, resulta lógico que las primeras manifestaciones y formulaciones jurídicas se hayan desarrollado en el ámbito internacional para luego ir impregnando las constituciones de un centenar de naciones alrededor del mundo.

El derecho ambiental como expresión jurídica de política ambiental, fue gestado a través de tres conferencias internacionales: Estocolmo (1972), Rio de Janeiro (1992) y Johannesburgo (2002). Fueron celebradas con el respaldo de Naciones Unidas y constituyen la piedra basal del derecho ambiental internacional.

Pero explayarnos sobre el desarrollo del derecho ambiental tanto a nivel internacional, como nacional, su consolidación y las competencias normativas ambientales de cada ente federal en la Argentina, nos traería aparejado la construcción de otro trabajo que escapa de nuestro foco pero que consideramos necesario ser abordado en una futura investigación, para la implementación de nuestra propuesta de introducción de criterios ambientales en el federalismo fiscal, ya que son estas normativas, éstas normas reguladoras, las que deberán ser alcanzadas por los municipios para poder recibir más dinero público de las transferencias provinciales.

Solamente haremos breve referencia a la evolución del derecho ambiental argentino con el intuito de señalar la importancia de las provincias como protagonistas en la puesta en marcha de la propuesta de este trabajo.

Lo que si nos resulta fundamental entender, y a lo cual, no abocamos en este inicio de nuestro último capítulo, es al medio ambiente como un derecho humano capaz de lograr a través de su protección, la observancia de varios otros derechos humanos, como el derecho a una vida digna con condiciones básicas de higiene y salud, combatir la pobreza, garantizar un desarrollo industrial armónico y no depredador, etc.

Entendiendo al medio ambiente como un derecho humano, encontramos un primer fundamento para determinar la importancia de que la distribución provincial incorpore dentro de los criterios que guían las transferencias hacia los municipios, criterios ambientales.

Shelton (2007) señala que en la primera conferencia internacional sobre ambiente humano de Estocolmo el vínculo derechos humanos-medio ambiente se reflexionó en el preámbulo de la declaración final, determinando que el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.

Es decir, el hombre está inserto y se desenvuelve en el medio que lo condiciona y recíprocamente su acción condiciona y modifica ese medio. Pero los derechos que protegen al medio ambiente no se incorporaron desde el inicio al elenco de los derechos humanos.

Así, el Informe preliminar del experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute del medio ambiente de la ONU (2012) establece que los encargados de redactar el instrumento fundamental de derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, no incluyeron en ella los derechos ambientales. Esos derechos tampoco figuraban en esa época en las constituciones nacionales, en las que buscaron inspiración los redactores de la Declaración.

En ese entonces, el ser humano comenzaba de manera insipiente a tomar conciencia de los daños que su accionar causaba y a gestar un espíritu de responsabilidad sobre el entorno del cual formaba parte.

El saber científico referente al medio ambiente fue creciendo en las décadas siguientes y también junto a él, la importancia de salvaguardarlo. Desde el decenio de

1960 hasta la actualidad, el movimiento medioambiental moderno ha transformado la relación del ser humano con el medio ambiente.

Ver el disfrute a un medio ambiente sano como un derecho humano, no significa adoptar una concepción antropocéntrica, esta limita la protección del medio ambiente al servicio de los intereses individuales. Por el contrario, significa dejar atrás esa concepción para colocar al medio ambiente como un derecho humano necesario para la satisfacción de todos los restantes.

Desde que la humanidad toma conciencia por el medio ambiente, el nexo entre las condiciones ambientales y los derechos humanos ya no se cuestiona y pasa a ser una cuestión central que requiere de tratamiento prioritario en el ámbito local, regional, nacional e internacional.

El plexo normativo actualmente construido y ya, sin ninguna duda, pregona la construcción de un concepto de medio ambiente como derecho humano, fundamental, imprescindible, irrenunciable e inalienable. Los derechos humanos se basan en el respeto de atributos humanos fundamentales como la dignidad, la igualdad y la libertad. La realización de esos atributos depende de un medio ambiente que les permita florecer.

Se comprende paulatinamente que siguiendo el acelerado ritmo de crecimiento sin cautela, sin importar los costos ni las consecuencias, el medio ambiente, no resistiría. El interés ambiental se trasladó entonces, al centro de las preocupaciones.

El desarrollo debía ser sostenible. Se debe proteger al medio ambiente, del cual dependen las presentes y futuras generaciones y así el desarrollo económico ya no debe primar sobre los intereses ambientales, sino que ambos deben consagrarse en un mismo nivel de protección.

En el desarrollo sustentable encontramos otro fundamento para la propuesta de esta investigación. Este nuevo paradigma que se presenta como comunión en la relación medio ambiente y desarrollo se encuentra íntimamente ligado a los instrumentos fiscales y económicos que desarrollaremos a continuación, ya que estos se manifiestan como mecanismos reales que puestos en marcha alcanzan el objetivo del desarrollo sustentable, es decir, ese nexo entre el crecimiento económico y la protección ambiental y en nuestro caso, la distribución del dinero público buscando a su vez, el cumplimiento de metas ambientales.

Y así, Bustamante Alsina (1995) demarca las áreas donde el desarrollo sustentable es requerido. La sustentabilidad es requerida en cuatro áreas: ecológica:

que conlleva mantener los procesos que permitan la regeneración de los recursos y de la diversidad biológica; social: que permita la igualdad de oportunidades de la sociedad y estimule la integración comunitaria, con respeto por la diversidad cultural; cultural: que preserve la identidad cultural básica y reafirma las formas de relación entre el hombre y su medio y económica: que reclama eficiencia, internalización de costes ambientales, consideración de todos los valores de los recursos.

Las conferencias internacionales, los tratados celebrados y todo el derecho creado, se propagan y diseminan en reformas constitucionales que también proclaman al medio ambiente como derecho humano.

Shelton (2007) señala que el escenario internacional fue semillero de los procesos de reformas constitucionales que se expandieron en el mundo y apunta que cerca de 130 constituciones, incluyendo casi todas las que han sido modificadas o escritas desde 1970, establecen obligaciones estatales para proteger el ambiente o el derecho a una calidad particular del ambiente.

De esta forma el medio ambiente adquiere dentro del ordenamiento jurídico su estatus de bien jurídico constitucionalizado, como corolario de un valor que requiere ponderación y aplicación integral y cuya titularidad es colectiva. Fue establecido en las constituciones para preservarse como conductor de todas las acciones humanas.

En este panorama, la consagración constitucional para la protección del medio ambiente en Argentina, sucede con la reforma constitucional del año 1994 y se plasma en el artículo 41 que reza así:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

El valor medio ambiente se presenta como una concepción de derecho-deber; como derecho humano fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado para la satisfacción de las presentes y futuras generaciones y deber del poder público y de la colectividad, de defenderlo, mantenerlo y mejorarlo.

Siendo Argentina un país federal, la gestión pública ambiental está a cargo del Estado, las Provincias y los Municipios que integran sus tres niveles de gobierno. La protección ambiental es amplia, contando con un importante número de leyes nacionales, provinciales y municipales.

Nuestro actual artículo 41 de la Constitución, tal como fue citado anteriormente, determina que le corresponde a la Nación dictar la legislación básica, es decir, las normas de presupuestos mínimos del ambiente y a las Provincias aquellas necesarias para complementarlas, sin que esto altere las jurisdicciones locales.

Pero de esta manera vemos, como la Nación queda obligada a reglar por el medio ambiente sólo a partir de 1994 con la última reforma constitucional, siendo que las provincias, desde antes de la reforma ya contaban con abundante legislación para la protección del medio ambiente y la consagración del derecho ambiental en sus constituciones. A partir de la reforma, esta capacidad queda plasmada en el artículo 124 donde se les reconoce a las Provincias, el dominio originario de sus recursos originarios.

De esta manera, encontramos otro fundamento para que la incorporación de criterios ambientales en el federalismo fiscal sea desencadenado desde las Provincias ya que estas fueron desde el inicio de la federación argentina las principales protagonistas de velar por la protección ambiental, como ya advertimos en el primer capítulo de este trabajo y además, porque por su localidad, tienen mayores posibilidades de conocimiento acerca de las problemáticas ambientales, del control del cumplimiento de las normas y su fiscalización.

Este protagonismo provincial lo comprobamos reseñando brevemente el rol de estos entes en la escena ambiental.

Según autoras como Nonna (2008) pueden distinguirse varias etapas en la formulación de normas ambientales en Argentina que pueden sintetizarse en una primera etapa de regulación estática de los recursos naturales donde hacia fines del siglo XIX, de forma independiente tanto a nivel nacional como provincial se legislan los distintos recursos como por ejemplo, a través de la sanción del Código de Minería de la Nación.

En una segunda etapa, denominada de tratamiento dinámico del ambiente, encontramos una subdivisión en una fase de aprobación de tratados ambientales internacionales y una fase de normativa provincial.

Entonces, la segunda etapa comienza a delinearse después de 1972, a partir de aquella primera reunión internacional en una Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente Humano, convocada por la Asamblea de Naciones Unidas y de la Declaración de Estocolmo. Para 1982 con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en NairobiKenya, Argentina comenzó con más fuerza a adoptar el tema ambiental para consagrarlo en esa década en normas provinciales (NONNA, 2008).

En 1992, la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro, significó un hito importante en la historia del derecho internacional ambiental. Argentina participó del mismo incrementando el proceso de inserción de la dinámica ambiental en su derecho positivo, y adoptando varios acuerdos internacionales en la materia. En los albores de 1990, la mayoría de las provincias de la Argentina, ya habían incorporado el principio de protección del ambiente en sus respectivas Constituciones (NONNA, 2008).

El punto de partida para sistematizar la protección del ambiente en todo el país, fue el Pacto Federal Ambiental firmado el 5 de Julio 1993. La reforma constitucional recogió y consagró esa voluntad común, poniendo en manos del Congreso Nacional la sanción de la normativa ambiental básica e inaugurando la tercera etapa con la consagración en el artículo 41. Y así vemos que sólo a partir de 1994 la Nación entra a la escena ambiental habiendo sido hasta entonces sólo participe en las celebraciones de tratados internacionales y relegando toda la energía implementadora en manos de las provincias.

La última etapa que es identificada, es la de sanción de normas de presupuestos mínimos y consecuente aparición de la Nación en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 41. Desde julio del año 2002 hasta el momento, se han promulgado diez leyes de presupuestos mínimos orden cronológico; Ley 25.612 Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio, Ley 25.670 Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCBs, Ley 25.675 Presupuestos Mínimos para la Gestión Sustentable y Adecuada del Ambiente, Ley 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, Ley 25.831 Información Pública Ambiental, Ley 25.916 Gestión de Residuos Domiciliarios,

Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, Ley 26.562 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema , Ley 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial y Ley 26.815 de Presupuestos Mínimos para el Manejo del Fuego.

Toda esta legislación precisa de políticas públicas que implementen sus normativas y como veremos, la implementación de un federalismo fiscal ambiental se presenta como una opción clara y eficaz para la protección medioambiental.

Por consiguiente, no hay dudas de que el goce de un medio ambiente sano y equilibrado es un derecho humano consagrado en el ámbito nacional e internacional y que es un objetivo que debe dirigir y guiar todas las conductas humanas y todas las políticas públicas que se formulen, especialmente a través del empoderamiento prioritario de las provincias que detentan el dominio originario de los recursos naturales, que siempre se adelantaron a la Nación y que representan el ámbito federal más próximo para dirimir problemas ambientales, haciendo cumplir las normas reguladoras.

6.2 LA INTERNALIZACIÓN DE EXTERNALIDADES Y SU FUNDAMENTO EN EL PRINCIPIO DEL CONTAMINADOR-PAGADOR

El derecho a un medio ambiente sano, se encuentra en el mismo nivel de protección que el derecho al desarrollo económico. Deviene inevitable, trabajar con ambos en comunión para poder alcanzar los objetivos anhelados constitucionalmente y conformar de esta manera, políticas públicas integrales como la que pregonamos desde este trabajo.

De esta forma, se deben pensar y gestionar las políticas públicas en comunión con un análisis de conceptos, fundamentos e instrumentos del sistema económico actual, que enlazados con los basamentos ambientales anteriores, nos permitan llegar a un fundamento denso para nuestra propuesta de un federalismo fiscal ambiental argentino.

Uno de los principios fundamentales, el de externalidad, base de la economía ambiental, debe ser estudiado para realizar un análisis completo y entender las funciones del estado, de los particulares y el bienestar común.

Alfred Marshall fue uno de los primeros que trató la noción de externalidad, todavía en el siglo XIX, pero la real importancia de la cuestión pasó a ser resaltada a partir del desenvolvimiento de una teoría económica capitaneada por Arthur Pigou.

El estudio de las externalidades busca comprender, las influencias de los costos sociales no computados en el sistema productivo. Son costos que quedan fluctuando, sin que nadie se haga responsable de ellos, a no ser la propia sociedad y el Estado que deberá responsabilizarse.

Mankiw (2001) establece que una externalidad, es una falla de mercado que surge cuando una persona y podríamos agregar, o un grupo de ellas o una industria y hasta el mismo Estado, se dedica a una acción que provoca un impacto en el bienestar de un tercero que no participa de esta acción, sin pagar ni recibir ninguna compensación por ese impacto.

Esta definición contiene las dos clasificaciones de externalidades. Si el tercero que no participa de la acción, recibe un beneficio con la misma, estaremos ante una externalidad positiva y si recibe un perjuicio, el impacto es contraproducente y se configura una externalidad negativa.

Una externalidad positiva, se da cuando el Estado en cualquiera de sus manifestaciones, niveles de gobierno, o un particular, empresa privada, otorga beneficios a la comunidad, empresa particular, sin cobrar directamente por ello. Ejemplos comunes son las obras que el Estado realiza, la inversión en educación, cultura, investigación. De esta forma, aplicando esta teoría a nuestra realidad, tomamos a la externalidad positiva como las normativas ambientales que el estado sanciona para proteger al medio ambiente.

Pero estas mismas actividades pueden traer aparejado consecuencias perjudiciales y esto produce lo que se conoce como externalidades negativas y cuyo ejemplo clásico es la contaminación ambiental y que en nuestra trabajo se traduciría en la no observancia de las normativas y consecuentes problemáticas ambientales.

Desde la teoría económica se pretende que estos costos que no son acarreados por nadie y que afectan a la sociedad en su conjunto, sean internalizados por los responsables previo análisis monetario de los mismos.

De esta forma e interpretando a las externalidades como aquellas normativas ambientales, se incentivaría la internalización de las mismas, es decir, su efectiva aplicación, a través de una mayor recaudación para aquellos municipios que observen las normas y con ello los criterios ambientales, y una menor repartición para los que no internalicen las normativas, quedándose al margen de la protección ambiental y recibiendo un menos monto de caudal público.

Para solucionar este problema, Mankiw (2001) determina que el gobierno puede internalizar la externalidad tributando bienes provenientes de las externalidades negativas y subsidiando aquellos que traen externalidades positivas.

Discutiendo acerca de las externalidades negativas, Pigou defiende la imposición de una tasa al contaminador, para restablecer el equilibrio y justifica así, la intervención del Estado en el dominio económico ambiental, a través de la internalización y la cobranza de un precio estatal para acarrear los daños a terceros. Por otro lado, encontramos opiniones contrarias como la de Ronald Coase, premio nobel de economía, que defiende la ampliación del mercado y la abstención del Estado. Determina que la internalización no sería la solución y que esta se encontraría mediante la imposición de un valor a los bienes y la libre negociación entre las partes (TUPIASSU, 2006).

Defendemos la intervención del estado para lograr un equilibrio tanto económico como ambiental y esto es logrado, a través de nuestra propuesta por la intervención de las provincias en la modificación de criterios de su federalismo fiscal, es decir, intervención en dominio económico y en la búsqueda del efectivo cumplimiento de las normativas ambientales para una efectiva protección medioambiental.

La teoría Pigouviana, que fundamenta la aplicación de instrumentos económicos, que nos adentraremos a continuación, y que nos permite corregir las externalidades negativas, está fundamentada en el famoso Principio del Contaminador-Pagador.

El Principio del Contaminador-Pagador, consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, tiene sus raíces en la economía y no en el derecho, naciendo oficialmente en mayo de 1972 en una recomendación de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre política de ambiente en Europa.

Aragão (2014) lo define como aquel que se usa para afectar los costos de las medidas de prevención y control de la contaminación, para estimular la utilización

racional de los recursos escasos y para evitar distorsiones al comercio y la inversión internacional.

De esta manera, vemos como el contaminador debe arcar con las medidas de prevención y control y soportar los costos de su contaminación que deberán ser reflejados en el precio de los bienes y servicios. El costo social de la contaminación que genera, no debe repercutir en la sociedad, por el contrario, tiene la obligación de asumir estos costos, internalizando las externalidades negativas de su actividad.

Según Barboza (2006), el principio también se basa en una indispensable solidaridad colectiva, en el derecho y deber de protección ambiental, o sea, aquel que contamina tiene el deber para con la comunidad, de contribuir para la reparación del medio ambiente.

De esta forma, extrapolando esta teoría hacia nuestra investigación, el municipio que no cumpliera con los criterios ambientales, se transformaría en contaminador, sin tener que acarrear un costo por ello pero encontrándose en la imposibilidad de aumentar su recaudación en las transferencias, pudiendo inclusive recibir menos de lo que acostumbraba a recibir. Y los municipios cumplidores, pasarían a recibir mayores transferencias debido a la internalización de las normativas ambientales vigentes.

El principio debe ser identificado con el principio de la internalización de los costos de la contaminación, debiendo el contaminador soportar, sino es la totalidad, al menos la mayor parte de los gastos provocados por los daños ambientales.

Es de esencial importancia que sea bien interpretado, evitando una aplicación incorrecta del mismo y convirtiéndolo en licencias para contaminar, haciendo prevalecer los intereses de los particulares contaminadores en la reducción de sus costos, sobre el interés de protección ambiental de toda la comunidad.

El principio es criticado por ser trasladados los costos desde las empresas a los consumidores finales y en definitiva no siendo éstas, quienes acarrear con los costos ambientales. También se alega la pérdida de competitividad de los productos ya que los consumidores optaran por aquellos libres de tales cargos u otras veces no es la producción sino la utilización del producto por parte del consumidor que contamina como, por ejemplo, los automóviles. En definitiva, se pretende acabar con el mal uso de los recursos naturales y la sociedad debe tomar conciencia de tal degradación, no importando quien terminaría cargando con los costos, sino que ellos sean asumidos.

Además de todas las obligaciones por parte del agente contaminador y las cuales, la administración tiene la obligación de supervisar su efectivo cumplimiento, el Estado tiene la posibilidad de crear instrumentos tributarios para inducir a los agentes económicos a la adopción de prácticas más armónicas y menos contaminantes para el medio ambiente. Desde nuestro enfoque, no nos queremos valer de nuevos instrumentos tributarios, ni de la creación de nuevos impuestos sino utilizar la realidad fiscal de las provincias argentinas para llegar así, a una intervención en el dominio económico y ambiental de manera conjunta.

El Principio del Contaminador-Pagador es visto como un precepto de resultados que deja en manos de las autoridades la elección de la forma y los medios para su efectivo cumplimiento. El Estado puede buscar satisfacer el principio con el establecimiento de medidas administrativas, es decir, normas de comando y control, por ejemplo fijando límites a emisiones contaminantes y así, quien exceda, deberá asumir el costo de reducir sus emisiones a niveles permitidos. Estas medidas administrativas, limitan la contaminación pero no impiden la producción de los daños ecológicos que recaen sobre los ciudadanos.

Es claro que ciertas emisiones, por ejemplo, deben ser prohibidas estableciéndose medidas de regulación directa pero con ellas no se garantiza el efectivo cumplimiento del Principio del Contaminador-Pagador, y aparecen otras opciones como los tributos ambientales que complementarían políticas públicas de forma integral.

El objetivo fundamental del tributo ambiental es desincentivar el uso de recursos no renovables y minimizar las emisiones contaminadoras, direccionando las conductas de los agentes contaminadores. El Principio del Contaminador-Pagador, alienta la creación de tributos ambientales.

Así, se debe dejar claro que nuestro trabajo no se propone la creación de un tributo ambiental. Pretendemos hacer uso de los tributos provinciales imperantes para modificando los criterios de distribución de los mismos hacia sus municipios, direccionar a los entes locales, hacia el cumplimiento de normativas ambientales y consecuente protección ambiental. Nos apropiamos fundamentalmente de la característica incentivadora de la tributación ambiental y en ella encontramos, un fundamento más para nuestra propuesta.

Molina (2000) apoyando estos tributos, determina que los impuestos y gravámenes ambientales forman parte de la gama de instrumentos aplicables al medio

ambiente y que pueden resultar una manera adecuada de llevar a la práctica el principio de que quien contamina paga al incluir los costes ambientales en el precio de los bienes y servicios. Podemos decir entonces, que el tributo ambiental se presenta de esta manera, como corolario del Principio del Contaminador-Pagador.

Ambas teorías, anteriormente nombradas, son criticadas. La teoría de Coase es criticada porque la característica naturalmente difusa y transnacional de los daños ambientales hace impracticable una transacción sobre ellos, ya que sería imposible estipular un precio a la degradación ambiental y aun si fuera, sería impagable. Sobre la teoría de Pigou, se le señala el defecto de que la intervención del Estado sería injusta y perjudicial al desarrollo económico frente al precio cobrado por el mismo, por la licitud de la actividad productiva y las asimetrías en la información (TUPIASSU, 2006).

Es decir, no existe un consenso sobre la solución para las externalidades que produce el propio mercado, pero creemos y apoyamos que el panorama más viable sería la intervención del Estado para mitigar estas asimetrías y equilibrar ambas partes a través de políticas públicas de intervención en el dominio económico y ambiental.

6.3 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y LAS CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL

Los instrumentos regulatorios actúan donde el poder público establece patrones, reglando las actividades, monitoreando y estableciendo sanciones o penalidades en caso de incumplimientos en cambio, los instrumentos económicos son aquellos que buscan inducir un determinado comportamiento a través de un incentivo que actuaría en forma de premio, beneficio o precio. Tal como mencionamos anteriormente, nos apropiamos de la fase incentivadora para crear nuestra propuesta.

Mediante la búsqueda de alternativas, varios organismos internacionales, entre ellos, la OCDE, pasan a elaborar estudios económicos cuyo resultado fue la presentación de propuestas más pragmáticas basadas en la efectiva utilización de los instrumentos económicos en la protección del medio ambiente. El interés por los instrumentos económicos surge como una alternativa para el alcance del grado

deseado del desarrollo sustentable, introduciéndose en las brechas que las políticas regulatorias, no pueden solventar (TUPIASSU, 2006).

De esta forma, los instrumentos reguladores que prácticamente constituyen todo el esqueleto legal de protección al medio ambiente comienzan a perder efectividad y grandes limitaciones decurrentes de las dificultades para contener la degradación ambiental, los dejan mermando su eficacia.

Pero con nuestra propuesta pretendemos darle valor a ambos instrumentos de manera integral, ya que por un lado tenemos las normativas reguladoras que los municipios deben cumplir para poder recibir una mayor cantidad de transferencias y por otro lado nos valemos de la característica incentivadora de los tributos ambientales para incentivar a los mismos en el cumplimiento de tales normativas.

Aunque estos instrumentos no dejan de ser formas de regulación buscando modificar comportamientos económicos en mayor armonía con los preceptos de un desarrollo sustentable, es necesaria una compatibilización de las políticas regulatorias con las políticas fiscales en busca de un equilibrio en los sistemas de protección ambiental a nivel local e internacional (TUPIASSU, 2006).

Comienzan a ganar peso los instrumentos económicos como nuevas herramientas de complemento y refuerzo de las normativas regulatorias y en la actualidad, son uno de los principales medios de obtención de resultados positivos en cuanto a la preservación de la biodiversidad y de los recursos naturales.

El Estado utiliza los instrumentos financieros y tributarios de acuerdo al espíritu de una política fiscal que fue adoptada para alcanzar determinados objetivos e inspirada en valores de justicia social que descansan detrás de nuestra carta magna. Las provincias argentinas pueden valerse de estos dos instrumentos para lograr el espíritu ambiental.

Es claro que la tributación debe ser compatible con los derechos humanos en todas sus dimensiones. El poder de tributar es limitado no apenas por su contenido formal sino también por criterios materiales, sustanciales, y finalísticos que obligan a su utilización de acuerdo con las políticas públicas que deben llevar en cuenta, todos los valores constitucionalmente asegurados, principalmente aquellos con carácter de derechos fundamentales, cuya eficacia debe ser inmediata (TUPIASSU, 2006). De esta forma, los tributos existentes en las provincias argentinas, pueden ser utilizados para asegurar ideales constitucionales.

La protección del medio ambiente es un principio fundamental del ordenamiento económico que da fundamento a los valores tenidos en meta por nuestro Estado. La tributación no se justificaría sino estaría al servicio de este derecho fundamental y de todos aquellos plasmados en nuestra carta magna que integran la protección a una vida humana digna.

Cuando hablamos de la función fiscal del tributo o función recaudadora, que puede ser tenida como la primordial, nos referimos a su papel de financiar los cofres públicos pero esto no quiere decir que sea la única función que poseen los tributos. Encontramos en la doctrina lo que se conoce como extrafiscalidad y es la capacidad que tiene los tributos de direccionar la conducta de los contribuyentes para conseguir así, fines extrafiscales.

Nos valemos de la extrafiscalidad de los tributos pero aplicada a nuestra realidad. La función de dirigir a los contribuyentes la aplicamos, no sobre un impuesto específico sino a los municipios argentinos para direccionarlos al efectivo cumplimiento de las normativas ambientales. Esta capacidad directora unida a la función incentivadora de la tributación ambiental deviene nuestro fundamento para la creación de esta investigación.

La utilización extrafiscal de los tributos tiene su origen relacionada al crecimiento de la actividad intervencionista del Estado ya que a medida que evolucionan las funciones sociales del poder público, se puede demostrar de forma mucho más clara la amplia eficacia de los tributos en cuanto elementos de regulación del mercado y reestructuración social, adquiriendo fundamental importancia la noción de extrafiscalidad y dejando de lado las figuras tributarias con su carácter puramente recaudatorio (TUPIASSU, 2006).

Se entiende entonces, a la tributación como una verdadera intervención por parte del Estado canalizador de sus voluntades con inspiración en su política y valores a proteger. El poder público detiene una verdadera arma con la tributación, capaz de dirigir el accionar social hacia la protección medioambiental y el establecimiento de derechos fundamentales. Las provincias se encontrarían entonces, con una herramienta sumamente eficaz para intervenir en el dominio económico y lograr metas ambientales.

Distintos países diseminados por todos los continentes también pasaron a percibir la importancia de la adecuación de las políticas de preservación de la biodiversidad y de los recursos naturales y en consecuencia se dieron cuenta de la

necesidad de incluir en sus ordenamientos jurídicos, criterios ecológicos en la cobranza y distribución fiscal de los tributos (TUPIASSU, 2006).

A esta actitud se le critica desvirtuar el fin recaudatorio que tienen los tributos, lo que llegaría a configurar una penalidad. En defensa, podemos decir que, el carácter extrafiscal por el cual un instituto puede ser pensado culminará con la obtención de recursos así como también un tributo pensado con finalidad meramente recaudatoria, influye en la conducta de los contribuyentes. Ambas funciones coexisten y no pueden ser desconocidas ni dejadas de analizar por los agentes constructores de políticas públicas. Así, distribuir el dinero público teniendo en cuenta el valor constitucional de protección ambiental, transforma a un instituto fiscal de distribución de impuestos en un potencial gestor de políticas públicas integrales, interviniendo de manera conjunta en la economía y en el medio ambiente.

No existe una figura tributaria pura, ambas funciones, fiscal y extrafiscal comulgan de manera conjunta por más que en sus efectos o intenciones prevalezca una función sobre la otra.

La neutralidad tributaria no pasa de un mito, ya que todos los tributos, sean fiscales o extrafiscales, afectan el comportamiento de la sociedad. La extrafiscalidad es una forma de tributación que permite la valoración de la libertad del contribuyente, que debe optar por un agravamiento de la carga tributaria o la alteración de la conducta socialmente indeseada. Así, funciona como instrumento eficaz de inducción sirviendo perfectamente a la armonización de los principios vectores del orden económico y social de la Constitución (TUPIASSU, 2006).

El derecho humano a un ambiente saludable y los derechos humanos incorporados como ideales de nuestra política son los objetivos que deben tener en miras los legisladores como fines extrafiscales de nuestros impuestos.

De este modo, por más que no esté expresamente determinada en la Constitución, la utilización de los tributos con fines extrafiscales encuentra respaldo en el propio contenido sistemático del texto, constituyendo uno de los instrumentos más importantes para la consecución de las funciones positivamente relevantes a que se destina el Estado. Se observa claramente, el carácter social del tributo que debe ser dinamizado de acuerdo con las alteraciones de la realidad contemporánea dentro de las cuales resalta como punto crucial y urgente la protección ambiental. En función de su propia naturaleza, los tributos ejercen una finalidad eminentemente destinada para el bien común, debiendo ser resaltada, la importancia de su utilización como

instrumento de implementación de políticas de protección al medio ambiente y al desarrollo sustentable (TUPIASSU, 2006).

Se debe dar una transición entre una actividad estrictamente pasiva por parte del Estado a una intervención más activa con la tributación y su capacidad de ser instrumento eficaz y efectivo canalizador de derechos humanos.

6.4 EL ICMS ECOLÓGICO COMO EJEMPLO DE UN FEDERALISMO FISCAL AMBIENTAL

El ICMS Ecológico o ICMS Verde es la política pública que altera los criterios de repartición de la cuota parte del Impuesto sobre Operaciones Relativas a la Circulación de Mercaderías y sobre Prestaciones de Servicios de Transporte Interestadual, Intermunicipal y de Comunicación (ICMS) que es repasado por los Estados a los Municipios teniendo en cuenta elementos ambientales. De esta forma, nos introducimos al análisis de la misma, con el intuito de entender los conceptos económicos y ambientales aplicados a una realidad concreta que nos sirva de ejemplo para un mayor razonamiento en la construcción de nuestra propuesta.

Esta política que fue adoptada por primera vez en 1991 en el Estado de Paraná, rige actualmente en diecisiete estados brasileros y fue incorporada normativamente en el Estado de Pará en 2012, aplicada efectivamente en 2013 y con efectos a partir de 2014. El estudio del instituto, estará puntualizado en la política implementada en el Estado do Pará, región Norte de Brasil, conocida como la puerta de entrada de la Amazonía.

La Amazonía ocupa un lugar estratégico en el contexto de las mudanzas climáticas globales, es detentora de una gran diversidad y riqueza y abriga inúmeros pueblos tradicionales. Frente a esto, las amenazas a este bioma, alarman a la sociedad brasilera y a la comunidad internacional (TUPIASSU; CARVALHO, 2016).

Pará encabeza como uno de los estados de la Amazonía Legal con una de las mayores áreas deforestadas: cerca de 33,81% del total deforestado en la región. Además, a partir de 2006, el estado do Pará pasó a tener la mayor contribución anual en deforestación de la Amazonía, con 57% en 2009, 54% en 2010 y 47% en 2011. Nunca un solo estado registro tasas tan altas de deforestación, correspondientes a

casi o más de la mitad de áreas deforestadas en la Amazonía en un solo periodo (TUPIASSU; CARVALHO, 2016).

Frente a este panorama, la política del ICMS Verde, es considerada una aplicación del Federalismo Fiscal en beneficio del desarrollo sociambiental de los municipios brasileiros y un aporte más para el bioma Amazónico.

Esta política representa un mecanismo económico extrafiscal que es destinado a la consecución de la finalidad constitucional de preservación ambiental, promoviendo justicia fiscal e influenciando en la acción voluntaria de los Municipios que buscan un aumento en su recaudación. Busca, precisamente, compensar e incentivar a los Municipios que invierten en calidad ambiental en sus territorios (TUPIASSU, 2017). Para nuestra propuesta, nos apropiamos de la faceta incentivadora que nos proporciona este ejemplo de política pública verde que nos permitirá ser aplicado en nuestra realidad.

Es decir, conduciendo a los Municipios voluntariamente a aumentar su recaudación, observándose así la extrafiscalidad directora de conductas y cumpliendo las metas que esta política pública trae, estos pueden beneficiar la calidad de vida de sus habitantes y la calidad ambiental en sus jurisdicciones. De esta forma, a través de la intervención de las Provincias en la modificación de criterios fiscales, estas harían uso de la capacidad directora de la extrafiscalidad para orientar a sus Municipios al cumplimiento de metas ambientales mediante el cumplimiento del derecho ambiental vigente.

Este instituto, representa una clara intervención positiva del estado como un factor de regulación no coercitiva, a través de la utilización de una forma de subsidio tal como un incentivo fiscal intergubernamental (SCAFF, TUPIASSU 2004). Es decir, no estamos en presencia de una regulación normativa que en caso de incumplimiento traerá aparejada una sanción sino de un mecanismo de intervención económico que con su carácter extrafiscal, invita a los destinatarios de la política a modelar sus conductas para ser pasibles de obtener sus beneficios.

Esta política pública no configura un nuevo impuesto, por ende, no implica ninguna obligación financiera para el Estado ni aumento de la carga tributaria para los contribuyentes sino que representa un nuevo mecanismo de repartición de los mismos, destinando parte de los valores recaudados como forma de compensación e incentivo a los Municipios que cumplen con los criterios ambientales definidos en la ley estadual. Además, la carga operacional es mínima y los municipios se podrán valer

de su propia estructura administrativa para implementar las exigencias de la ley. Es decir, a través de la realidad vigente es posible implementar políticas que nos encaminen al cumplimiento de objetivos constitucionales, lo que representa en Argentina teniendo en cuenta su compleja realidad fiscal, una solución factible y que no precisaría de alteraciones radicales.

La concretización del ICMS Ecológico no exige complejas alteraciones legislativas. Esquivando de las largas discusiones en el Congreso Nacional, responsables por años de tramitación de las propuestas que buscan alterar la legislación tributaria o enmendar la Constitución, la implementación del ICMS Ecológico normalmente depende apenas de una ley estadual, una vez que los principios basilares de repartición financiera ya se encuentran en la Constitución Federal y en la mayoría de las Constituciones Estaduales, muchas esperando hace más de 10 años por la debida reglamentación (SCAFF, TUPIASSU, 2004).

Como vimos en la explicación desarrollada en nuestro segundo capítulo sobre las competencias tributarias constitucionales y las transferencias entre los entes brasileros, parte del dinero del ICMS, impuesto de mayor recaudación estatal, es recaudado por los Estados y repasado a los Municipios. Así, $\frac{1}{4}$ (un cuarto) de la recaudación es repartido entre los Municipios del Estado de acuerdo a los siguientes criterios: $\frac{3}{4}$ (tres cuartos) serán distribuidos proporcionalmente al Valor Adicionado Fiscal (VAF) que es el cálculo efectuado a partir del valor de las mercaderías que salieron más el valor de las prestaciones de servicios realizadas en el territorio de cada Municipio, a lo que se le resta el valor de las mercaderías que entraron en cada año civil, es decir el valor de las operaciones realizadas en el territorio del Municipio y $\frac{1}{4}$ (un cuarto) será distribuido de acuerdo con criterios que serán fijados en la legislación estadual. En el Estado de Pará, estos criterios fueron fiados en la Ley estadual N°5.645 del año 1991.

Al fijarse un criterio de distribución basado en el valor resultante de la diferencia entre las compras y las ventas de cada Municipio, la lógica constitucional para la repartición de este impuesto privilegia a aquellos Municipios con mayor desarrollo económico, generalmente capaces de generar mayor cantidad de este impuesto (TUPIASSU; CARVALHO, 2016).

Por ende, los municipios con mayor población o circulación de mercaderías son los que tienen más condiciones de desenvolver actividades económicas que terminan siendo las causantes de externalidades negativas, contaminadoras de recursos

naturales y los más beneficiados en la repartición y por otro lado aquellos que tienen la responsabilidad de preservar el ambiente, trayendo externalidades positivas, que benefician a todos, tienen restricciones en su desarrollo económico y como consecuencia reciben menos dinero público por contar una menor circulación de mercaderías y servicios.

Es imprescindible por lo tanto, que los estados brasileiros utilicen la prerrogativa de establecer los criterios del 25% restante de la repartición de ICMS para compensar a aquellos municipios con menor desarrollo económico debido a la presencia de áreas de preservación en sus territorios, incentivándolos a la protección de las mismas y no a la deforestación en aras a la captación de mayores recursos.

El ICMS Ecológico funciona, por un lado, como una especie de compensación a los municipios que sufren limitaciones al desarrollo de actividades productivas, en función de la necesidad de mantener las áreas con restricciones ambientales, como por ejemplo las Unidades de Conservación, interfiriendo en el valor de la transferencia constitucional recibida con base en el criterio Valor Adicionado. El instituto también funciona como elemento incentivador de comportamientos, ya que los municipios buscaran adecuarse cada vez más a los criterios socioambientales que sirven como parámetros de repartición para aumentar su índice de participación en la cuota parte (TUPIASSU; CARVALHO, 2016).

La ley estadual N°5.645/1991 además del Valor Adicionado Fiscal (VAF) considera el criterio Población, Tamaño del Territorio de los Municipios y Partes Iguales entre todos los Municipios.

Con esta configuración, el ICMS Verde fue introducido por la Ley Estadual N°7.638 el 12 de julio de 2012, la cual fue reglamentada por el Decreto Estadual N°775 del 26 de junio de 2013 y sustituido por el Decreto Estadual N°1.696 del 7 de febrero de 2017, alterando los criterios vigentes e incorporando el criterio ambiental que fue aumentando gradualmente hasta alcanzar hoy, el 8% del dinero distribuido (TUPIASSU, 2017).

De esta forma, con la introducción de la política pública del ICMS Verde, el 25% de los valores recibidos por los Municipios son redistribuidos diseñándose otra configuración en los criterios: 5% según la Proporción de la Población Municipal, 5% según el Territorio Municipal, 7% Igual para todos los Municipios y un 8% para el Criterio Ambiental.

Si se analiza la legislación referente al ICMS Ecológico en los demás estados brasileros, se puede constatar la ambición de la norma paraense ya que el porcentaje medio consagrado al criterio ecológico por los otros estados gira en torno de 4,5%, quedando el porcentaje de 8% establecido entre los mayores de Brasil, inferior sólo al estado de Tocantins, que distribuye el 13% de su cuota parte de ICMS Verde con base en el criterio ambiental. El impacto redistributivo de la norma es bastante considerable. A título ejemplificativo, considerando los valores distribuidos a los municipios en el año 2012, cerca de R\$114.000.000,00, (correspondientes a cerca de 8% del valor de la recaudación de ICMS perteneciente a los municipios), anteriormente repartidos por el criterio partes iguales, pasaran a ser distribuidos según el criterio ecológico (TUPIASSU; CARVALHO, 2016).

Con estos números, dimensionamos el porcentaje de dinero público que puede ser distribuido teniendo en cuenta un criterio redistributivo y pensado para cumplir con finalidades constitucionales. No se trata más de repartir los impuestos para que cada ente pueda cumplir con sus cometidos a través de la prestación de servicios públicos sino como a través del mismo accionar de distribución ya se puede comenzar a implementar derechos fundamentales.

Pero la incorporación del Criterio Ambiental no fue repentina sino que fue aumentando con el paso de los años y así vemos como el criterio Partes Iguales fue cediendo para que el criterio Ambiental pase de un 2% en el año 2012, a un 8% en 2015. Se trata de esta forma, de que la implementación de la política vaya analizando sus resultados con el correr de los años y mejorando sus expectativas.

Resta preguntarnos que se comprende por Criterio Ambiental. La misma ley estadual del estado de Pará, considera como Criterio Ecológico la existencia en el territorio municipal de unidades de conservación y otras áreas ambientalmente protegidas y la participación de los Municipios en su implementación y gestión.

Las Unidades de Conservación son categorizadas como Unidades de Protección Integral y de Uso Sustentable por el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC) y además de éstas, el Sistema Estadual de Unidades de Conservación (SEUC) prevé la posibilidad de creación de nuevas categorías de manejo respetando las peculiaridades regionales. La ley de creación de este instituto, también menciona como áreas protegidas las rutas escénicas, los ríos escénicos, las reservas naturales, las áreas de poblaciones tradicionales, las áreas y

tierras indígenas, las áreas de preservación permanente y de reserva legal (TUPIASSU, 2017).

Para poder clasificar el esfuerzo ambiental de los Municipios, se crearon 4 factores con diferentes pesos a partir de los cuales será aplicada una fórmula para identificar cuanto cada Municipio recibirá de repartición de los recursos.

El Factor 1; Regularización Ambiental, representa la dimensión que evalúa el esfuerzo municipal en cuanto a los procesos de adecuación ambiental de los productores rurales y dentro del mismo encontramos las variables, Catastro Ambiental Rural, Área de Preservación Permanente, Reserva Legal y Área Degradada. El Factor 2; Gestión Territorial, representa la dimensión que mide el impacto territorial de las áreas protegidas y la gestión sobre las unidades de conservación y es compuesto por las variables Áreas Protegidas de Uso Restringido, Áreas Protegidas de Uso Sustentable, Deforestación y Deforestación en Áreas Protegidas. El Factor 3; Stock Forestal, representa la dimensión que mide el remanente forestal del Municipio analizado, o sea, el porcentual de cobertura vegetal que todavía existe y es formado por una variable única; Remanente Forestal. Y por último el Factor 4; Fortalecimiento de la Gestión Ambiental Municipal, representa la dimensión que mide la capacidad de ejercicio de la gestión ambiental municipal para licenciamiento de impacto local, fiscalización y otras actividades y es compuesto por una única variable; Capacidad de Ejercicio de la Gestión Ambiental (TUPIASSU, 2017).

Nótese que los criterios y factores son acordes a las problemáticas encontradas en la región Amazónica, una deforestación atroz basada en el perfil agroexportador, extractivista brasileiro, buscando de esta manera encauzar la conducta de los gestores municipales mediante la aplicación de esta política en vistas de una mejor calidad de vida de todos los habitantes y una sustentabilidad equilibrada.

Pero la simple existencia de las Áreas de Protección en el territorio municipal no genera automáticamente su cómputo para el cumplimiento del criterio de recaudación. Es necesario asegurarse de que tales áreas efectivamente sirvan para la finalidad para las cuales fueron criadas, respetando las limitaciones de protección que le fueron impuestas (TUPIASSU; CARVALHO, 2016).

Es decir, se requiere de un accionar activo por parte del aparato municipal para que en su esfuerzo pueda cumplimentar los requisitos que la política trae y de esta manera su faceta incentivadora entra a regir. Esto se efectiviza mediante el sistema

de catastros configurados y tomados en cuenta en cada factor anteriormente explicado.

La Secretaria de Medio Ambiente y Sustentabilidad del Estado de Pará (SEMAS) es la encargada de copilar los datos de cada uno de los factores explicados anteriormente, colectándolos anualmente para luego ser utilizados en el cálculo del año siguiente.

Los recursos procedentes del ICMS Verde son distribuidos conjuntamente con los demás criterios fijados por ley y cada Municipio podrá mediante ley, definir cómo utilizar este dinero.

Es importante notar que aunque los Municipios no sean obligados a aplicar los recursos recibidos del ICMS Verde en la propia gestión ambiental, es una exigencia de la ley para el recibimiento de los recursos más allá de ser un criterio para el cálculo del índice de distribución. De esta forma, cuanto más apliquen los Municipios los recursos oriundos del ICMS Verde al fortalecimiento de la gestión ambiental, más beneficiados serán en el futuro, creando un círculo virtuoso en provecho de una mayor calidad de vida de todos sus habitantes (TUPIASSU, 2017).

Así, los Municipios deberán construir un sistema de gestión ambiental propio, un Consejo Municipal del Medio Ambiente, Fondos Municipales de Medio Ambiente, Secretarías Municipales de Medio Ambiente, entre otros, que fortalezcan la ejecución de una Política Municipal de Medio Ambiente.

El ICMS Ecológico nace en el estado de Paraná con modalidad compensatoria e incentivadora pero con la evolución y suceso del instituto una enorme variedad de elementos pasan a integrar las políticas de varios estados brasileros, como por ejemplo en el estado de Minas Gerais, donde se inauguraron los criterios sociales, índices relacionados con la educación, la salud, los deportes, el patrimonio cultural, el turismo, entre otros, fueron incorporados como criterios para la repartición del dinero público.

Se estima que desde la aprobación de la ley del ICMS Ecológico en Paraná, en 1991, sus áreas protegidas aumentaron 950% y que en los cinco años de efectivo desenvolvimiento del proyecto, se consiguieron mayores resultados que en 60 años de políticas públicas en áreas protegidas (SCAFF, TUPIASSU, 2004).

La definición de los criterios de repartición corresponde a una opción estratégica y política de cada Estado, es decir debe haber una comprensión global de

cada contexto específico, analizándose los fines que se quiere buscar a través de esta intervención en el federalismo fiscal.

Así, vemos como desde nuestro estudio nos encontramos imposibilitados en determinar concretamente el contenido de los criterios ambientales que formarían parte de nuestra propuesta ya que los mismos se deberán formular teniendo en cuenta las problemáticas locales de cada Provincia, por lo cual nos resta proponer de manera amplia, el cumplimiento de las normativas ambientales que implicarían un acercamiento a soluciones ambientales que ya fueron estudiadas y convertidas en ley. Esto no implica que no deba realizarse un estudio de estas normativas antes de la implementación de nuestra propuesta, lo que será necesario para poder apreciar de manera precisa la realidad de cada Provincia y sus problemáticas.

La multiplicación de criterios adoptada por muchos estados, permite la influencia en varios puntos críticos relacionados al desarrollo y la sustentabilidad de las condiciones de vida de las poblaciones, beneficiando la gestión ambiental como un todo. Además, confiere una mayor gama de opciones a los municipios, que en caso de que no tengan condiciones de adecuarse a los eventuales criterios ambientales, puedan invertir en mejoras sociales para obtener más recaudación. Por otro lado, importa resaltar el peligro que puede acarrear la pulverización de criterios, que implica bajos valores de impacto para cada uno, dando oportunidad a un debilitamiento de la faceta incentivadora de la política. Por ello es siempre necesario, analizar la realidad de cada Estado frente a ambas perspectivas; incentivadora y compensadora (TUPIASSU; CARVALHO, 2016).

La pulverización o limitación de la configuración de criterios tendrá que ser evaluada en cada caso concreto, teniendo en cuenta las condiciones heterogéneas que presentan las jurisdicciones. Brasil, al igual que Argentina es un país signado por una heterogeneidad social, económica y ambiental que requiere de un tratamiento desde la base, desde el ámbito local para que estas políticas puedan ser fuertes y continuadas en el tiempo.

El Estado en cuanto idealizador de políticas públicas, debe actuar de modo positivo, visando realizar substancialmente tal principio, ofreciendo medios para su concretización. La repartición de recetas tributarias se presta a este objetivo, siendo el ICMS Ecológico, una tentativa de establecer una función social y ambiental a la recaudación tributaria de los municipios (SCAFF, TUPIASSU, 2004).

De esta forma, la política pública del ICMS Ecológico, trabaja con todos los conceptos pertenecientes a la tributación ambiental desarrollados anteriormente y de esta manera se nos presenta como un ejemplo práctico para visualizar la puesta en marcha de los mismos, que a su vez fundamentan la propuesta de nuestra investigación.

6.5 PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

El equilibrio medio ambiental deja de ser expresión de buenos deseos y la sociedad toma conciencia de que a través de su protección se eleva la calidad de vida de todos los habitantes. La intervención del Estado en la formulación de políticas públicas es fundamental para que el medio ambiente, como derecho humano, se plasme en mecanismos de protección efectiva y real.

Diversos factores concurren para la formación de un medio ambiente saludable, conduciendo a una dimensión más humanística de su concepto, no debiendo su comprensión limitarse a dimensionarlo como el hábitat de los animales racionales. Fundamentalmente, es tener en mente el valor primordial de la vida humana y de la vida con calidad, para partir de allí pasar a considerar el real sentido del medio ambiente. Existe un círculo vicioso uniendo pobreza, subdesarrollo y degradación ambiental, ya que la falta de condiciones sanitarias, por ejemplo provoca la acumulación de aguas contaminadas en los ríos y áreas urbanas, comprometiendo la salud de la población; la falta de buenos sistemas de transporte público origina el exceso de vehículos en los grandes centros, aumentando la contaminación atmosférica y destruyendo la capa de ozono. Se concluye entonces, que gran parte de los problemas ambientales deviene de las condiciones de pobreza (TUPIASSU, 2006).

Al trabajar el medio ambiente, transversalmente abarcamos estas áreas de manera conjunta. La pobreza, la protección ambiental y el desarrollo económico requieren de un tratamiento interdisciplinar obligatorio para la solución de problemas donde el Estado aparece como actor principal.

El derecho cumple varios papeles y entre ellos uno de los más relevantes en el mundo contemporáneo es el de implementar políticas públicas a través de una acción ordenada y coordinada de intervención del Estado en la actividad económica. De esta

forma, el Estado dejó de ser la cristalización de las realizaciones sociales para pasar a ser un instrumento de transformaciones de la sociedad, buscando la realización de sus aspiraciones. La estrecha conexión entre el derecho y la implementación de las políticas públicas, son las que traducen los medios necesarios para alcanzar los valores establecidos por los principios jurídicos que vinculan las finalidades a ser alcanzadas por la sociedad (SCAFF, TUPIASSU, 2004).

Es decir, el derecho deja de tener un rol pasivo para transformarse en actor de cambios radicales dentro de la sociedad, teniendo en miras los principios jurídicos que permean todo nuestro ordenamiento jurídico y los valores que descansan por detrás y que toda la sociedad anhela. Nos valemos de esta intervención estatal para que nuestra propuesta pueda ser llevada a cabo, induciendo las Provincias argentinas a que sus municipios adopten conductas más harmónicas con el medio ambiente, a cambio de una mayor recaudación en sus cofres públicos.

De esta forma, la relevancia del derecho tributario, parte del sistema jurídico, debe explotar su finalidad social resaltándose la función extrafiscal de los tributos que pueden ser ampliamente utilizados en beneficio de los intereses colectivos administrados por el Estado. De hecho, los tributos, en función de su propia naturaleza, deben ejercer una finalidad eminentemente destinada al bien común, debiendo ser optimizada su utilización como instrumento de implementación de las políticas de protección al medio ambiente y el desarrollo sustentable (TUPIASSU, 2006).

Se puede observar que a través de los principios constitucionales en vigencia, su interpretación sistemática y las funciones extrafiscales y social de los tributos, la voluntad política sin necesidad de modificaciones radicales en el federalismo fiscal argentino puede rediseñar el régimen vigente adaptándolo a las exigencias de un desarrollo sustentable y mejor calidad de vida de todos los argentinos.

Nos apropiamos especialmente de la fase incentivadora de la extrafiscalidad, que nos llega como inspiración para proponer el encaminamiento de los municipios hacia la observancia de normativas ambientales, obteniendo en compensación una mayor recaudación. De esta manera, trabajamos de manera conjunta el federalismo fiscal argentino y su derecho ambiental, que confluyen en la creación de una política pública verde.

La interpretación sistemática de la estructura normativa nacional, partiendo de los principios fundamentales de la Constitución, nos obliga a observar todos los

mandamientos por ella impuestos y a compatibilizarlos entre sí, para asegurar su satisfacción a través de las normas infra constitucionales y de las orientaciones políticas seguidas por los poderes públicos. Asumiendo su papel de gestor de las políticas de interés colectivo, el Estado debe buscar medios para atender a la necesidad de protección de los recursos naturales para las presentes y futuras generaciones, inscripta en el artículo 225 de la Constitución Federal, en nuestro caso, artículo 41, alineando el interés público al desarrollo sustentable con auxilio de los entes municipales que ejercen un papel fundamental en la federación (SCAFF, TUPIASSU, 2004).

Lo establecido en los artículos 5, 123 y 124 de la Constitución Nacional, que empodera a las provincias del dominio de sus recursos originarios y a dictar su propia Constitución y por ende a diagramar su propio régimen tributario, asegurando la autonomía de los entes inferiores y con el sólo resguardo de respetar los principios, declaraciones y garantías constitucionales en lo que atañe a diseño institucional de sus entes locales inferiores, habilita a las provincias a incorporar criterios ambientales en las transferencias del dinero público hacia sus municipios (ARGENTINA, 1994).

La constitución, al dejar en manos de las provincias la adopción de los criterios para distribuir el dinero público entre sus municipios, habilita una intervención directa de las provincias en el desarrollo y bienestar de estos entes. Además, las provincias constituyen un ámbito propicio para la implementación de nuestra propuesta teniendo en vista la mayor capacidad que poseen, por su localidad, para el tratamiento de las problemáticas ambientales y cumplimiento de normativas ambientales, control y fiscalización.

Es innegable que el entendimiento de que la defensa del medio ambiente se transforma en un accionar imprescindible ya que es imposible pensar la actividad del poder estatal ajena a su preservación y recuperación, principalmente en razón de su íntima relación con la calidad de vida humana que incluye, salud, bienestar, seguridad, higiene, educación, etc. La función ambiental deviene como punto relevante de la intervención del estado, en el momento que este pasa a darse cuenta de la importancia de la protección de los intereses colectivos (TUPIASSU, 2006).

Vemos claramente la importancia y necesidad de que el poder público disponga de todo un aparato estatal instruido y capacitado para la realización de tareas de formulación, implementación, control y evaluación de políticas públicas destinadas a la protección ambiental.

A través de una interpretación abierta y sistemática de la Constitución, no se puede cerrar los ojos para la realidad del uso del derecho tributario para la consecución de políticas públicas necesarias al desarrollo nacional, haciendo con que el derecho cumpla un nuevo papel diverso de aquel tradicional. Debe ser usado para dirigir la sociedad en el alcance de determinados fines prescriptos en la carta magna (SCAFF, TUPIASSU, 2004).

Los principios constitucionales ya dan fundamento y habilitación para la implementación de esta propuesta. Toda la legislación nacional y provincial ambiental, puede ser amparada y ejecutada con la incorporación de criterios ambientales en el reparto de caudales públicos. De esta manera, se dirigiría el accionar de los agentes públicos encargados de la implementación de políticas ambientales, a alcanzar tales objetivos para una mayor recaudación en las arcas municipales.

A través de la creación de una política pública que represente un mecanismo económico extrafiscal, es decir, que busque no solamente recaudar sino conducir a los gestores públicos a conductas destinadas a la finalidad constitucional de preservación ambiental, se promoverá mayor justicia fiscal y se concretarán mecanismos normativos que descansan en leyes ambientales.

Haber concluido que el 40% de los índices encontrados en las provincias, tengan una finalidad Redistributiva con Enfoque Asimétrico, significa que en la distribución secundaria, la mayoría de las provincias argentinas han buscado compensar las distintas capacidades existentes entre sus municipios con objetivos de equidad, buscando uniformidad de condiciones de vida en todo el territorio, para alcanzar niveles mínimos de bienes, servicios o ingresos, así como también compensar la brecha entre las capacidades fiscales de las jurisdicciones y las necesidades fiscales de las mismas.

Al encontrar, un alto porcentaje de criterios redistributivos, hallamos la flexibilidad que necesitamos para la incorporación de criterios ecológicos en las transferencias provinciales hacia sus municipios. Esa flexibilidad se busca para que los criterios que direccionan la repartición del dinero público puedan ser actualizados de acuerdo a las distintas necesidades de la población y la evolución de las mismas, teniendo en cuenta que una renovación de los criterios permitiría mitigar las desigualdades entre los entes locales y por consiguiente de la población, alcanzando así, la observancia de derechos garantizados constitucionalmente. La incorporación

de criterios ambientales es la actualización que requiere de tratamiento prioritario en las provincias argentinas.

Este índice redistributivo, permite a las provincias incorporar modificaciones a sus criterios de repartición, incorporando prorratores ambientales que puedan inducir a los entes municipales a participar del cumplimiento de todas las normativas ambientales vigentes en Argentina. Si por el contrario, contaríamos con una mayoría de criterios con carácter devolutivo que buscan repartir el dinero público sólo teniendo en cuenta el dinero recaudado en cada ente municipal, esto nos colocaría ante un escenario más rígido y con menos capacidad de flexibilidad y adaptación para la implantación de nuestra propuesta.

Según nos determinó el informe oficial de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias analizado, la mitad de los recursos municipales provienen de lo que se recibe de la coparticipación y de otras transferencias nacionales y provinciales, ya que los recursos genuinamente propios (impuestos, tasas, derechos, contribuciones y otros) alcanzan solamente el 40%. Esto nos muestra la importancia de las transferencias para los entes locales y el campo fértil de las mismas para lograr objetivos constitucionales a través de la incorporación de criterios ambientales en la distribución del dinero que reciben los municipios.

Nuestro estudio también nos permitió concluir que en promedio, las 20 provincias con regímenes de coparticipación vigentes distribuyen el 23% de los ingresos tributarios percibidos o recibidos a sus municipios pero ninguna provincia argentina, reparte a sus municipios una mayor proporción de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos de lo que distribuye de sus propios impuestos provinciales, en promedio, las provincias reparten a sus municipios el 14% de lo percibido por la Coparticipación Federal de Impuestos.

Así, vemos como las provincias argentinas prefieren retener los recursos de origen nacional y compensarlos en parte con una mayor distribución de los impuestos recaudados en el ámbito provincial.

De esta forma, nuestra propuesta se concentrará en la incorporación de un criterio ambiental en los impuestos de competencia provincial que según nuestro estudio, los impuestos provinciales con mayor recaudación son el Impuesto a los Ingresos Brutos, Regalías, Impuesto Inmobiliario Rural/Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto a los Sellos.

Pero dentro de estos impuestos, concluimos también, que aquel que más contribuye a la propia recaudación provincial es el **Impuesto a los Ingresos Brutos** y que además, es el elegido por la mayoría de las provincias para coparticipar entre sus municipios ya que 18 de las 23 provincias argentinas distribuyen el mismo, convirtiéndose en el Impuesto que más aporta a las arcas municipales en un porcentaje del 22% del valor recaudado.

El impuesto a los Ingresos Brutos es el que corresponde a las actividades autónomas, actos u operaciones que consiste en la aplicación de un porcentaje sobre la facturación de un negocio independientemente de su ganancia, y al ser el impuesto con mayor recaudación provincial y aquel que prefieren transferir en su mayoría las provincias a sus municipios, determinándose como el impuesto de más aporta a los entes municipales, se convierte en el Impuesto que elegimos como adecuado para la modificación de sus criterios e incorporación de prorratores ambientales.

En cuanto a los criterios que pueden ser rediseñados para ceder en sus porcentajes frente a un nuevo criterio verde, encontramos que **el Prorratores Redistributivo Partes Iguales** se presenta en 16 provincias argentinas y el **Prorratores Población de cada municipio** en 18 provincias argentinas. De esta forma, concluimos que son los criterios que se disponen como los más potables para ser modificados en favor de un criterio ambiental.

Los criterios ambientales variaran de provincia en provincia teniendo en cuenta las necesidades de las mismas en el cumplimiento de normas legales que contribuyan a la preservación ambiental y la mejor calidad de vida de los habitantes.

Estos criterios deberán ser evaluados y diseñados mediante investigaciones que involucren actores claves de la sociedad, tales como ministerios y secretarías del área, organizaciones de la sociedad civil y universidades locales. La jurisprudencia provincial también podrá ser clave para detectar la problemática ambiental que se reitera en la jurisdicción pero siempre sin olvidarnos de que se pretende con esta propuesta, el cumplimiento de normativas medioambientales vigentes y que por ende, fueron sancionadas para el tratamiento de problemas ambientales ya existentes.

El jurista y especialista ambiental argentino, Caferatta (2007) nos recuerda que el mayor problema contemporáneo del derecho ambiental, es la falta de efectividad normativa. Se sabe que existen leyes, pero no se sabe cómo lograr que estas leyes se cumplan.

Se percibe en este contexto, lo que puede ser una clara y simple forma de compatibilizar la sistemática financiera argentina con la preservación ambiental, incentivando a los municipios a observar las normativas ambientales para recibir mayor dinero en la recaudación y con esto lograr una redistribución más igualitaria de los recursos y el cumplimiento efectivo del derecho ambiental.

7 CONCLUSÃO

En esta investigación, el problema a ser respondido fue de qué forma los criterios ambientales pueden ser incorporados en la repartición de los recursos fiscales entre las Provincias y Municipios Argentinos. De esta manera, fue necesario enfrentar algunas consideraciones importantes.

En una primera instancia, el trabajo fue configurado para brindar un panorama general de la Federación Argentina y así comprender de manera amplia, donde sería enmarcada nuestra propuesta. Presentada la literatura referente al Federalismo verificamos que las características centrales del mismo se refieren a la unión entorno de un gobierno central y a la autonomía de sus miembros y que cada uno de estos entes, que en Argentina se desmiembran en Nación, Provincias y Municipios, deben poseer características plenas de esa autonomía, en su faz institucional, política, administrativa, económica y financiera.

Desde la repartición de competencias normativas, resaltamos la importancia del financiamiento de cada ente de la federación para la observancia de los derechos constitucionales y de la propia estructura federal. También, la consagración del dominio originario de los recursos naturales por parte de las Provincias y el reconocimiento de la autonomía Municipal, consagrados a través de la reforma de 1994, se instrumentan como basamento legal de nuestra propuesta.

Así mismo, constatamos que el Federalismo presente en Argentina se delinea desde su génesis con una centralización muy marcada, que se presentó en las intensas confrontaciones entre los intereses de Buenos Aires y los intereses provinciales y que por más el constituyente reformador se haya esforzado por implantar un Federalismo Cooperativo, del análisis de las relaciones y competencias constitucionales de cada ente federal, se desprende una fuerte inflación del poder en el ámbito nacional, atacando la autonomía de los entes inferiores.

Entendiendo de forma general al Federalismo Fiscal como la repartición de competencias tributarias, su deslinde y mecanismos de coordinación fiscal en los tres entes que componen la Nación Argentina, en el segundo capítulo de este análisis los resultados obtenidos se alinean en consonancia con los levantados en el primero. Encontramos en Argentina un Federalismo Fiscal débil debido a la centralización de la recaudación y repartición de impuestos en manos de la Nación, dejando a las Provincias y a los Municipios con sus autonomías erosionadas y en total dependencia.

Trae igual consecuencia, la descentralización inconstitucional de servicios y funciones del gobierno central sin la correspondiente reasignación de recursos, los porcentajes y criterios de distribución primaria y secundaria, las retenciones a la masa coparticipable y las afectaciones específicas.

El Federalismo Fiscal Argentino, se convierte así, en un régimen ininteligible y sin transparencia que requiere de una apremiante reforma integral y que a pesar de tantos años de proyectos de reforma, todavía no vió la luz en una nueva estructura que brinde claridad y seriedad a las relaciones fiscales.

Para terminar este segundo abordaje y al trazar nuestro comparativo con el Federalismo Fiscal Brasileiro, concluimos que por más que la mayor parte de la recaudación esté en manos de la União, el centralismo brasileño se presenta más atenuado que en Argentina y al encontrarse las competencias y transferencias tributarias en su Constitución Federal, al contrario que nuestro país donde son establecidas en leyes inferiores, esto proporciona una mayor facilidad, clareza y transparencia para la implantación de políticas públicas que quieran trabajar con un Federalismo Fiscal Ambiental.

Como conclusión de los conocimientos expuestos en la tercera parte de esta investigación referente ya, al ámbito fiscal Provincial-Municipal observamos también una fuerte concentración de los ingresos en el nivel provincial en detrimento de los municipios argentinos, que reciben sólo el 23% en promedio, de los impuestos recaudados por las provincias vía transferencias. Al representar estos, la mitad de sus ingresos, los Municipios argentinos también se convierten en dependientes de sus entes federales superiores, sumando a ello que genuinamente recaudan como recursos propios sólo el 40% del total de sus caudales.

Además, constatamos que ninguna provincia reparte a sus municipios una mayor proporción de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos de lo que distribuye de sus propios impuestos provinciales, siendo el impuesto a los Ingresos Brutos aquel que más contribuye a la recaudación provincial y en promedio, el que distribuye mayor porcentaje de coparticipación a sus entes locales, vía transferencias, alcanzando un 22% en la recaudación municipal. Teniendo en cuenta este volumen de recaudación en las Provincias y posterior recaudación municipal a través de las transferencias, el Impuesto a los Ingresos Brutos se convierte en el tributo elegido para la implantación de nuestra propuesta.

Ya adentrándonos en la cuarta sesión y luego de haber analizado las veintitrés normativas provinciales y del confronto de tres informes oficiales, verificamos la utilización de veintinueve criterios en diferentes combinaciones por parte de las Provincias Argentinas en su distribución secundaria, sin observar ningún criterio ambiental que rija la distribución del dinero transferido a los Municipios. También obtuvimos los prorratores que más se utilizan a nivel provincial, presentándose el criterio Partes Iguales en 16 Provincias y el criterio Población de cada Municipio, en 18 Provincias. Estos criterios se convierten en los elegidos para ser disminuidos frente a incorporación de un criterio ambiental que rediseñe el federalismo fiscal provincial-municipal.

Al clasificar estos criterios según la doctrina imperante llegamos a la conclusión de que la mayoría de los mismos poseen carácter redistributivos, obteniendo un 40% de criterios redistributivos con enfoque asimétrico, lo que significa establecer, que las provincias han buscado compensar las distintas capacidades existentes entre sus municipios con objetivos de equidad y uniformidad, restando importancia al dinero recaudado en los Municipios, propio de los criterios devolutivos y convirtiéndose de esta forma, en un contexto propicio para la introducción de criterios ambientales en las transferencias provinciales.

La amplia presencia de índices redistributivos en los criterios de repartición secundaria provincial es también un fundamento para la gestación de nuestro proyecto, ya que permite una mayor flexibilidad para incorporar criterios ambientales que no nos proporcionarían los criterios devolutivos debido a su rigidez al llevar en consideración sólo el dinero público recaudado en cada municipio.

En el último capítulo, continuamos fundamentando nuestra propuesta de Federalismo Fiscal Ambiental en todas las normativas ambientales vigentes en la Argentina y cuya existencia se remonta inclusive mucho antes de la incorporación del artículo 41 en nuestra Constitución Nacional con amplia legislación provincial al respecto. También encontramos fundamento al considerar al medio ambiente como un derecho humano capaz de lograr a través de su protección, la vigencia de otros derechos humanos y en el paradigma del desarrollo sustentable, ya que la comunión entre el crecimiento económico y la protección ambiental es manifestada en nuestra propuesta mediante el cumplimiento de objetivos ambientales para la mayor recaudación del dinero público entre los entes municipales (ARGENTINA, 1994).

Las Provincias fueron los entes federales elegidos para implantar nuestro proyecto, no de forma aleatoria sino porque las mismas se presentan desde el inicio de la federación argentina como las principales protagonistas de la protección ambiental que luego es reconocida con la última reforma constitucional, adquiriendo el dominio originario de los recursos naturales a través del artículo 124 y al tener mayores posibilidades de conocimiento de las problemáticas ambientales por su localidad y efectividad en el control y fiscalización de las normativas ambientales (ARGENTINA, 1994).

En los artículos 5 y 123 de la Constitución, encontramos otro fundamento legal para elegir a las Provincias como las principales gestoras de la construcción de nuestra propuesta, verificando que estas normativas las habilitan a introducir criterios ambientales cuando proporcionan la capacidad del dictado de su propia Constitución y de su propio régimen fiscal, con el sólo resguardo de respetar las autonomías municipales (ARGENTINA, 1994).

A través de la tributación ambiental y sus conceptos conexos, fundamentamos nuestra investigación apropiándonos fundamentalmente de la fase incentivadora y directora de conductas, que nos permite justificar la intervención por parte del Estado a través de la creación de políticas públicas verdes, demostrando como los Municipios argentinos pueden ser dirigidos al cumplimiento de las normativas ambientales recibiendo a cambio, una mayor recaudación en las transferencias provinciales.

De este modo, la política pública brasilera del ICMS Ecológico fue elegida para ser un ejemplo práctico que interpreta todos los fundamentos hasta aquí expuestos, representando un mecanismo de intervención económica extrafiscal destinado a la consecución de una finalidad constitucional ambiental.

Por lo tanto, a través de este proyecto interdisciplinar en el cual trabajamos con instrumentos normativos ambientales e instrumentos fiscales, queda demostrado como un instituto fiscal de distribución de impuestos, puede ser transformado en un potencial gestor de políticas públicas, dando intervención al Estado para actuar de manera conjunta en la economía y el medio ambiente.

Con este conjunto de fundamentos y aunque nuestra realidad fiscal no se presente como el mejor escenario, tal como fue comprobado, nuestra propuesta se presenta viable desde las circunstancias presentes en las Provincias argentinas y de esta forma, respondiendo a nuestro problema de investigación, concluimos que criterios ambientales pueden ser incorporados en la repartición de recursos fiscales

entre Provincias y Municipios de la Argentina a través de un rediseño de los criterios más utilizados en las Provincias, que cederán lugar para la incorporación del criterio medioambiental. Así, los criterios Partes Iguales y Población de cada Municipio y el Impuesto a los Ingresos Brutos, se convierten en claves para la configuración de esta futura política pública verde.

De esta forma, los Municipios serán incentivados a alcanzar las normativas ambientales especificadas por cada Provincia, para la captación de una mayor recaudación de los recursos en pro de una efectiva aplicación del derecho ambiental y la protección del medio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABALOS, María Gabriela. El Régimen Municipal Argentino, después de la Reforma Nacional de 1994. **Revista Cuestiones Constitucionales**, Número 8, enero-junio 2003. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst08/CUC00801.pdf>
Acceso en: 12 junio 2017.

ALBERDI, Juan Bautista. **De la integridad nacional de la República Argentina bajo todos sus sistemas de gobierno**: en Organización de la Confederación Argentina. Tomo II, Pablo García y Cía. Madrid: Nueva Edición, 1913.

ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. (Coord) Antonio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014.

ARGENTINA. **Constitución Nacional de la República Argentina**. Santa Fe, 1853. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> Acceso en: 13 diciembre 2016.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Rivademar, Angela Digna Balbina Martinez Galvan de C/ Municipalidad de Rosario S/ Recurso Contencioso Administrativo de plena Jurisdicción**. Sentencia, 21 de Marzo de 1989. Capital Federal, C.A.B.A. Disponible en: <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rivademar-angela-digna-balbina-martinez-galvan-municipalidad-rosario-recurso-contencioso-administrativo-plena-jurisdiccion-fa89000085-1989-03-21/123456789-580-0009-8ots-eupmocsollaf>
Acceso en: 5 febrero 2017.

ARGENTINA. **Decreto N° 5.385/10**. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdf/cop-salta-5385.pdf>. Acceso: 3 Julio 2017.

ARGENTINA. **Informe del Destino de la Recaudación de los Impuestos, al 31/03/2017**. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Subsecretaría de Ingresos Públicos. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Presidencia de Nación. Disponible en: http://www.economia.gov.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf. Acceso en: 21 junio 2017.

ARGENTINA. Ley 1.065. **Sistema de Coparticipación de Municipalidades y Comisiones de Fomento**. Disponible en: http://www.lapampa.gov.ar/images/stories/Archivos/AsesoríaLetrada/Leyes/ley_no_1065.pdf. Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 1.494. **Ley de Coparticipación Provincial de Santa Cruz**. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdf/cop-santa-cruz-1494.pdf>. Acceso: 16 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 1.946. **Régimen para la Coparticipación de Recursos a Municipios de la Provincia de Río Negro**. Disponible en:

<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdf/cop-rio-negro-1946.pdf>. Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 10.559. **Régimen de Coparticipación Municipal de Impuestos de la Provincia de Buenos Aires.** Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por la Ley 13010. Disponible en:
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10559.html>. Acceso: 11 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 191. **Sistema de Coparticipación de Recursos con las Municipalidades de la Provincia de Tierra del Fuego.** Disponible en:
[file:///C:/Users/Antonela/AppData/Local/Temp/Rar\\$EXa0.308/ley191-municipios.htm](file:///C:/Users/Antonela/AppData/Local/Temp/Rar$EXa0.308/ley191-municipios.htm). Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 2.148. **Régimen para la Coparticipación de Recursos a Municipios de la Provincia de Neuquén.** Disponible en:
<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdf/cop-neuquen-2148.pdf>. Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 3.188, de 2 de noviembre de 1986. **Coparticipación de Impuestos Provincia-Municipios de la Provincia de Chaco.** Disponible en:
<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdf/cop-chaco-3188.pdf>. Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 5.082. **Sistema de Coparticipación a Municipalidades de Salta.** Disponible en:
http://www.boletinoficialsalta.gob.ar/VersionImprimibleLeyes.php?nro_ley2=7651. Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 5.120, 30 de octubre de 1996. **Coparticipación Municipal de Corrientes.** Sumario: Municipalidades - Modificación de la ley orgánica 4752 Publicado en: Boletín Oficial 08/04/1997. Disponible en:
<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/gestion/normativas/Corrientes.pdf>. Acceso: 4 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 5174, de 7 de diciembre de 2005. **Participación de Impuestos a Municipios. Catamarca. Coparticipación de las municipalidades.** Derogación de la ley 3689. Fecha de Promulgación: 19/12/2005 Publicado en: Boletín Oficial 06/01/2006. Disponible en: <http://mininterior.gov.ar/municipios/pdf/cop-catamarca-5174.pdf>. Acceso: 9 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 6.316. **Sistema de Coparticipación de Recursos con las Municipalidades de la Provincia de Tucumán.** Disponible en:
<http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/consolidadas/L-6316-consolidada.pdf>. Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 6.396 de 24 de abril de 1996. **Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de Mendoza y sus Municipalidades.** Publicado en: 28/05/96. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdf/cop-mendoza-6396.pdf>. Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 6.426. **Ley de Distribución de Fondos de Coparticipación de la Provincia de Santiago del Estero.** Disponible en: <http://www.saij.gov.ar/6426-local-santiago-estero-ley-distribucion-fondos-coparticipacion-lpg0006426-1998-06-16/123456789-0abc-defg-624>

6000gvorpyel?&o=23&f=Total%7CTipo%20de%20Documento%7CFecha%7CTema/Derecho%20tributario%20y%20aduanero/Derecho%20Tributario/facultades%20tributarias/coparticipaci%F3n%20de%20impuestos/coparticipaci%F3n%20provincial%7C Organismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B50%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D&t=53. Acceso: 9 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 6.438. **Ley de Regalías petrolíferas y gasíferas liquidadas a la Provincia por Y.P.F. y Gas del Estado.** Asignación de porcentajes a favor de municipios del interior. Disponible en: <http://www.agpsalta.gov.ar/MD/14/Ley%206438.pdf>. Acceso: 24 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 7.457. **Régimen de Coparticipación Municipal de la Provincia de Santa Fe.** Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/95749/467126/file/Ley%20N%C2%B0%207457%20-%20Coparticipaci%C3%B3n%20Provincial.pdf>. Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 766. **Ley Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y las Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia de Formosa.** Disponible en: <http://www.legislaturaformosa.gov.ar/?seccion=verley&nro=766>. Acceso: 11 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 9.782. **Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de La Rioja y sus Municipalidades.** Disponible en: <http://legislaturalarioja.gov.ar/2015/leyes2015pdfs/L9782.pdf>. Acceso: 11 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley II – N° 6. **Coparticipación de Impuestos Provincia-Municipios de la Provincia de Chubut.** Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdf/cop-chubut-1564.pdf>. Acceso: 8 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley N° 23.548, de 7 de enero de 1988. **Ley de Coparticipación Federal De Recursos Fiscales.** Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1° de enero de 1988. Promulgada: Enero 22 de 1988. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm> Acceso en: 3 diciembre 2016.

ARGENTINA. Ley Provincial 8.492 de 30 de julio de 1991. **Régimen de Coparticipación para las Municipalidades y Juntas de Fomento.** Texto ordenado con las modificaciones introducidas por leyes n° 8918 y 9317. PROMULGADA: 08.08.1991 PUBLICADA: 14.08.1991. Disponible en: <http://egob.concordia.gov.ar/servicios/digesto.do?opcion=idNormativa&idNormativa=368&origen=arbol>. Acceso: 5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley XII-0351-2004. **Régimen de Coparticipación Municipal de la Provincia de San Luis.** Disponible en:
file:///C:/Users/Antonela/Downloads/Norma.pdf. Acceso:4 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley XV, N° 10. **En el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de Mendoza y sus Municipalidades.** Disponible en:
http://www.diputadosmisiones.gov.ar/digesto_juridico/documentos/38.pdf. Acceso:5 Julio 2017.

ARGENTINA. Ley 8.663. **Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y sus Municipalidades y Comunas el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba.** Disponible en:
<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/F9DC03A99AD8B9890325723400646116?OpenDocument&Highlight=0,8663>. Acceso: 11 Julio 2017.

BARBOZA DE FREITAS NETO, Jayme; KRIEGER MOURA BUENO, Luís Felipe; PORTO SEVERO DA COSTA, Luiz Eugênio. **Derecho Tributario ambiental.** O Tributo Ambiental à Luz do Direito Comparado. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BAS, Arturo M. **El derecho federal argentino**, Buenos Aires: Editorial Abeledo, 1927.

BASTOS, Thiago Guerreiro; VAL, Eduardo Manuel. Federalismo Fiscal na América Latina: os Casos de México, Argentina e Brasil. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 2, p. 932-973, 2017.

BAZÁN, Víctor. **El sistema federal argentino:** Actualidad y perspectivas. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XIX, Bogotá: 2013.

BIDART CAMPOS, German. **Manual de la Constitución Argentina.** Tomo I. Buenos Aires: Editorial Ediar, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponible en:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso en: 7 agosto 2017.

BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. **Derecho Ambiental, Fundamentación y normativa.** Buenos Aires: Ed. Abeled-Perrot, 1995.

CAFFERATTA, Néstor. De la efectividad del derecho ambiental. **Revista La Ley**, ejemplar del 2 de octubre de 2007.

CARDOZO, Nelson. Brasil y Argentina: Federalismo y sistema de partidos. **Boletín de Política Comparada** nº1,06/2008, ISSN 1851-8192. Disponible en:
https://www.academia.edu/3759428/Brasil_y_Argentina_Federalismo_y_sistema_de_partidos Acceso: 16 septiembre 2017.

CASAS, José Osvaldo. El laberinto de la Coparticipación. **Criterios Tributarios** N° 104, año 2003.

DALLA VÍA, Alberto R. **Actualidad del Federalismo Argentino**. En Serna de la Garza, José M. (coord.). *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, (México D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

DEMICHELI, Alberto. **Formación Nacional Argentina**. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1971.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Versión electrónica** de la vigesimotercera edición del Diccionario de la lengua española, 2017. Disponible en: <<http://www.rae.es/>>. Acceso: 9 mayo 2017.

FERNÁNDEZ, Jorge Raúl. **Historia Argentina: 1810-1930**. 1ª ed.-1ª reimp. Santa fe: Universidad Nacional del Litoral, 2006.

FREITAS PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson. **Federalismo, tipos de Estado e Conceito de Estado Federal**. In: *Federalismo Fiscal*, CONTI, José Mauricio, organizador. Barueri, SP: Manole, 2004.

FRÍAS, Pedro J. **El Proceso Federal Argentino**. Córdoba, Argentina: Ediciones del Copista, 1998.

GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina. **Derecho Tributario, Consideraciones económicas y jurídicas**. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 2012. Disponible en : <http://proview.derecho.uba.ar/title.html?redirect=true&titleKey=laley%2F2012%2F41347093%2Fv1.4&titleStage=F&titleAcct=ia744803d0000014ba911d4886f700511#sl=e&eid=335ab5ab3aecc6198cdf760fe23e12fe&eat=%5Bbid%3D%221%22%5D&pg=1&psl=e> Acceso en:18 abril 2017.

GARCÍA, Juan Agustín; SAGARNA, Antonio; GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan; LEVENE, Ricardo. **Los Antecedentes Constitucionales Argentinos**. Buenos Aires: Editorial El Coloquio de Económicas, 1968.

GELLI, María Angélica. **Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada**. 4ta edición ampliada y actualizada. 4a ed. 4a reimp. Buenos Aires: La Ley, 2011.

INDEC. **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010**. Instituto Geográfico Nacional (IGN). Disponible en: http://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=0&s=0&c=2010 Acceso: 23 Julio 2017.

JARACH, Dino. **Finanzas Públicas y Derecho Tributario**, Tercera Edición. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 1996.

Kraft, Michael; Furlong, Scott. **Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives**. 2nd. Washington, DC: ed.CQ Press, 2006.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Publicaciones del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, dirección del Prof. M. Jiménez de Parga. Editorial Ariel, 1979.

LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MACCHIOLI, Mariano (coord.). **La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos**. 1a ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: Artes Gráficas Buschi S.A., 2015. Disponible en: http://www.ungs.edu.ar/ms_publicaciones/wpcontent/uploads/2016/08/9789876302173-completo.pdf Acceso en: 14 Junio 2017.

MANKIW, N. Gregory; MONTEIRO, Maria José Cyhlar. **Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia**. São Paulo: 2001.

MECON. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Universidad Nacional de Córdoba. **Regímenes Provinciales de Coparticipación de Recursos a los Gobiernos Locales en Argentina**. 2014. Disponible en: http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal/documentos/estudios/REGiMENES_PROVINCIALES_DE_COPARTICIPACIoN_DE_RECURSO_JIFP2014.pdf Acceso: 12 Junio 2017.

MECON. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP), **Resumen Ejecutivo**; 2015. Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/InformesSinteticos.php> Acceso: 11 Junio 2017.

MECON. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. **Mecanismos de Coordinación Financiera, Regímenes de Coparticipación Impositiva; 2014**. Disponible en: http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal/mecanismos/reg_copart.php Acceso: Junio 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 4ta. Ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOLINA HERRERA, Pedro M. **Derecho Tributario ambiental**. La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario. Madrid: Marcial Pons, 2000.

MRAM. Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina. **Regímenes de Coparticipación a Municipios**; 2013. Disponible en: http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/Mesa_Responsables/documentos/Regimenes%20de%20coparticipacion%20a%20municipios%20version%20final.docx Acceso en: 4 Junio 2017.

NONNA, Silvia. **La protección ambiental en las normas del nuevo milenio**. Un nuevo rumbo. El nuevo Rumbo Ambiental. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2008.

NOVO DICIONÁRIO ELETRÔNICO AURÉLIO, **Versão Cd-Rom 5.0**. Corresponde à 3ª edição, 1ª impressão da Editora Positivo, Revista e atualizada do Aurélio Século XXI, 2004. Acceso en: mayo 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. Ed rev., atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

ONU. **Informe Nuestro futuro en común**, El informe Brundtland, 1987. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>. Acceso: 3 de mayo de 2017.

ONU. **Informe Preliminar del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible**. John H. Knox, 2012. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/75/PDF/G1218975.pdf?OpenElement>. Acceso en: 6 Junio 2017.

PERDOMO, Martín. **Nota Técnica N°67**, Correspondiente al Informe Económico N° 82, Primer Trimestre de 2013. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura. Disponible en: http://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/NOTA%20TECNICA%2067%20-%20IET%2082.pdf. Acceso en: Julio 2017.

PEREIRA PINTO, Juan Carlos. **Los Antecedentes Constitucionales Argentinos**. Buenos Aires: Editorial El Coloquio de Económicas, 1968.

PORTO, Alberto. **Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal**. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, 1° edición, ISBN N° 950-34-0270-0. Buenos Aires; 2004. Disponible en: http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/libro_federalismo.pdf. Acceso: 15 Mayo 2017.

RAMOS MEJÍA, Francisco. **El federalismo argentino**. Buenos Aires: Editorial Cultura Argentina, 1915.

REZZOAGLI, Luciano Carlos, BAZZA, Alcides. Aspectos Clave del Federalismo Fiscal y las Asimetrías Regionales en la República Argentina. **Revista VIA IURIS**, núm. 13, Fundación Universitaria Los Libertadores Bogotá, Colombia, julio-diciembre, 2012.

REZZOAGLI, Luciano Carlos. Asimetrías Regionales y Federalismo Fiscal. Un enfoque jurídico financiero institucional del caso argentino. **DAAPGE**, año 11, N° 17, 2011, pp. 113-131. UNL, Santa Fe, Argentina.

SACCONE, Mario Augusto. **Manual de Derecho Tributario**. Buenos Aires: Edición La Ley, 2002.

SCAFF, Fernando Facury. **O Federalista Atual: Teoria do Federalismo**. Coordinador; Ramos, Dirceo Torrecillas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa Merlin. **Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico**. *VERBA JURIS-Anuário da Pós-Graduação em Direito*, 2004, vol. 3, no 3.

SHELTON, Dinah. **Guía de Defensa Ambiental.** Construyendo la Estrategia para el Litigio de Casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. México D.F: Talleres de Mar de Letras, 2008.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo. **O uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

SPISSO, Rodolfo R. Fortalecimiento del Federalismo. Un Mandato Incumplido. **Revista la Ley**, 28 enero de 2015.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa Merlin. **ICMS verde:** a cidade que ganha para conservar a natureza. Lise Tupiassu, Rodolpho Zahluth Bastos, Jean-Raphaël Gros-Désormeaux. Belém: Best Amazônia, UFPA, 2017.

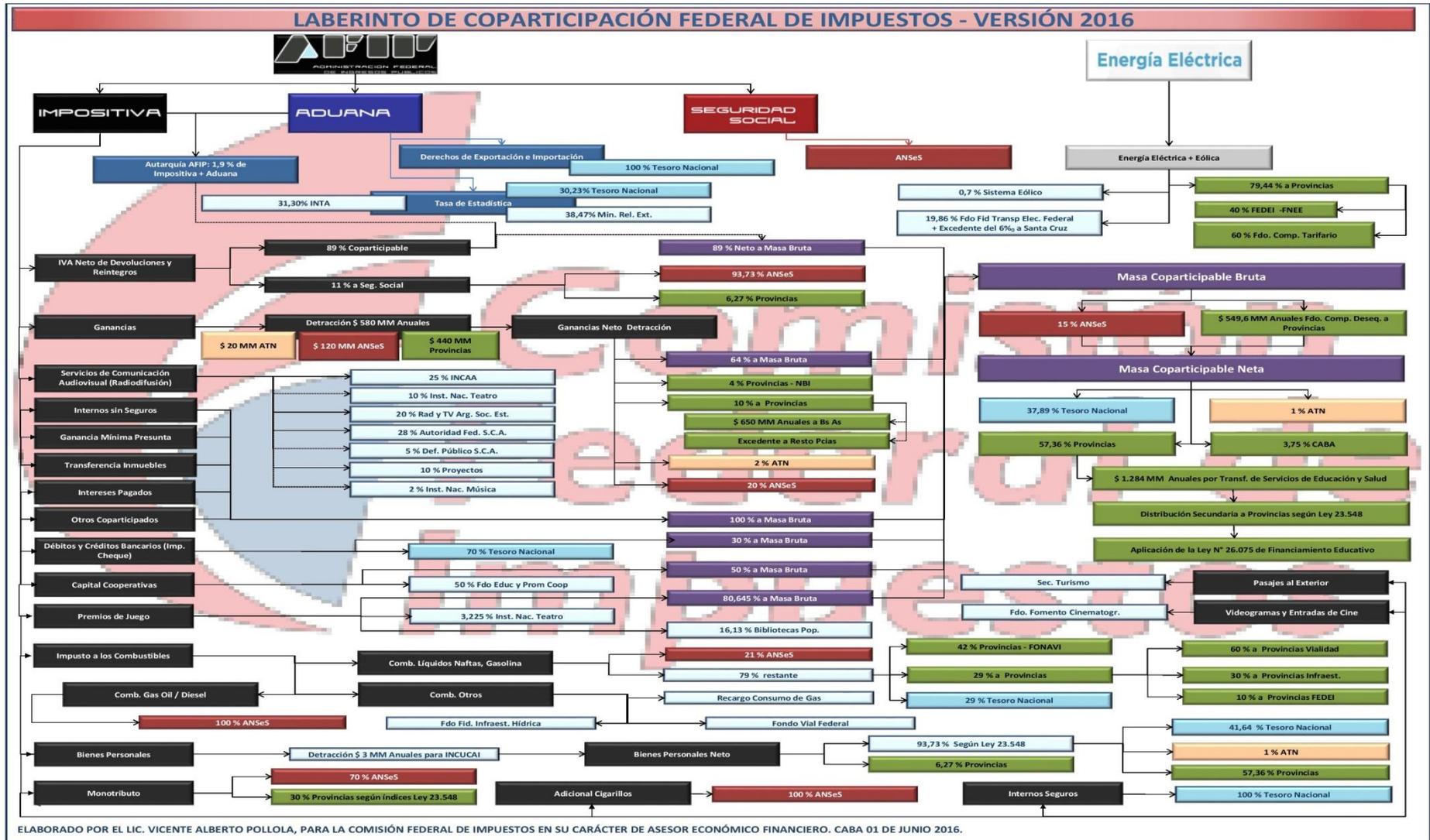
TUPIASSU, Lise Vieira da Costa Merlin; OLIVEIRA, Adriano Carvalho. ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, 2016, vol. 13, no 25.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental:** a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VILLEGAS, Héctor B. **Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario.** 7ma Edición, ampliada y actualizada. Tomo único. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 2001.

ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. **El Federalismo Argentino.** Buenos Aires: Editorial Perrot, 1958.

ANEXO A - LABERINTO DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS



APÉNDICE A - DESTINO DE LA RECAUDACION DE LOS IMPUESTOS

DESTINO DE LA RECAUDACION DE LOS IMPUESTOS AL 30/09/2017

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación.

1. IMPUESTOS COPARTICIPADOS

Según Ley N° 25.570, la distribución de recursos se efectúa de acuerdo a lo siguiente:

a) La Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos dispone la siguiente distribución primaria:

- 42,34% al Tesoro Nacional. De este porcentaje se destina un 0,70% a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, por el Decreto N° 702/99 y un 3,75% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Decreto N° 194/16, quedando 37,89% para el Tesoro Nacional.
- 56,66% a las Provincias.
- 1% al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias - ATN).

b) De la masa de recursos coparticipables el Estado Nacional retiene:

- Para el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos, por Ley N° 27.260 – Libro I Título IV:

Año 2017: 9 puntos porcentuales

Año 2018: 6 puntos porcentuales

Año 2019: 3 puntos porcentuales

Año 2020 y sucesivos: 0 punto porcentuales

- La suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre las Provincias, por Ley N° 24.130 y Decreto N° 1807/93.

c) Además, existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente, que se detalla en cada uno de ellos.

- Impuesto a las Ganancias. Ley N° 20.628 (t.o. en 1997) y Ley N° 26.078

En primer término se efectúa una detracción anual de \$ 580.000.000, que se destina a: a) \$ 120.000.000 anuales para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). b) \$ 20.000.000 anuales para refuerzo de la cuenta especial 550,

“Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias” (ATN). c) \$ 440.000.000 anuales al conjunto de las provincias, para distribuir entre ellas según las proporciones establecidas en la Ley N° 23.548, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El producido del impuesto, luego de la detracción, se destina: a) 20% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). b) 10%, hasta un monto de \$ 650.000.000 anuales, a la Provincia de Buenos Aires. El excedente de dicho monto se distribuye entre el resto de las Provincias, incluyendo la de Tierra del Fuego. c) 2% al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias - ATN). El 33% del 2% se distribuirá durante el año 2017 de forma directa al conjunto de las provincias, según los índices previstos en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, con las adecuaciones necesarias para incluir a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. d) 4% a las Provincias, excepto la de Buenos Aires. e) 64% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecida en el Punto 1.

-Impuesto al Valor Agregado. Ley N° 23.966, art. 5to. pto. 2 y Ley N° 26.078

De la recaudación del impuesto se detraen los reintegros a las exportaciones. El saldo se distribuye: a) 11% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que a su vez se distribuye: 6,27%: Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 93,73%: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). b) 89% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en el Punto 1.

- Impuestos Internos Coparticipados. Ley N° 24.674

Incluye los siguientes bienes y servicios: Tabaco, Bebidas Alcohólicas, Cervezas, Bebidas Analcohólicas, Jarabes, Extractos y Concentrados, Servicio de Telefonía Celular y Satelital, Objetos Suntuarios y Vehículos Automóviles y Motores, Embarcaciones de Recreo o Deportes y Aeronaves. Excluye el Impuesto sobre los Automotores y Motores Gasoleros y sobre los Seguros. a) 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en el Punto 1.

- Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas. Ley N° 23.905, Título VII

a) 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en el Punto 1.

- Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos. Ley N° 20.630 y sus modificaciones y Decreto N° 668/74

a) 80,645% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en el Punto 1. b) 16,130% al Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación. c) 3,225% al Instituto Nacional del Teatro.

- Impuesto sobre el Capital de las Cooperativas. Leyes Nros. 23.427, 23.658 23.760, 25.239 y 25.791

El producido por la aplicación de la alícuota del 2% se destina: a) 50% según la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, entre Nación y Provincias, según distribución establecida en el Punto 1. b) 50% al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.

- Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Ley N° 25.063, Título V

a) 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en el Punto 1.

- Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria. Ley N° 25.413 y sus modificaciones

a) El 70% se destina al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública declarada por Ley N° 25.561. b) El 30% se coparticipa según Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, según distribución establecida en el Punto 1.

- Impuesto Específico sobre la Realización de Apuestas. Ley N° 27.346, Título III, Capítulo I y Decreto N° 179/2017

a) 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en el Punto 1.

- Impuesto Indirecto sobre Apuestas On-line. Ley N° 27.346, Título III, Capítulo II

a) 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en el Punto 1.

2. IMPUESTOS NO COPARTICIPADOS

- Derechos de Exportación. Decretos N° 509/07 y sus modificaciones, 133 y 160/15 y 349 y 361/16

a) 100% se destina al Tesoro Nacional.

3. IMPUESTOS CON ASIGNACION ESPECÍFICA

- Tasa de Estadística. Ley N° 23.664 y modificaciones, Ley N° 23.697, art. 35 y Decretos Nros. 389/95 y 108/99. Ley N° 26.337, arts. 28 y 101 y Decreto N° 740/14, art. 105

El 100% se distribuye: a) 31,30% al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. b) 38,47% al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. c) 30,23% al Tesoro Nacional.

- Derechos de Importación. Decreto N° 509/07 y modificaciones. Ley N° 27.198, art. 22

a) El 0,65% del valor CIF de las importaciones que abonen tributos aduaneros, que debe ser deducido de los gravámenes, derechos y tasas -excluida la Tasa de Estadística- se deduce, en la práctica, de la recaudación de estos derechos, asignándose de la siguiente forma: 0,45% al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 0,15% al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, 0,05% al Instituto Nacional de Tecnología Industrial. B) El resto de la recaudación de estos Derechos, se destina al Tesoro Nacional.

- Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural. Ley N° 23.966, Título III, Cap. IV. Ley N° 24.699, art. 2°) y Ley N° 26.078

El gravamen sobre las Naftas, Gasolina Natural, Solvente, Aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, en la medida que califiquen como naftas de acuerdo a las especificaciones técnicas de la reglamentación respectiva, se distribuye: a) 21% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). b) 79% restante: 29% al Tesoro Nacional, 29% a las Provincias, 42% al Fondo Nacional de la Vivienda.

El producido del impuesto que grava el Gasoil, Diesel-oil, Kerosene y el Gas Natural Comprimido se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- Impuesto a la Energía Eléctrica. Ley N° 24.065 art. 70 y Ley N° 26.078

El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituye con un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores del mercado mayorista y se destina: a) El 0,70% a remunerar a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios. b) El 19,86% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal. c) El 79,44% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior.

- Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor. Leyes Nros. 26.028 y 26.454

La alícuota del impuesto del 22% se distribuye de acuerdo a lo siguiente: a) El 20,20% en forma exclusiva y específica al Fideicomiso que conforma el Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT), conforme el Título II del Decreto N° 976/2001 y la distribución establecida por el Decreto N° 868/2013. b) El 1,80% de la alícuota para compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Area Metropolitana de Buenos Aires.

- Recargo sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo. Ley N° 25.565, art. 75

El recargo aplicable está destinado al Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas y tiene el objeto de financiar: a) las compensaciones tarifarias para la región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la región conocida como "Puna", que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de gas natural y gas licuado de petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales, y b) la venta de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo, gas propano comercializado a granel y otros, en las provincias ubicadas en la Región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la Región conocida como "Puna".

- Impuesto sobre la transferencia o importación de naftas y gas natural destinado a GNC. Ley N° 26.181

El producido del impuesto integra el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica y tiene afectación específica al desarrollo de proyectos, obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica, de recuperación de tierras productivas, de control y mitigación de inundaciones y de protección de infraestructura vial y ferroviaria.

- Impuesto Sobre los Bienes Personales. Ley N° 23.966, Título VI, art. 30 y Ley N° 26.078

En primer término se detrae en forma mensual la suma de \$ 250.000 para ser transferida al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (I.N.C.U.C.A.I.) para el financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas. El resto de la recaudación se distribuye como sigue:
a) 93,73% según la Ley de Coparticipación Federal, pero sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufren las detracciones con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de la parte proporcional de los 45,8 millones de pesos mensuales que se distribuye entre las Provincias. b) 6,27% entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Impuesto sobre los Videogramas Grabados. Ley N° 17.741, modificada por Ley N° 24.377

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

- Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos. Ley N° 17.741, modificada por Ley N° 24.377

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

- Fondo Especial del Tabaco. Ley N° 19.800 y sus modificaciones

Los importes recaudados se destinan a subsidiar a los productores tabacaleros y otras actividades.

- Impuesto a los Pasajes al Exterior. Ley N° 25.997

Se destina a la Secretaría de Turismo.

- Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos. Leyes Nros. 24.625 y 26.658

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo). Ley N° 26.545

•Impositivo: Se distribuye: a) 70% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). b) 30% a las Provincias, de acuerdo a distribución secundaria prevista en la Ley de Coparticipación Federal, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

•Previsional: Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- Impuestos Internos – Automotores Gasoleros. Ley N° 24.674

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- Impuestos Internos – Seguros. Ley N° 24.674

Se destina al Tesoro Nacional.

- Impuesto a los Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley N° 26.522 y Decreto N° 1225/10

El producido del impuesto se destina: a) 25 % al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales. b) 10 % al Instituto Nacional del Teatro. c) 20 % a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. d) 28 % a la Autoridad Federal de Servicios

de Comunicación Audiovisual. e) 5 % a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. f) 10 % para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarias, de frontera y de los pueblos originarios. g) 2 % al Instituto Nacional de Música.

- Impuesto sobre el abono de telefonía celular. Ley N° 26.573 y Decreto N° 583/10

Se destina al Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo.

APÉNDICE B - FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO



Fuente: Elaboración propia (2017) con base en el Ministerio de Hacienda y Ley 23.548.

APÉNDICE C - CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN LAS NORMATIVAS PROVINCIALES

1. Provincia de Buenos Aires.

En el Régimen de Coparticipación Municipal de Impuestos de la Provincia de Buenos Aires; Ley 10.559, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

ARTICULO 1°: (Texto según Ley 10.752) (El Primer párrafo se encuentra modificado por la Ley 13010) Las Municipalidades de la Provincia recibirán en concepto de coparticipación el 16,14% (dieciséis con catorce por ciento) del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos".

El importe resultante de la aplicación de dicho porcentaje será distribuido:

a) El 58% (cincuenta y ocho por ciento) entre todas las Municipalidades de acuerdo a lo siguiente:

1. El 62% (sesenta y dos por ciento) en proporción directa a la población. Para los Municipios de la Costa, Pinamar, Villa Gesell y Monte Hermoso, a los efectos de la aplicación del presente apartado, se tomará como población la resultante de la suma de los residentes permanentes en el lugar, más la doceava parte del caudal turístico receptado en cada uno de los Municipios a lo largo del año base, el que se calculará de acuerdo a los datos suministrados por la Subsecretaría de Turismo, dependiente del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

2. El 23% (veintitrés por ciento) en forma proporcional a la inversa de la capacidad tributaria "per cápita", ponderada por la población.

3. El 15% (quince por ciento) en proporción directa a la superficie del Partido.

b) El 37% (treinta y siete por ciento) entre las Municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud -con o sin internación-, de acuerdo a lo establecido por el artículo 2° de la presente ley.

c) El 5% (cinco por ciento) entre las Municipalidades que cubrieran servicios o funciones transferidas por aplicación del Decreto-Ley 9.347/79 y sus modificatorias, excepto del sector Salud Pública, en función de la participación relativa que cada Comuna tuvo en el Ejercicio 1.986, en la distribución de la coparticipación por tales servicios o funciones.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Buenos Aires** son:

a. Criterio de Población de cada Municipio.

- b. Criterio Inversa de la Capacidad Tributaria Potencial per Cápita Ponderada por la Población de cada Municipio.
- c. Criterio Superficie de cada Municipio.
- d. Criterio Establecimientos de Salud.
- e. Criterio Servicios Transferidos.

2. Provincia de Catamarca.

En la Participación de Impuestos a Municipios de la Provincia de Catamarca, Ley 5.174, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Art. 2° - Distribución. - La participación del conjunto de los municipios establecida en el artículo anterior se asignará: 1. El tres (3 %) por ciento para el Fondo de Desarrollo Municipal. 2. El dos (2 %) por ciento para el Fondo de Emergencia Municipal. 3. El noventa y cinco (95 %) por ciento se distribuirá entre las jurisdicciones municipales de la siguiente manera: a. Un sesenta y seis y medio (66,5 %) por ciento en proporción directa a la población. b. Un dieciocho (18 %) por ciento con el criterio de partes iguales para los municipios agrupados de la siguiente manera: b.1. Para cada uno de los municipios de más de cien mil (100.000) habitantes, lo que resulte de dividir el monto de aquel porcentaje en el número total de jurisdicciones municipales existentes. b.2. El remanente se dividirá, primero, en partes iguales entre los siguientes cuatro (4) grupos de municipios: entre diez mil (10.000) y cien mil (100.000) habitantes; entre cinco mil (5.000) y diez mil (10.000) habitantes; entre dos mil (2.000) y cinco mil (5.000) habitantes; y con menos de dos mil (2.000) habitantes; y luego, el monto correspondiente a cada grupo de municipios señalados se dividirá en partes iguales para cada uno de los municipios integrantes de cada grupo. c. Un ocho (8 %) por ciento en proporción inversa al cociente resultante de dividir la población sobre el número de la planta de personal especificada en el inciso 2) del artículo siguiente. d. Un tres (3 %) por ciento en proporción directa a los recursos propios recaudados. e. Un tres (3 %) por ciento en proporción directa al cociente resultante de dividir los gastos de capital ejecutados sobre el total de erogaciones también ejecutadas. f. Un uno y medio (1,5 %) por ciento en proporción directa a la superficie.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Catamarca** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio Partes Iguales.
- c. Criterio Coeficiente: Población/Planta Personal de cada Municipio.
- d. Criterio Recursos Propios.
- e. Criterio Gatos de Capital Ejecutados.
- f. Criterio Superficie de cada Municipio.

3. Provincia de Córdoba.

En el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y sus Municipalidades y Comunas de la Provincia de Córdoba, Ley 8.663, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Artículo 5º.- EL monto de la coparticipación correspondiente a las Municipalidades se distribuirá de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) El veintiuno por ciento (21 %) en partes iguales.
- b) El setenta y nueve por ciento (79 %) en función directamente proporcional al número de habitantes del Municipio conforme a la precisión de los datos oficiales del último censo de población realizado por la Nación o la Provincia, previa corrección para aquellos municipios que su planta urbana se desarrolle entre dos Departamentos y la que surja de la aplicación de un coeficiente de corrección determinado por el cociente entre el total general de población del Departamento y la población urbana de Municipios y Comunas.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Córdoba** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio Partes Iguales.

4. Provincia de Corrientes.

En la ley de Coparticipación Municipal de Corrientes, Ley 5.120, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Art. 3º - Modifícase el art. 89 de la ley 4752, el que quedará redactado de la siguiente manera: El monto determinado conforme el art. 88, se distribuirá en función del índice calculado en base a datos del último censo nacional, conformándose los mismos de la siguiente manera: a) 98 % en función directamente proporcional a la población de cada municipio, entendiéndose por población, la urbana, la suburbana y la rural. b) 2 % en función inversamente proporcional a la población de cada municipio, debiendo darse a la población, el mismo alcance que el del inc. a).

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Corrientes** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.

- b. Criterio Inversamente Proporcional a la Población de cada Municipio.

5. Provincia del Chaco.

En la ley de Coparticipación de Impuestos Provincia-Municipios de la Provincia de Chaco, Ley 3.188, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

ARTICULO 3º.- El fondo de participación municipal se distribuirá del siguiente modo: a) El quince por ciento (15%) en partes iguales entre todos los municipios; b) El veinticinco por ciento (25%) en forma directamente proporcional a los recursos de rentas generales recaudados por cada municipio en el año calendario inmediato anterior. No integran rentas generales, a estos efectos, los fondos provenientes de la aplicación de esta ley los recursos provenientes del uso del crédito, los aportes ordinarios o extraordinarios del tesoro provincial o del gobierno nacional; c) El sesenta por ciento (60%) en proporción directa a la cantidad de empleados que cada municipio necesitaría teóricamente a efectos de prestar los servicios públicos que le son propios, la que surgirá de acuerdo a las normas del artículo 4.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia del Chaco** son:

- a. Criterio Cantidad de Empleados Necesarios para la Prestación de Servicios Públicos.
- b. Criterio Recursos Propios.
- c. Criterio Partes Iguales.

6. Provincia de Chubut.

En la ley de Coparticipación de Impuestos Provincia-Municipios de la Provincia de Chubut, Ley II – Nº 6 (Antes Ley 1564), encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Artículo 2º.- El monto resultante del artículo 1º se liquidará entre las Corporaciones Municipales de acuerdo con el Índice que se determinará de la siguiente manera: a) el 20% en partes iguales; b) el 80% en relación directa a la población.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Chubut** son:

- a. Criterio Partes Iguales.
- b. Criterio de Población de cada Municipio.

7. Provincia de Entre Ríos.

En el Régimen de Coparticipación para las Municipalidades y Juntas de Fomento de la Provincia de Entre Ríos, Ley Provincial 8.492, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

ARTICULO 3º.- El monto a distribuir mensualmente entre los municipios será del doce por ciento (12%) de lo que la provincia le corresponde en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos, en virtud de la LN 23548 y modificatorias, sobre el importe mensual garantizado. Del Fondo de Desequilibrios Fiscales el doce por ciento (12%) se distribuirá entre los municipios. Dicho monto se distribuirá entre los municipios conforme a la siguiente fórmula polinómica: $CP = 33\% + 30\% Rp + 20\% Pe + 17\% Ip = M \frac{TrpTpe}{Tip}$ CP = Porcentaje de coparticipación correspondiente a cada municipio, simbolizado en el subíndice p en el año n. M = Número de municipios coparticipantes en el año n. Trp = Suma de los recursos propios realizados en el año (n-2), actualizados, según la variación de Índice de Precios al Consumidor (INDEC) al mes de diciembre año (n-2), realizados por todos los municipios coparticipantes en el año n. Tpe = Suma de electores al 31 de diciembre del año (n-2), de acuerdo al padrón oficial de todos los municipios coparticipantes en el año n. Tip = Suma de los indicadores de pobreza elaborado de acuerdo a datos oficiales provenientes del último censo nacional disponible de todos los municipios coparticipantes en el año n. Rp = Recursos propios realizados por el municipio p, en el año (n-2), actualizados según la variación del Índice de Precios al Consumidor (INDEC), al mes de diciembre año (n-2). Se considerará recursos propios los de estricta jurisdicción municipal, libre de coparticipaciones, subsidios y uso del crédito. Pe = Electores del municipio p, al 31 de diciembre del año (n-2), de acuerdo al padrón oficial. Yp = Indicador de pobreza del municipio p elaborado de acuerdo a datos oficiales provenientes del último censo nacional disponible. A partir del 1 de julio de 1996 el índice de electores será reemplazado por el de habitantes residentes dentro de la planta urbana y los ejidos municipales, instrumentándose las medidas pertinentes a través de la Dirección de Estadísticas y Censos para la aplicación actualizada de tal índice. Tal dirección deberá realizar la actualización del índice de pobreza (N.B.I.) y la proyección actualizada, calculado por municipios, a efectos de que entre a regir desde la fecha indicada precedentemente.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Entre Ríos** son:

- a. Criterio Partes Iguales.
- b. Criterio Recursos Propios.
- c. Criterio de Población de cada Municipio.

- d. Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).

8. Provincia de Formosa.

En el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y las Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia de Formosa, Ley 766, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Art. 5º.- La distribución del monto que resulte por aplicación del artículo 4º, inciso b) se efectuará entre las Municipalidades y Comisiones de Fomento, de acuerdo con un coeficiente de coparticipación que parte de los siguientes parámetros: a) Cuarenta por ciento (40%) de acuerdo con la población entre las Municipalidades y Comisiones de Fomento, considerándose a tal efecto los datos poblacionales de la zona urbana y su área de influencia; b) Treinta por ciento (30%) de acuerdo con los recursos de jurisdicción municipal percibidos por las Municipalidades y Comisiones de Fomento en el año inmediato anterior; c) Treinta por ciento (30%) en parte iguales entre las Municipalidades y Comisiones de Fomento [...].

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Formosa** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio Recursos Propios.
- c. Criterio Partes Iguales.

9. Provincia de Jujuy.

Sin Ley de Coparticipación Provincial.

10. Provincia de la Pampa.

En el Sistema de Coparticipación de Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia de la Pampa, Ley 1.065, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

ARTÍCULO 4.- La distribución entre las Municipalidades y Comisiones de Fomento, del monto que resulte por aplicación del inciso b) del Artículo 3, se efectuará de acuerdo con el siguiente criterio: a) El 5% por partes iguales; b)

El 20% sobre la base de la población de cada una con respecto al total de la Provincia; c) El 40% sobre la base de los recursos propios percibidos por cada una con respecto al total de ellas; d) El 20% en función de lo que cada una participe en el total devengado anual por el Impuesto a los Vehículos; y e) El 15% sobre la base de lo que a cada ejido municipal le corresponda en el devengado anual de valuación fiscal del Impuesto Inmobiliario; Los datos bases de los porcentajes indicados en los incisos precedentes constituirán los elementos de evaluación para la determinación de los índices correspondientes, en la forma que establezca la reglamentación.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de la Pampa** son:

- a. Criterio Partes Iguales.
- b. Criterio de Población de cada Municipio.
- c. Criterio Recursos Propios.
- d. Criterio de Facturación.

11. Provincia de la Rioja.

En el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de La Rioja y sus Municipalidades, Ley 9.782, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

ARTÍCULO 5°.- La sumatoria de recursos surgidos de los porcentuales de participación para el conjunto de los Municipios establecidos en el Artículo anterior, se distribuirá entre éstos, aplicando a dicha sumatoria el Índice de Distribución que se conforme ponderando los siguientes indicadores: 1.- El CINCUENTA POR CIENTO (50%), en proporción directa con la cantidad de habitantes de cada Municipio; 2.- El DOCE POR CIENTO (12%), en proporción directa a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en términos relativos de cada Municipio; 3.- El TRECE POR CIENTO (13%), en proporción directa al desempleo relevado en cada Municipio; 4.- El DIEZ POR CIENTO (10%), en proporción directa a las distancias que median entre cada Cabecera departamental y la Ciudad de La Rioja; 5.- El DIEZ POR CIENTO (10%), en proporción directa a la dispersión poblacional relativa de cada Municipio; 6.- El CINCO POR CIENTO (5%), en partes iguales entre Municipios.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de la Rioja** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).
- c. Criterio Desempleo.

- d. Criterio Distancia con la Capital.
- e. Criterio Dispersión Poblacional.
- f. Criterio Partes Iguales.

12. Provincia de Mendoza.

En el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de Mendoza y sus Municipalidades, Ley 6.396, encontramos su distribución secundaria en los siguientes artículos:

ARTICULO 2º.- La masa de recursos determinada en el artículo anterior de la presente ley, salvo lo de los incisos e) y f), se distribuirá de la siguiente forma: a) 25% en igual proporción a todos los municipios. b) 65% en proporción directa al total de la población de cada departamento. c) 10% en función al coeficiente de equilibrio del desarrollo regional que se indica en planilla anexa i, la cual es parte integrante de la presente ley.

ARTICULO 3º.- El porcentaje del impuesto a los automotores previsto en el inciso e) del art. 1º, se distribuirá de la siguiente forma: a) El 80% en proporción directa a la recaudación anual efectuada en cada departamento. (inciso a modificado por ley 7620, art. 8) b) el 20% restante, conforme lo establecido en el art. 2º de la presente ley.

ARTICULO 4º.- El porcentaje de regalías previstas en el inc. f) del artículo 1º se distribuirá en proporción directa a la producción de cada departamento.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Mendoza** son:

- a. Criterio Partes Iguales.
- b. Criterio de Población de cada Municipio.
- c. Criterio Coeficiente de Equilibrio del Desarrollo Regional.
- d. Criterio de Facturación.
- e. Criterio de Producción.

13. Provincia de Misiones.

En el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de Misiones y sus Municipalidades, Ley XV, N° 10, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

ARTÍCULO 2.- El total a coparticipar al conjunto de los municipios será del cien por ciento (100%) de los fondos que se afectan a tal fin por el Artículo anterior, y transitoriamente durante la vigencia de la presente Ley y el régimen de distribución de los mismos se ajustará a los índices que se fijan para cada Municipalidad en planilla que como Anexo Único forma parte integrante de esta Ley.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Misiones** son:

- a. Coeficientes Fijos.

14. Provincia de Neuquén.

En el Régimen para la Coparticipación de Recursos a Municipios de la Provincia de Neuquén, Ley 2.148, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Artículo 4º La participación dispuesta en el artículo 3º será distribuida entre los municipios de acuerdo a índices que se determinarán teniendo en cuenta los siguientes parámetros. 1) SESENTA POR CIENTO (60%) en relación directa a la población de cada uno de los municipios. 2) QUINCE POR CIENTO (15%) en proporción a la relación inversa al costo salarial total por habitante de cada comuna. 3) DIEZ POR CIENTO (10%) en relación directa a la población de cada municipio sin computar la Municipalidad de Neuquén. 4) DIEZ POR CIENTO (10%) en relación a la recaudación de recursos tributarios correspondientes a cada municipio. Para ello se computarán -exclusivamente- los impuestos, tasas y derechos que perciban las comunas. 5) CINCO POR CIENTO (5%) en partes iguales a cada uno [...].

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Neuquén** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio Inversa al Costo Salarial Per Cápita.
- c. Criterio de Recaudación.
- d. Criterio Partes Iguales.

15. Provincia de Río Negro.

En el Régimen para la Coparticipación de Recursos a Municipios de la Provincia de Río Negro, Ley 1.946, encontramos su distribución secundaria en los siguientes artículos:

Artículo 4º - Los montos resultantes de la aplicación de los artículos 1º y 2º, serán liquidados según los índices determinados en la Planilla Anexa I de la presente Ley. El uno con noventa y ocho décimas (1,98) que excede de cien (100) de la suma de los índices de la Planilla Anexa I, será financiado por la parte coparticipable del Fondo de Desequilibrios Fiscales -Ley Provincial N° 3616. Facúltase a la Contaduría General a liquidar este excedente como un concepto compensatorio. El remanente del Fondo de Desequilibrios Fiscales se distribuirá entre los municipios según el porcentaje determinado en la Planilla Anexa II de esta Ley. A los efectos de la distribución secundaria entre todos los municipios, de las regalías determinadas según lo dispuesto en los artículos 3º y 5º, y sus modificatorias, deberá utilizarse el porcentaje determinado en la Planilla Anexa II de esta Ley.

Artículo 5º - Los montos resultantes de la aplicación del artículo 3º de la presente Ley, serán liquidados de la siguiente manera: a) El treinta y cinco por ciento (35%) se distribuirá entre los siguientes Municipios Productores, de acuerdo con los volúmenes de extracción que se registren en cada una de las jurisdicciones acordadas o arbitradas por el procedimiento establecido en el artículo 6º de la presente Ley: - Catriel - Allen - Contralmirante Cordero - Campo Grande - Cervantes - Cinco Saltos - Cipolletti - Fernández Oro - General Roca b) El restante sesenta y cinco por ciento (65%) se distribuirá entre todos los Municipios de la Provincia, de acuerdo con el índice de coparticipación determinado en el artículo 4º de la presente Ley.

Artículo 10 - El Agente Financiero, al efectuar en favor de la Provincia las acreditaciones de las sumas que a ésta le corresponden en concepto de impuestos provinciales y de coparticipación de impuestos nacionales, procederá a retener y depositar en una cuenta corriente especial habilitada al efecto, las sumas respectivas que resulten de la aplicación de los artículos 1º y 2º de la presente Ley. Mensualmente procederá a la distribución entre los municipios conforme a la liquidación que realiza la Contaduría General de la Provincia y según instrucciones que ésta reciba. Será objeto de distribución automática, el monto que resulte de aplicar el cuarenta por ciento (40%) de la liquidación bruta de coparticipación de impuestos por aplicación de esta Ley, correspondiente a igual semestre del ejercicio fiscal anterior, a cuenta de la liquidación del período neto de retenciones [...].

Artículo 12 - Del total a coparticipar se retendrá el seis por ciento (6%) que se distribuirá de la siguiente manera: a) El ochenta por ciento (80%) se transferirá a los Municipios de la Provincia que adhieran a los términos del acuerdo celebrado el día 21 de abril de 1999, entre el Gobierno de la Provincia de Río Negro y los representantes de los Municipios; aplicando para este cometido el siguiente criterio de distribución: 1. Por el índice de coparticipación determinado en el artículo 4º, en un cincuenta por ciento (50%) del total a coparticipar. 2. Por partes iguales entre todos los municipios el restante treinta por ciento (30%) del total a coparticipar. b) El veinte por ciento (20%) restante se aplicará según lo dispuesto en el artículo 10 [...].

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Río Negro** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio de Recaudación.

- c. Criterio Partes Iguales.
- d. Criterio Recursos Propios.
- e. Coeficientes Fijos.
- f. Criterio de Producción.

16. Provincia de Salta.

En el Sistema de Coparticipación a Municipalidades de Salta, Ley 5.082, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Artículo 1º.- Modifícase el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley 5.082 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera: "Con el tres por ciento (3%) restante se constituye el Fondo de Convergencia Municipal, el que se distribuirá de la siguiente forma: a) El uno coma cinco por ciento (1,5%) entre todos los Municipios, contemplando los siguientes parámetros: 1. Setenta por ciento (70%) en proporción a la población de cada Municipio. 2. Diez por ciento (10%) en proporción a personas con Necesidades Básicas Insatisfechas de cada Municipio. 3. Diez por ciento (10%) en proporción a personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, ponderando por la cantidad de habitantes de cada Municipio. 4. Diez por ciento (10%) en proporción a la superficie de cada Municipio. b) El restante uno coma cinco por ciento (1,5%) se integra con el Fondo Compensador Municipal y otras partidas, siendo su distribución de acuerdo a la Ley de Presupuesto de cada año.

Y en el Decreto N° 5.385/10:

Que lo dispuesto en el Artículo 2º de la Ley N° 7.651 tiene vigencia a partir del 01 de enero de 2011, determinándose la distribución a través del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas, sobre la base de los parámetros allí mencionados, los que se actualizarán de acuerdo a las variaciones que determinen los censos poblacionales; Que en función de los parámetros precedentemente señalados, el Ministerio de Finanzas y Obras Públicas confeccionó la mencionada planilla, sobre el 1,5% a distribuirse entre todos los Municipios establecidos en el inciso a) del Artículo 1º del presente, que será de libre disponibilidad para los Municipios[...].

Y en la Ley de Regalías petrolíferas y gasíferas liquidadas a la Provincia por Y.P.F. y Gas del Estado. Asignación de porcentajes a favor de municipios del interior, Ley 6.438:

Art. 2º.- Para la distribución de los fondos, en relación a los municipios productores, se efectuarán de acuerdo a las siguientes pautas: a) Fíjase en nueve por ciento (9%) la suma a devengar de lo establecido en el artículo 1º

de la presente ley. b) El porcentaje descrito en el inciso anterior se distribuirá de la siguiente manera: a. Un cinco por ciento (5%) en función poblacional. b. Un cuatro por ciento (4%) en función de producción. c) Para la distribución en función poblacional se tomará en cuenta el último Censo llevado a cabo en la República Argentina. d) Para la distribución por producción se tomarán como base las liquidaciones mensuales que envía Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado a la provincia de Salta, donde se registra el total de la producción por cada pozo, teniendo en cuenta la ubicación geográfica del mismo para determinar a qué municipio corresponde.

Art. 3º.- Para la distribución de los fondos en cuanto a los municipios no productores que se encuentran dentro del departamento productor, se fijan las siguientes pautas: Fíjase en un cuatro por ciento (4%) la suma que le corresponde a los municipios no productores, que estén dentro del departamento productor, tomando como base para esta distribución el último censo poblacional llevado a cabo en la República Argentina. Fíjase en un uno por ciento (1%) para la creación de un Fondo de Desarrollo Departamental, el que se distribuirá en relación inversa a la población, tomándose como base el último censo poblacional descrito en el inciso anterior, el presente fondo estará destinado a obras de infraestructura y a la promoción agropecuaria e industrial.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Salta** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio Cantidad de Personas con NBI de cada Municipio.
- c. Criterio de Producción.
- d. Criterio Cantidad de Personas con NBI ponderado por la Cantidad de Habitantes de cada Municipio.
- e. Criterio Gastos Corrientes de cada Gobierno Local.
- f. Criterio Gastos Corrientes Per Cápita de cada Gobierno Local.
- g. Criterio Superficie de cada Municipio.
- h. Criterio Inversamente Proporcional a la Población de cada Municipio.
- i. Criterio Inversamente Proporcional a la Producción de cada Municipio.

17. Provincia de San Juan.

Sin Ley de Coparticipación Provincial.

18. Provincia de San Luis.

En el Régimen de Coparticipación Municipal de la Provincia de San Luis, Ley XII-0351-2004, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

ARTÍCULO 4°.- Distribución Secundaria: La distribución del monto que resulte por aplicación del inciso b) punto 1) del artículo precedente se hará conforme a los siguientes criterios: a) 80 % en proporción directa a la población de cada localidad, tomando como base los datos proporcionados por el último Censo Nacional de Población y Vivienda. Se deberá tener en consideración también la población de la Ciudad de La Punta. Asimismo se deberá tener presente lo atinente a la población ubicada fuera del ejido Municipal que efectivamente se le brinde servicios básicos Municipales conforme a convenios específicos suscriptos entre el Poder Ejecutivo Provincial y los respectivos Municipios.- b) 2,5% en proporción a la lejanía de cada municipio de la ciudad capital de la Provincia. c) 2,5 % en proporción al indicador N.B.I. (Necesidades Básicas Insatisfechas) de cada departamento distribuido en proporción a la población de cada localidad, excluidas las ciudades de San Luis y Villa Mercedes. d) 15 % en partes iguales entre todos los municipios de la Provincia.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de San Luis** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio Distancia con la Capital.
- c. Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).
- d. Criterio Partes Iguales.

19. Provincia de Santa Cruz.

En la Ley de Coparticipación Provincial de Santa Cruz, Ley 1.494, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Artículo 2°.- El monto resultante por aplicación del artículo anterior, se distribuirá conforme al siguiente método: a)- El ochenta y tres punto quince por ciento (83,15%) en proporción directa a la población, en conformidad a la planilla adjunta, hasta tanto se practique un nuevo censo de población urbano, ya sea Provincial o Nacional. Autorízase al Poder Ejecutivo a establecer por vía reglamentaria variaciones de hasta uno por ciento (1%), en caso de crearse nuevas Comisiones de Fomento. b)- El once por ciento (11%), a razón de un onceavo (1/11) a cada una de las Municipalidades (todas a excepción de Río Gallegos, Caleta Olivia, Pico Truncado y Comisiones de Fomento).- c)- El cinco punto ochenta y cinco por ciento (5,85%) directamente proporcional a la diferencia poblacional de cada localidad con la ciudad Capital, con excepción de las Comisiones de Fomento, a crearse por imperio de la Ley N° 1857.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Santa Cruz** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio Partes Iguales.
- c. Criterio Diferencia Poblacional con la Capital.

20. Provincia de Santa Fe.

En el Régimen de Coparticipación Municipal de la Provincia de Santa Fe, Ley 7.457, encontramos su distribución secundaria en los siguientes artículos:

ARTICULO 1. El Poder Ejecutivo distribuirá a las Municipalidades de la Provincia el 8% del importe que se liquide a la misma por su participación en todos los gravámenes nacionales incluidos en el régimen de la Ley N 20.221 y sus modificatorias, de coparticipación federal de impuestos, en la siguiente forma: a) 40% de acuerdo a la población que se asigne a cada Municipalidad según lo establecido por la presente Ley. b) 30% de acuerdo a los recursos percibidos por las Municipalidades cada año anterior, con exclusión de los provenientes del crédito y las participaciones provinciales. c) 30% por partes iguales entre todas las Municipalidades.

ARTICULO 2. Del remanente que resulte una vez liquidada a las Municipalidades el 8% a que alude el artículo anterior, la Provincia distribuirá el 3% a las Comunas, haciéndolo en la siguiente forma: a) 80% de acuerdo a la población que se asigne a cada Comuna según lo establecido por la presente Ley. b) 20% por partes iguales entre todas las Comunas.

ARTICULO 3. Una vez cumplido lo dispuesto en los artículos precedentes la Provincia distribuirá un 3% del remanente en forma exclusiva entre los Municipios de primera categoría, en proporción a los índices que a cada uno corresponda por aplicación del artículo 1 de la presente Ley.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Santa Fe** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio Recursos Propios.
- c. Criterio Partes Iguales.
- d. Criterio de Recaudación.

21. Provincia de Santiago del Estero.

En la Ley de Distribución de Fondos de Coparticipación de la Provincia de Santiago del Estero, Ley 6.426, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

ARTICULO 2.- La masa de recursos determinada en el Artículo 1º de la presente Ley se distribuirá de la siguiente manera:

- a) 2% al Fondo Provincial para Desequilibrios Fiscales.
- b) 98% restante a los Municipios y Comisiones Municipales, en función de los siguientes distribuidores:
 - 1) 44% en proporción directa al porcentaje de población de cada Municipio.
 - 2) 1% en proporción directa al porcentaje de población de cada Municipio con Necesidades Básicas Insatisfechas.
 - 3) 2% en proporción directa al porcentaje de la población rural que recibe servicios del Municipio.
 - 4) 1% en proporción inversa al porcentaje de la población de cada Municipio.
 - 5) 50% en proporción directa a los recursos tributarios de cada Municipio.
 - 6) 1% en partes iguales entre todos los Municipios 7) 1% en proporción directa de la relación población sobre número de empleados.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Santiago del Estero son:**

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).
- c. Criterio Población Rural.
- d. Criterio Inversamente Proporcional a la Población de cada Municipio.
- e. Criterio Recursos Propios.
- f. Criterio Partes Iguales.
- g. Criterio Coeficiente: Población/Planta Personal de cada Municipio.

22. Provincia de Tierra del Fuego.

En el Sistema de Coparticipación de Recursos con las Municipalidades de la Provincia de Tierra del Fuego, Ley 191, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Artículo 2.- Los montos a que se refiere el artículo 1 de la presente Ley se distribuirán de la siguiente forma: a) Las Municipalidades recibirán en conjunto el Sesenta por Ciento (60%) de la recaudación de los impuestos territoriales a los Ingresos Brutos y de Sellos. Dichos importes se distribuirán en forma proporcional a la participación de cada Municipio sobre la recaudación municipal total. b) Las Municipalidades percibirán en conjunto el Treinta por Ciento (30%) de los ingresos del Territorio en concepto de coparticipación de impuestos nacionales, distribuidos en partes iguales a cada Comuna. c) Las Municipalidades percibirán en conjunto el Veinte por Ciento (20%) de los ingresos del Territorio en concepto de regalías por combustibles distribuidos proporcionalmente a la cantidad de habitantes de la Comuna.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Tierra del Fuego** son:

- a. Criterio de Población de cada Municipio.
- b. Criterio Recaudación.
- c. Criterio Partes Iguales.

23. Provincia de Tucumán.

En el Sistema de Coparticipación de Recursos con las Municipalidades de la Provincia de Tucumán, Ley 6.316, encontramos su distribución secundaria en el siguiente artículo:

Art.2°.- El porcentajes que Municipalidades, siguiente tabla: monto total que surja de la aplicación de los se establecen en el artículo anterior para las será asignado a cada una de ellas de acuerdo con la Municipio % Municipio %
 46,00 BURRUYACÚ 2,05 5,30 FAMAILLÁ 3,15 4,70 JUAN B. ALBERDI 2,70
 4,55 TAFÍ DEL VALLE 2,00 4,20 TRANCAS 2,00 3,25 YERBA BUENA 3,05
 4,05 GRANEROS 2,00 3,70 LA COCHA 2,00 3,10 ALDERETES 2,20 SAN
 MIGUEL DE TUCUMAN BANDA DEL RIO SALÍ TAFÍ VIEJO CONCEPCIÓN
 MONTEROS BELLA VISTA AGUILARES LULES SIMOCA Art.3°.- El monto que surja de la aplicación de los porcentajes establecidos en el artículo 1° de la presente Ley para las Comunas, se distribuirá en partes iguales para cada una de las que integran cada categoría, conforme a los siguientes porcentajes: Categoría 1°: Recibirá el cincuenta por ciento (50%) del total de Coparticipación Comunal, o sea el uno con sesenta y uno centésimos por ciento (1,61%) para cada una. Categoría 2°: Recibirá el dieciséis con por ciento (16,50%) Coparticipación Comunal, o treinta y uno centésimos para cada una. Categoría 3°: Recibirá el treinta y tres con cincuenta centésimos por ciento (33,50%) del total de Coparticipación Comunal, o sea el cero con siete mil ciento veintiocho centésimos por ciento (0,7128%) para cada una.

De esta forma, los criterios encontrados en la **Provincia de Tucumán** son:

- a. Coeficientes Fijos.

APÉNDICE D - CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN LOS INFORMES

1. Provincia de Buenos Aires

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que Buenos Aires es la provincia más poblada de Argentina. En 2010, de acuerdo al último censo de población, tenía el 15,6 millones habitantes, el 39% del total del país. Con 50,8 hab/Km², Buenos Aires es la tercera jurisdicción con mayor densidad poblacional, después de CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y Tucumán. Los partidos del conurbano del noreste de la provincia son los de mayor densidad, dado que concentran el 64% de la población en apenas el 1% del territorio provincial.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Buenos Aires distribuye recursos a los 135 Municipios por distintos conceptos de manera no discrecional y en función de variables objetivas establecidas por diferentes normativas.

Más del 80% de dichos recursos se transfieren de manera diaria y automática a todos los Municipios en concepto de:

1. Coparticipación,
2. Fondo Solidario Provincial, y
3. Fondo de Financiamiento Educativo.

El resto de las transferencias se distribuyen en forma mensual, bajo procedimientos reglados a tenor de la normativa vigente, entre los cuales se encuentra lo correspondiente al producido por:

4. Juegos de Azar y
5. Descentralización Administrativa Tributaria.

Como así también lo asignado a cada Municipio a través de diferentes Fondos:

6. Fondo para el Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental,
7. Fondo para el Fortalecimiento de los Recursos Municipales, y

8. Fondo Municipal de Inclusión Social.

Régimen de Coparticipación

La Ley N° 10.559 del año 1987 y sus modificatorias establecen el Régimen de Coparticipación de la Provincia de Buenos Aires, determinando, de acuerdo al artículo 1º, la siguiente Masa de Recursos a distribuir a los 135 Municipios:

Monto Total Coparticipable= 16,14% de los siguientes recursos: Coparticipación Federal de Impuestos, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Ingresos Brutos No Descentralizados, Impuesto a los Automotores, Impuestos de Sellos y Tasas Retributivas de Servicios (si bien el Régimen de Coparticipación establece un 16,14% de transferencias a los Municipios, este porcentual se incrementa al 20%, aproximadamente si consideramos la totalidad de los fondos transferidos).

La distribución de la coparticipación se realiza, diaria y automáticamente, de acuerdo al porcentaje que le corresponde a cada Municipio según el Coeficiente Único de Distribución (C.U.D.), actualizado anualmente por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires según diferentes variables establecidas por la misma ley.

El C.U.D está conformado por tres regímenes:

- **58%** correspondiente al **Régimen General**, distribuido de la siguiente manera:
 - **62% en proporción directa a la población de cada Municipio.**
 - **23% en forma proporcional a la inversa de la capacidad tributaria potencial per cápita ponderada por la población de cada Municipio.**
 - **15% en proporción directa a la superficie de cada Municipio.**

Para elaborar el cálculo de la inversa de la capacidad tributaria potencial per cápita ponderada por la población se toman como referencia las tasas de: Alumbrado, Limpieza y Conservación de la vía pública; Inspección de Seguridad e Higiene; Conservación, reparación y mejorado de la Red Vial Municipal y Control de Marcas y Señales.

- **37%** correspondiente al **Régimen de Salud**, distribuido entre las Municipalidades que posean establecimientos municipales asistenciales de salud en función a las siguientes variables:

- **Cantidad de establecimientos asistenciales de salud sin internación, por ejemplo, unidades sanitarias.**
- **Cantidad de consultas médicas ambulatorias.**
- **Cantidad de pacientes registrados en los establecimientos con internación.**
- **Cantidad de egresos o altas de los hospitales.**
- **Producido resultante de considerar la categoría de los establecimientos (nivel de complejidad establecido por el Ministerio de Salud de acuerdo a las tecnologías de los establecimientos), la cantidad promedio de camas y el porcentaje de ocupación de las mismas.**

Los Municipios presentan mensualmente una Declaración Jurada a la Región Sanitaria a la cual pertenecen, información que el Ministerio de Salud le proporciona al Ministerio de Economía y que sirve de base para obtener los datos estadísticos mencionados.

- **5%** correspondiente al **Régimen de Acción Social (Servicios Transferidos;** Hace referencia a los servicios transferidos desde la Provincia a los Municipios. Sin embargo, la ley prevé que, para aquellos Servicios Transferidos que dejen de prestarse en algún Municipio, la porción del Régimen de Acción Social pasará al Régimen Salud, por lo que al Sistema de Salud corresponde un poco más del 37% y a Servicios Transferidos un poco menos de 5%).

Sistema de Retenciones

Existe un sistema de retenciones realizadas a las Municipalidades sobre los recursos por Coparticipación percibidos por las mismas, entre las cuales se encuentran:

- Retenciones por cuestiones previsionales y de obra social correspondiente al personal de cada municipio.
- Retenciones por cancelación de deudas con la Provincia u otros organismos acreedores (incluye amortización e intereses).

- Retención por la recaudación que realizan los Municipios en su carácter de Agentes de recaudación de impuestos provinciales.

- Retenciones por Anticipos de Coparticipación: en los casos que el Municipio haya solicitado alguna ayuda extraordinaria para cubrir desequilibrios financieros transitorios.

Juegos de azar

Por otra parte, se coparticipa el beneficio bruto del juego (recaudación bruta menos el pago de fichas) que surge del producido de los Juegos de Azar donde la Provincia transfiere a los Municipios fondos correspondientes a Bingo, Bingo Electrónico, Máquinas Electrónicas instaladas en las salas de Bingo, Casinos e Hipódromos.

Descentralización Administrativa Tributaria

La Descentralización Administrativa Tributaria (Artículo 10 del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, Decreto N° 547/88; Ley N° 13.010 y modificatorias, Decreto N°1.774/05) consiste en delegar a los Municipios la administración de determinados tributos, a través de la suscripción de convenios con el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, percibiendo éstos un porcentaje de la distribución sobre la recaudación obtenida. Los tributos descentralizados son:

1. Impuesto Inmobiliario Rural (IIR).
2. Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB) para el tramo de Pequeños Contribuyentes (aquellos de facturación menor a \$450.000, conforme lo dispuesto por la Ley N° 14.357 vigente desde junio del año 2012).
3. Impuesto a los Automotores - Embarcaciones Deportivas o de Recreación -.

Los Municipios obtienen por administración tributaria del cobro de los mencionados impuestos hasta el 20% de lo recaudado en concepto de IIR, el 22,5% de IIBB y el 50% del Impuesto a las Embarcaciones Deportivas o de Recreación con carácter de Libre Disponibilidad (sin afectación).

Asimismo, la Ley N° 13.010 crea el Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales, integrado con el 12% del IIR, distribuyéndose entre los Municipios según

los kilómetros de red vial provincial de tierra de cada distrito, como fondos afectados para el mantenimiento de caminos rurales. Adicionalmente, se creó el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos integrado por el 25% de lo percibido por el IIBB para el tramo de Pequeños Contribuyentes el que se distribuye entre los Consejos Escolares, en la proporción establecida por la Dirección General de Cultura y Educación.

En relación al cobro del Impuesto a los Automotores (Ley N°13.010 y Decreto N° 226/03) correspondiente a los vehículos modelos-año 1990 – 2001 (vigente en la actualidad), fue transferido al Municipio de su radicación. En rigor, la recaudación del Impuesto a los Automotores de los vehículos referenciados obtenida por cada Municipio corresponderá íntegramente al mismo y constituirá un recurso propio del Municipio de Libre Disponibilidad.

Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental

El Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales fue creado en el año 2004 por la Ley N° 13.163. La Ley N° 13.403 de Presupuesto para el Ejercicio 2006 modificó el mencionado Fondo, el cual pasó a denominarse Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental. Al respecto se estableció que la distribución de los recursos del mismo se realice entre los Municipios de la siguiente manera: el 80% de los fondos destinados a Asistencia Social y el 20% restante con destino al Tratamiento y Disposición Final de Residuos.

Este fondo se integra de la siguiente manera:

- a) Coparticipación correspondiente a los Municipios en el Régimen de la Ley N° 10.559 y modificatorias, que anualmente se asigne a través del Presupuesto.
- b) Recaudación de los Municipios de impuestos provinciales como Agentes de Retención.
- c) 6% del beneficio bruto de Casinos.
- d) 3% de la recaudación del IIR.

Además de los recursos asignados al Tratamiento y Disposición Final de Residuos por el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento

Ambiental, el 5% de la recaudación del IIBB en el tramo descentralizado tiene la misma finalidad a partir de la modificación introducida a la Ley N° 13.010 con vigencia desde el ejercicio 2006.

La distribución de los fondos destinados a Programas Sociales se realiza por el Índice de Vulnerabilidad Social (I.V.S.), confeccionado por el Ministerio de Desarrollo Social, mientras que los fondos con destino al Tratamiento y Disposición Final de Residuos se distribuyen por el coeficiente de población, confeccionado por el Ministerio de Economía.

Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales

El Fondo para el Fortalecimiento de los Recursos Municipales es creado en el año 2008 por la Ley N° 13.850. Se constituye con el 2% de la recaudación del IIBB no descentralizados al ámbito municipal y con el 10% de la recaudación del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (Ley N°14.044).

La distribución del mismo se realiza conforme al C.U.D, entre aquellos Municipios adheridos a la Ley N° 13.850 y modificatorias, siempre que no apliquen gravámenes por publicidad interior, faenamiento, inspección veterinaria y bromatológica, visado de certificados u otro tipo equivalente de tasa de abasto o derecho.

Fondo Municipal de Inclusión Social

En una segunda etapa de la reforma iniciada a partir de la Ley N° 13.850 en lo que respecta al ámbito municipal, se sancionó la Ley N° 13.863, la cual creó el Fondo Municipal de Inclusión Social, integrado con el 1,5% de la recaudación del IIBB no descentralizados y por el 10% de la recaudación del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (Ley N°14.044). La distribución de este Fondo se realiza entre aquellos Municipios que adhirieron a la Ley N° 13.850 y modificatorias, utilizando para tal fin el Índice de Vulnerabilidad Social (I.V.S.) elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución

primaria y secundaria de los recursos de la provincia de Buenos Aires y sus municipios con los siguientes gráficos:

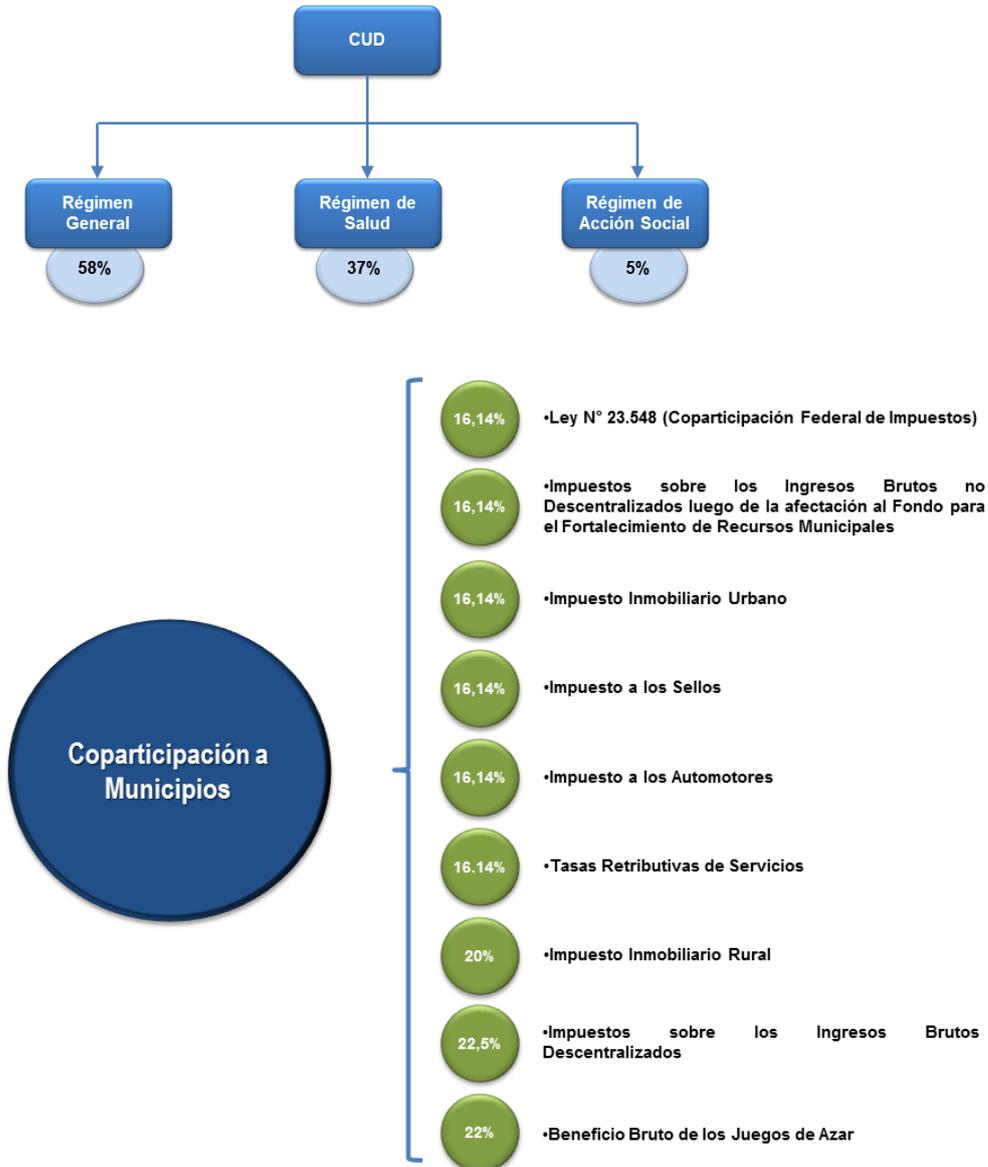
Fuente: MECON (2014).

Masa Coparticipable

-  Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos)
-  Impuesto sobre los Ingresos Brutos
-  Impuesto Inmobiliario
-  Impuesto a los Sellos
-  Impuesto a los Automotores
-  Beneficio Bruto de los Juegos de Azar

Distribución entre Municipios

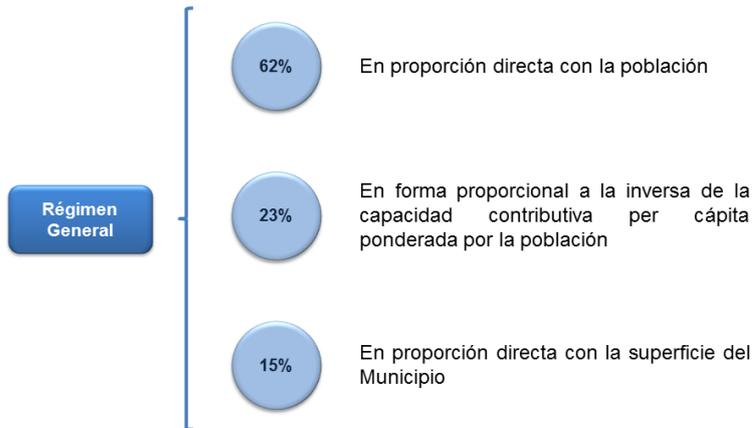
De la distribución secundaria de la **Ley N°23.548 y sus modificatorias**, el **impuesto a los ingresos brutos no descentralizados**, el **impuesto inmobiliario urbano**, el **impuesto a los sellos**, el **impuesto a los automotores** y las **tasas retributivas de servicios** se detrae una suma fija -definida cada año en la Ley Provincial de Presupuesto- para la constitución del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, y el saldo remanente se distribuye a los municipios de acuerdo al Coeficiente Único de Distribución (CUD), que se conforma de la siguiente manera:



Fuente: MECON (2014).

Fuente: MECON (2014).

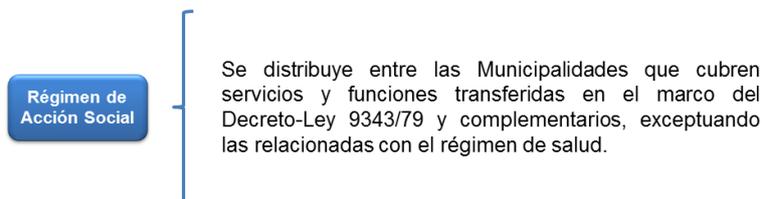
Distribución entre Municipios



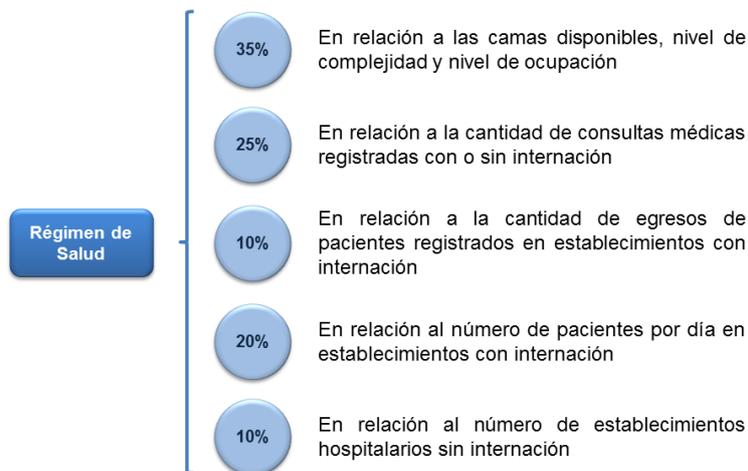
Fuente: MECON (2014)

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Municipios



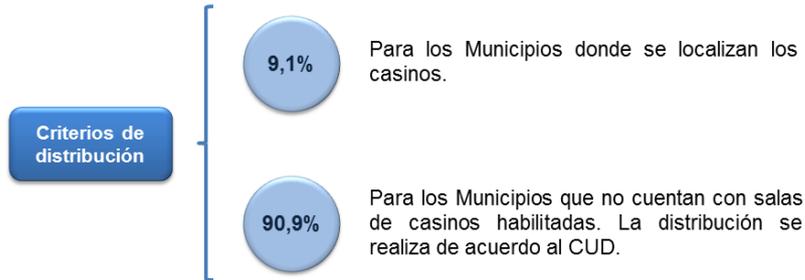
Distribución entre Municipios



Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Municipios

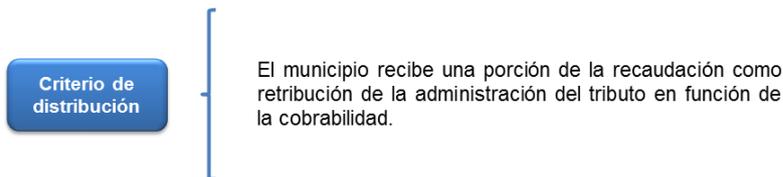
La distribución secundaria del **Beneficio bruto del juego (Recaudación bruta menos el pago de fichas, producto de la Explotación de Casinos, Bingos, Hipódromos y máquinas electrónicas)** se realiza en función al siguiente criterio:



Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Municipios

La **Descentralización Administrativa Tributaria** se basa en la asunción por parte de los Municipios de responsabilidades administrativas y operativas de la gestión tributaria del **Impuesto Inmobiliario Rural** y el **Impuesto sobre los Ingresos Brutos Descentralizados**.



Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Municipios

Proceso de *Descentralización Administrativa Tributaria*



Fuente: MECON (2014).

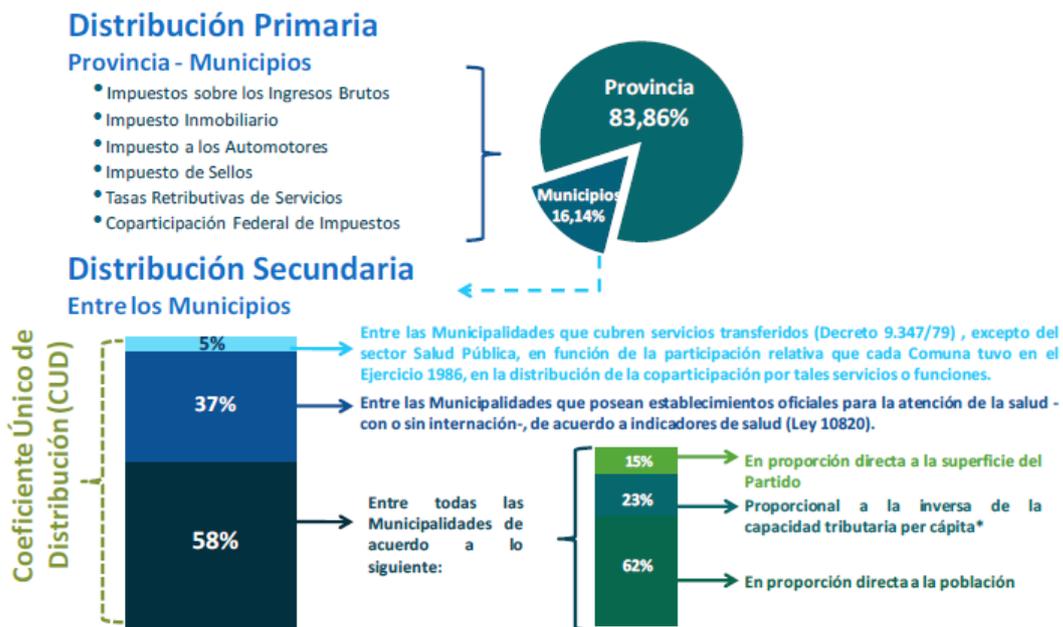
Referencias legales

- Coparticipación a Municipios y Distribución Secundaria de la Coparticipación
 - ✓ Ley N° 10.559

Fuente: MECON (2014).

Y la Nota Técnica n° 67 del mismo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Perdomo, 2013) reunió los parámetros en el siguiente gráfico:

Esquema de Distribución:



* Se entiende por capacidad tributaria municipal a la suma de las recaudaciones potenciales que resulte de aplicar las bases imponibles y alícuotas homogéneas, determinadas por la Autoridad de Aplicación, de las siguientes Tasas o las que las suplanten: ABL; Conservación y mejora de la red vial; Inspección de seguridad e higiene; Control de marcas y señales.

Fuente: Perdomo (2013).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que La distribución secundaria de Buenos Aires se realiza por medio del Coeficiente Único de Distribución (C.U.D.). Éste

se conforma teniendo en cuenta tres indicadores compuestos, que se ponderan de la siguiente forma: el 58% del Régimen General (que contiene parámetros poblacionales, geográficos y de capacidad tributaria), el 37% del Régimen de Salud (para los municipios con establecimientos oficiales para la atención de la salud) y un 5% del Régimen de Acción Social (en función de las Municipalidades que cubren servicios sociales, exceptuando las relacionadas con el régimen de salud).

2. Provincia de Catamarca

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al último censo de población, en el año 2010 habitaban 368 mil personas en la provincia de Catamarca, el 0,92% de la población total del país. La densidad poblacional de la provincia es de solo 3,6 habitantes por kilómetro cuadrado, una de las más bajas del país.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que en función de lo establecido en la Ley N° 5.174, la Provincia de Catamarca coparticipa a los 36 Municipios que constituyen su Sector Municipal, el 25% del Régimen de Coparticipación Federal, del producido del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Inmobiliario y Sellos.

Dicha masa de recursos se distribuye de la siguiente manera:

- 3% integra el Fondo de Desarrollo Municipal.
- 2% integra el Fondo de Emergencia Municipal.
- 95% se distribuye a los Municipios.

Dichos recursos coparticipables son transferidos de manera quincenal.

En cuanto a la **distribución secundaria**, los montos participables se reparten entre los Municipios de la siguiente manera:

1. **66,5%** en proporción directa a la **población** de cada Municipio.
2. **18%** en **partes iguales** para los Municipios, de esta forma:

- Para cada uno de los municipios de más de 100.000 habitantes, lo que resulte de dividir el monto de aquel porcentaje en el número total de jurisdicciones municipales existentes.
 - El remanente se divide, primero, en partes iguales entre los siguientes 4 grupos de municipios: entre 10.000 y 100.000 habitantes; entre 5.000 y 10.000 habitantes; entre 2.000 y 5.000 habitantes; y con menos de 2.000 habitantes. El monto correspondiente a cada grupo de 6 municipios se dividirá en partes iguales para cada uno de los municipios integrantes del grupo.
3. **8%** en proporción inversa al cociente de dividir la **población** sobre el número de **planta de personal** de cada Municipio.
 4. **3%** en proporción directa a los **recursos propios** de cada Municipio.
 5. **3%** en proporción directa al cociente resultante de dividir los **gastos de capital ejecutados** sobre el **total de gastos ejecutados**.
 6. **1,5%** en proporción directa a la **superficie** de cada Municipio.

Con respecto a la coparticipación del Impuesto Automotor, el 90% de la recaudación se distribuye a los Municipios en relación directa a los vehículos radicados en cada uno de ellos.

En cuanto a la actualización de los coeficientes de distribución de la coparticipación, la última fue llevada a cabo en 2008 por medio de un Decreto.

Por otro lado, los dos fondos que se nutren con parte de la masa coparticipable son:

- Fondo de Desarrollo Municipal: Dicho fondo destina el 60% del mismo a financiar gasto de capital y 40% al fortalecimiento institucional de los Municipios por descentralización del Estado Provincial. Según lo dicho por los representantes municipales, el mismo se forma en un año y se reparte al año siguiente siempre que exista un proyecto que lo abale.
- Fondo de Emergencia Municipal: este se distribuye en dos situaciones: de emergencia (desastres naturales) y por desequilibrios financieros transitorios de los municipios. En este último caso, se les asigna participación siempre y

cuando el cociente entre gastos en personal y coparticipación bruta asignada, sea superior al 70%.

Regalías

El artículo 1° de la Ley N° 5.128, determina que el 35% de los montos recaudados por regalías se encuentra dirigido a aquellos Departamentos en donde se encuentra el yacimiento minero. En conformidad con esto, dicho 35% se distribuye de la siguiente manera:

(a) Si el yacimiento se encuentra ubicado en sólo Departamento:

- 71,43% se destina al Departamento productor.
- 28,57% se destina en partes iguales al resto de Departamentos que conforman la región (Cabe mencionar que originalmente la Ley establece 25% y 10%, respectivamente. Asimismo, a los efectos de distribuir el 28,57%, se definen las siguientes zona: Región Oeste: Antofagasta de la Sierra, Santa María, Tinogasta, Belén, Andalgalá, y Pomán, Región Centro: Ambato, Paclín, Fray Mamerto Esquiú, Valle Viejo, Capital y Capayán, Región Este: Santa Rosa, El Alto, Ancasti y La Paz.)

(b) Si el yacimiento se encuentra ubicado en dos o más Departamentos:

- 100% se distribuye en partes iguales entre dichos Departamentos.

De acuerdo con el artículo 2 de la mencionada Ley, el 65% restante integra el Tesoro Provincial, distribuyéndose de la siguiente manera:

- 5% integra el Fondo de Promoción de Desarrollo Minero Integrado.
- 25% al conjunto de los departamentos en los que no se encuentre situado el yacimiento en cuestión.
- El monto restante deberá asignarse anualmente en la Ley de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos.

Cabe señalar que en el artículo 5° de la mencionada Ley se determina que los recursos por regalías mineras únicamente pueden ser aplicados a financiar obras de infraestructura para el desarrollo económico y capacitación para actividades

productivas. Asimismo, queda terminantemente prohibido financiar gastos corrientes o utilizarlos como garantía y/o otorgamiento de créditos.

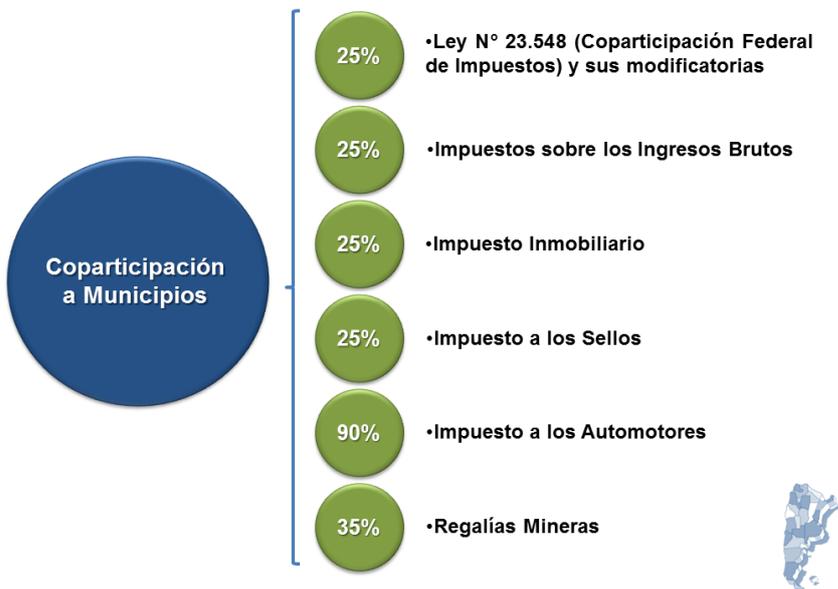
Adicionalmente, el artículo 7° asigna al Dpto. de Santa María una participación extraordinaria del 7% de las regalías que forman el tesoro provincial conforme al art. 2°.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución primaria y secundaria de los recursos de la provincia de Catamarca y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

- ▶ Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias
- ▶ Impuesto sobre los Ingresos Brutos
- ▶ Impuesto Inmobiliario
- ▶ Impuesto a los Sellos
- ▶ Impuesto a los Automotores
- ▶ Regalías mineras

Fuente: MECON (2014).



Fuente: MECON (2014).

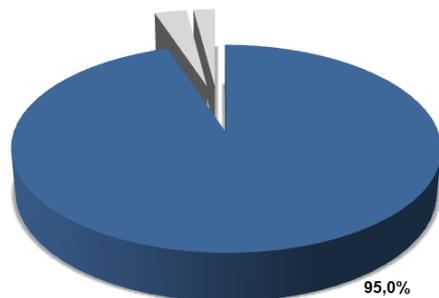
Distribución de Coparticipación

La distribución de la Coparticipación de la *Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias*, el *Impuesto sobre los Ingresos Brutos*, el *Impuesto Inmobiliario* y el *Impuesto a los Sellos* se realiza de la siguiente manera:



Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Municipios



Para determinar los coeficientes de la distribución entre Municipios, se los divide a los mismos en dos grupos:

1. Municipios que poseen mas de cien mil habitantes
2. Municipios que poseen hasta cien mil habitantes. Este grupo se divide, a su vez, en 4 subgrupos:
 - ✓ Entre 10.001 y 100.000 habitantes
 - ✓ Entre 5.001 y 10.000 habitantes
 - ✓ Entre 2.001 y 5.000 habitantes
 - ✓ Menos de 2.000 habitantes

Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Municipios

1. Municipios que poseen más de cien mil habitantes.

$$C_p = 0.665 \frac{P_i}{\Sigma P_i} + 0.18 \frac{n}{N} + 0.08 \frac{A_i}{\Sigma A_i} + 0.03 \frac{R_i}{\Sigma R_i} + 0.03 \frac{B_i}{\Sigma B_i} + 0.015 \frac{S_i}{\Sigma S_i}$$

2. Municipios que poseen hasta cien mil habitantes.

$$C_p = 0.665 \frac{P_i}{\Sigma P_i} + 0.18 \left(1 - \frac{n}{N} \right) / K + 0.08 \frac{A_i}{\Sigma A_i} + 0.03 \frac{R_i}{\Sigma R_i} + 0.03 \frac{B_i}{\Sigma B_i} + 0.015 \frac{S_i}{\Sigma S_i}$$

C_p : Coeficiente a aplicar al Municipio.

P_i : Población del Municipio i .

n : Cantidad de Municipios con más de 100.000 habitantes.

N : Cantidad total de Municipios.

A_i : Relación entre la población del Municipio i y la planta personal del Municipio i .

R_i : Recursos propios recaudados por el Municipio i .

B_i : Relación entre los gastos de capital y los gastos totales ejecutados por el Municipio i .

S_i : Superficie del Municipio i .

K : Cantidad de municipios en el subgrupo al cual pertenece el Municipio i .

Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Municipios

La distribución de la Coparticipación del **Impuesto Automotor** se realiza de la siguiente manera:

Crterios de distribución

En función del lugar de radicación de los vehículos en cada Municipio

Las **Regalías Mineras** se reparten de la forma descrita a continuación:

Crterios de distribución

Si el yacimiento se encuentra en un solo Departamento:
 • 71,43% al Departamento productor;
 • 28,57% en partes iguales al resto de los Departamentos que conforman la Región.

Si el yacimiento es compartido por dos o más Departamentos, en partes iguales entre esas jurisdicciones.



Fuente: MECON (2014).

Referencias legales

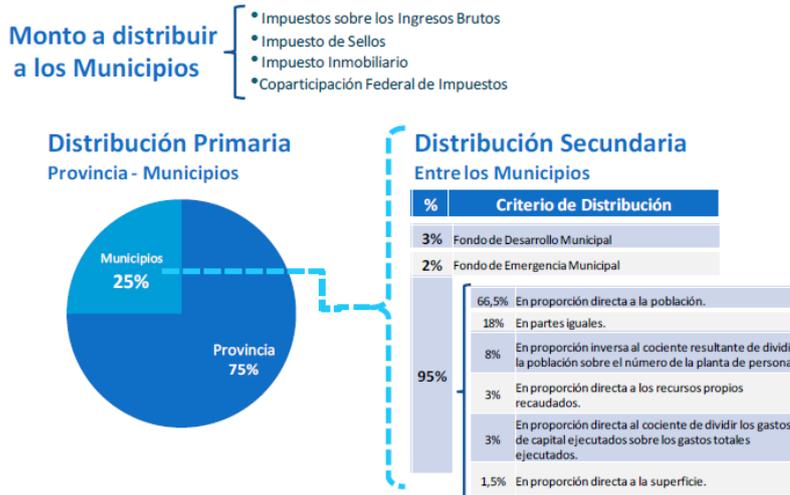
□ Coparticipación a Municipios, Distribución entre Municipios y Destino y distribución de fondos.

✓ Ley N° 5.174

Fuente: MECON (2014).

Y la Nota Técnica n°67 del mismo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (PERDOMO, 2013) reunió los parámetros en el siguiente gráfico:

Esquema de Distribución:



Fuente: Perdomo (2013).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que en la distribución de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal, del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Sellos e Inmobiliario predomina el criterio compensatorio, debido a la distribución del 66,5% en proporción directa a la población, el 1,5% a la superficie de cada Municipio y el 18% en partes iguales. Sin embargo, también resulta visible la aplicación del criterio de eficiencia mediante el 8% aplicado a la inversa del cociente de la población sobre la planta de personal, el 3% a la participación del gasto en capital en el total y el 3% repartido en proporción a los recursos propios. La distribución de las regalías mineras, por su parte, se realiza 100% bajo el criterio devolutivo si el yacimiento es compartido por varios departamentos y 71,43% devolutivo y 28,57% solidario si pertenece a un solo departamento. Por otro lado, el impuesto automotor se reparte 100% de acuerdo al criterio devolutivo, en función a la radicación del vehículo.

3. Provincia de Córdoba.

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que según el último censo poblacional del año 2010, Córdoba tenía 3,3 millones de habitantes, el 8,2% de la población total del país. Si bien constituye la segunda jurisdicción más poblada, después de Buenos Aires, ha experimentado uno de los crecimientos demográficos más bajos en el último período intercensal: sólo un 7,9%.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que el tercer nivel de gobierno está conformado por 257 municipios y 170 comunas.

Régimen de Coparticipación

Según lo establecido por el artículo 188 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, las Municipalidades y las Comunas disponen de los siguientes recursos:

1. Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal.
2. Los precios públicos municipales, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas y todo ingreso de capital originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.
3. Los provenientes de la coparticipación provincial y federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento. El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria.
4. Donaciones, legados y demás aportes especiales.

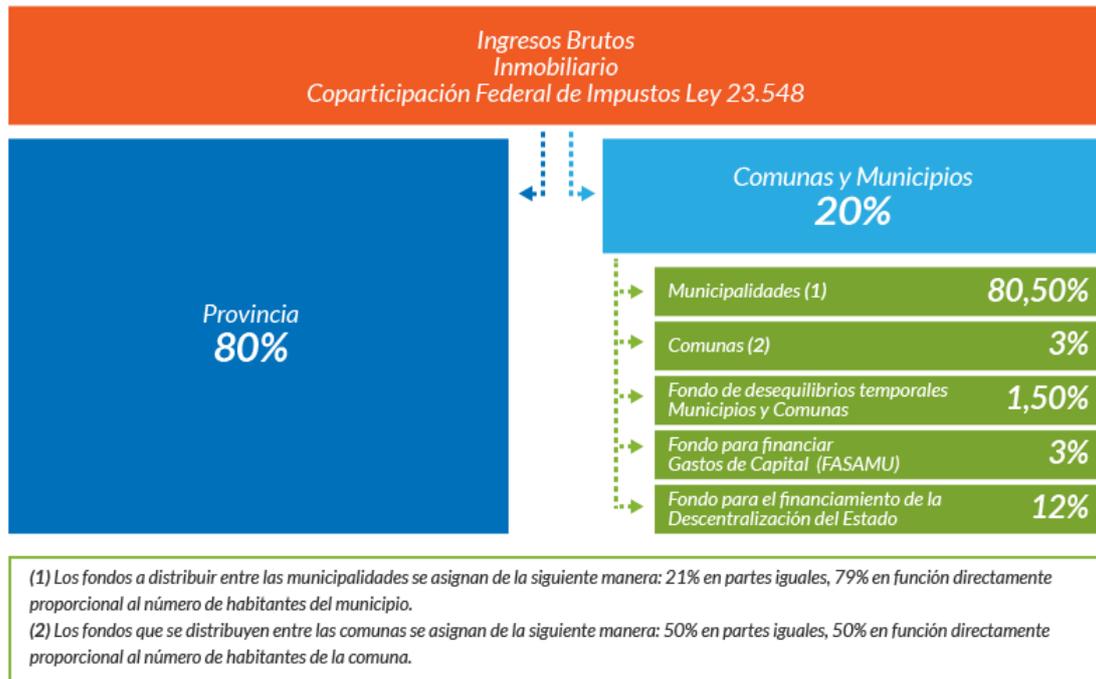
El Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y sus Municipalidades y Comunas fue creado por Ley Provincial N°8.663, y constituye el marco legal para distribuir a los estados locales una porción de los recursos que percibe el Estado Provincial, tanto en concepto de Coparticipación Federal como en concepto de impuestos provinciales coparticipables. El régimen establece tanto la

conformación del monto coparticipable como la porción del mismo que le corresponde a la Provincia y al conjunto de Municipios y Comunas.

En el siguiente cuadro se expone el esquema de distribución de recursos:

Fuente: MRAM (2013).

Distribución de la Coparticipación a Municipios y Comunas según Ley 8.663



La distribución entre los Municipios y Comunas se realiza por aplicación de los índices correspondientes establecidos en el Decreto 251/11. En el mismo se establecen los porcentajes correspondientes a cada uno de los 427 municipios y comunas. Estos porcentajes se actualizan a partir de los resultados obtenidos de los Censos Provinciales y se encuentran directamente relacionados con la población relevada dentro de cada uno de los ejidos urbanos en el último operativo censal. Además, son calculados a partir de parámetros precisamente establecidos en la propia Ley Provincial de Coparticipación.

FONDO DE DESEQUILIBRIOS TEMPORALES (1,5%)

El Fondo de Desequilibrios Temporales tiene por objeto atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las Municipalidades o Comunas. Su distribución se encuentra reglamentada por el Decreto 1973/1999, en el que se establecen los mecanismos de solicitud de fondos y los requisitos a

cumplimentar por los Municipios y las Comunas. A su vez, se establece los fondos acumulados durante un ejercicio fiscal deben ser distribuidos en su totalidad dentro de cada ejercicio presupuestario, no pudiendo quedar remanentes pendientes de distribución.

FASAMU (3%)

El Fondo Anticrisis y Saneamiento Municipal (FASAMU) creado por el inciso d) del art. 4° de la Ley 8663, está destinado al rescate de los Títulos de Apoyo Municipal (TITAM) y al sostenimiento del Pacto de Saneamiento.

La Ley 9.079 (Convenio Marco de Refinanciación y Compensación de Obligaciones Recíprocas entre Provincia y Municipios y Comunas), prevé en su apartado II.d.2., que la Provincia percibirá para sí, el FASAMU generado desde la fecha prevista en la Ley N° 8864, y por un plazo de 25 años contados a partir de la aprobación por Ley del Acuerdo Económico, Financiero y Fiscal entre la Provincia, los Municipios y las Comunas, como resultado de la refinanciación al mismo plazo del saldo de las deudas de Municipios y Comunas consolidadas al 31 de enero de 2000.

Sin embargo, en la actualidad, luego del "Acuerdo de Cooperación Institucional, Fiscal y Financiero entre la Provincia de Córdoba y los Municipios y Comunas", suscripto en Agosto de 2012, se estableció el cese de su operatividad retroactivo al día 1° de enero de 2012. Por lo que a partir del mes de agosto de 2012 se lo distribuye a los Municipios y Comunas, quincenalmente y utilizando los índices del Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y sus Municipalidades y Comunas.

FO.FIN.DES. (12%)

A través de Ley Provincial N° 7850 se creó el Fondo de Financiamiento de descentralización Provincial, el cual tiene por finalidad "atender las erogaciones que resulten de las transferencias de obras, servicios y funciones del Estado Provincial a los municipios, comunas o comisiones vecinales".

Hasta el año 2011 inclusive, el fondo tenía un solo destino, ser afectados exclusivamente a la prestación de servicios de salud que brindan los Municipios y las Comunas del interior de la Provincia de Córdoba. Los fondos eran liquidados

mensualmente a través de Índices de Participación fijados en función de los servicios prestados.

En el año 2012 se realizaron modificaciones al decreto 2640/2000 (El Decreto 2640/2000 establece un sistema de asignación de fondos y descentralización provincial, crea una unidad central de gestión y establece los mecanismos de afectación de los mismos) dejando a la vista la necesidad de establecer nuevos mecanismos para afectar parte de estos fondos a otros servicios. Estos fondos con destino a otros servicios, a diferencia de los fondos afectados a servicios de salud, no son distribuidos automáticamente y pueden ser afectados al sostenimiento de obras, servicios o funciones del Estado provincial a los municipios, comunas o comisiones vecinales.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución primaria y secundaria de los recursos de la provincia de Córdoba y sus municipios con los siguientes gráficos:

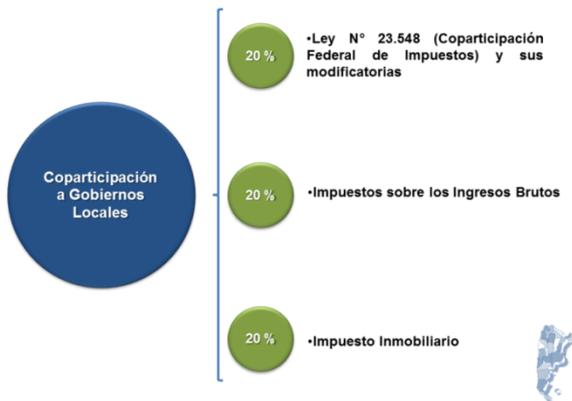
Recursos que integran la Masa Coparticipable

► Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias

► Impuesto sobre los Ingresos Brutos

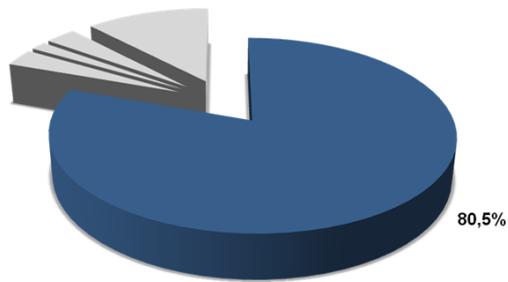
► Impuesto Inmobiliario

Fuente: MECON (2014)



Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Municipios

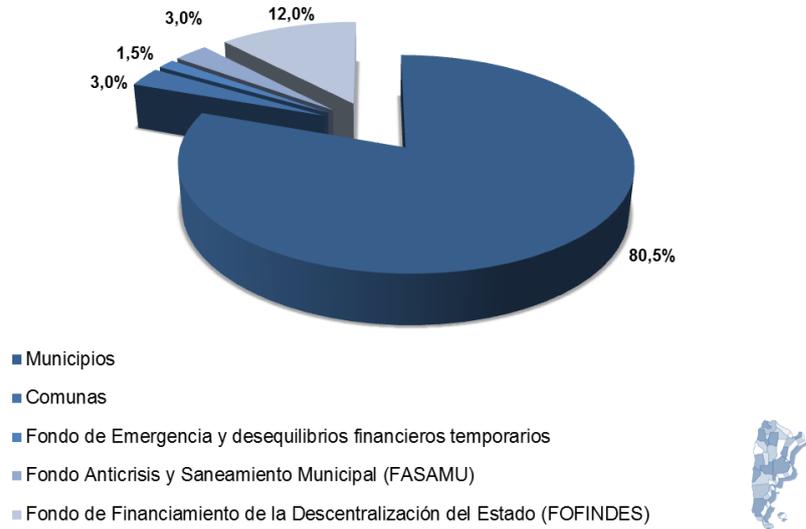


La distribución entre los Municipios se realiza de la siguiente forma:

- El 21% en partes iguales
- El 79% en proporción directa a la población

Fuente: MECON (2014)

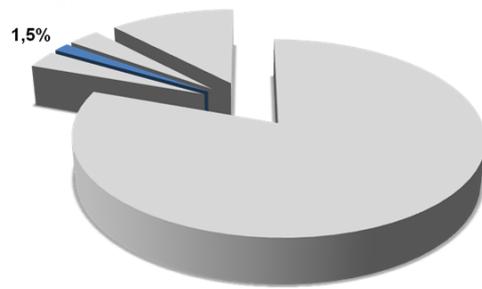
Distribución de la Coparticipación



Fuente: MECON (2014)

Fondos

□ Fondo de emergencia y desequilibrios financieros



El Fondo de emergencia y desequilibrios financieros se distribuye considerando situaciones de emergencia y desequilibrios financieros transitorios de los Municipios.

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Comunas



La distribución entre las Comunas se realiza de la siguiente forma:

- El 50% en partes iguales
- El 50% en proporción directa a la población

Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

☐ Coparticipación a los Gobiernos Locales y Distribución Secundaria

- ✓ Ley N° 8.663
- ✓ Ley N° 8.664
- ✓ Ley N° 9.183

Fuente: MECON (2014)

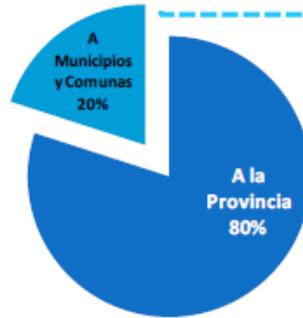
Y la Nota Técnica n°67 del mismo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Perdomo, 2013) reunió los parámetros en el siguiente gráfico:

Esquema de Distribución:

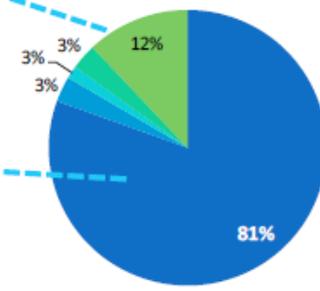
Distribución Primaria

Provincia - Municipios

- Impuestos sobre los Ingresos Brutos
- Impuesto Inmobiliario
- Coparticipación Federal de Impuestos



Distribución Secundaria Entre los Municipios



- Municipalidades
- Comunas reconocidas
- Fondo de emergencia y desequilibrio financieros temporarios de Mun y comunas
- Fondo para gastos de capital en municipios y comunas
- Fondo de Descentralización del Estado (Ley 7850)

Fuente: Perdomo (2013).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que la totalidad de la distribución secundaria de esta Provincia se realiza de acuerdo al criterio compensatorio, dado que el 21% se reparte en partes iguales y el 79% en proporción directa a la población.

4. Provincia de Corrientes.

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo con el último censo nacional de población realizado por el INDEC, en el año 2010 habitaban 993 mil personas en la provincia de Corrientes, el 2,5% de la población total

del país. El crecimiento poblacional registrado entre 2001 y 2010 (6,6%) fue el cuarto más bajo del país.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Corrientes cuenta con 71 Municipios.

Régimen de Coparticipación

La normativa que reglamenta la distribución primaria y secundaria de la coparticipación de impuestos federales y provinciales sufrió amplias modificaciones a lo largo de las últimas décadas.

Tras sancionar la Reforma Constitucional Provincial en el año 2007, las nuevas pautas de distribución primaria fueron establecidas a nivel constitucional a través de artículo 229 donde se explicitan como recursos municipales propios:

- La participación en los ingresos de la Provincia en concepto de impuestos, tasas y derechos internos, la que nunca será inferior al quince por ciento (15%) ni superior al cincuenta por ciento (50%) de dichos ingresos. A fin del año 2013, se modificó el código Fiscal y la Ley Tarifaria, con la intención entre otras cosas de crear un nuevo impuesto a los premios sobre máquinas tragamonedas, impuesto que se coparticipa juntamente con Ingresos Brutos.

- La participación en los ingresos de la Provincia provenientes de la coparticipación de fondos nacionales sin asignación específica, la que nunca será inferior al quince por ciento (15%) ni superior al cincuenta por ciento (50 %) de dichos ingresos.

- La participación en regalías, derechos o tributos en general percibidos por la Provincia y la Nación por explotación de los recursos naturales de su jurisdicción, la que nunca será inferior al quince por ciento (15%) ni superior al cincuenta por ciento (50%) de dichos ingresos.

Estos recursos serán remitidos a los municipios en forma no condicionada, automática y diaria.

La cláusula decimoséptima de las disposiciones transitorias de la Constitución Provincial explicita: "La Ley Provincial que regula la coparticipación municipal debe

ser adecuada al mandato constitucional antes de la finalización del año 2008. La misma debe contemplar parámetros objetivos que tomen en cuenta la población, la extensión territorial, los indicadores sociales y económicos, la responsabilidad fiscal, la eficacia de la gestión y las diversidades geográficas. Se contemplará de manera particular, para favorecerlo, al municipio insular de Isla Apipé, por razones de soberanía nacional y su peculiaridad geográfica.” Esta Cláusula no se encuentra aún reglamentada.

Posteriormente la Ley N° 6.251 de Presupuesto del año 2014 establece en su artículo 33 que a partir del 1 de agosto de 2014, el porcentaje de participación de los Municipios en el producido de la recaudación de los tributos nacionales y provinciales se eleve al 19%.

En lo que respecta a la **distribución secundaria**, se respetan los parámetros poblacionales y redistributivos establecidos en la Ley N° 5.120/97 (**98% en función directamente proporcional a la población de cada Municipalidad y 2% en función inversamente proporcional a la población de cada Municipalidad**), pero modificados en base al Censo 2001. Los coeficientes resultantes se explicitaron en el Decreto N° 679/08. El Decreto Provincial N° 138/14, modificó los índices de coparticipación debido a la incorporación del Municipio de San Isidro - Dpto. Goya.

Impuesto Inmobiliario Urbano y Subrural

La Reforma Constitucional del año 2007 reconoce al Impuesto Inmobiliario Urbano y Suburbano o Sub-rural, como recurso propio de los Municipios.

Fondo de Desarrollo Rural

La porción no distribuida a los Municipios del producido del Impuesto Inmobiliario Rural se destina a integrar un “Fondo de Desarrollo Rural”, con el objetivo de asistir y financiar la realización de obras en zonas rurales y la ejecución de proyectos que contribuyan a incrementar la productividad de las actividades agropecuarias y que aseguren la calidad de los productos. Este fondo se encuadra bajo la Ley N° 5.552/04.

Impuesto Automotor

La Reforma Constitucional del año 2007 reconoce a los ingresos percibidos por el Impuesto a los automotores y otros rodados como un recurso propio de los Municipios.

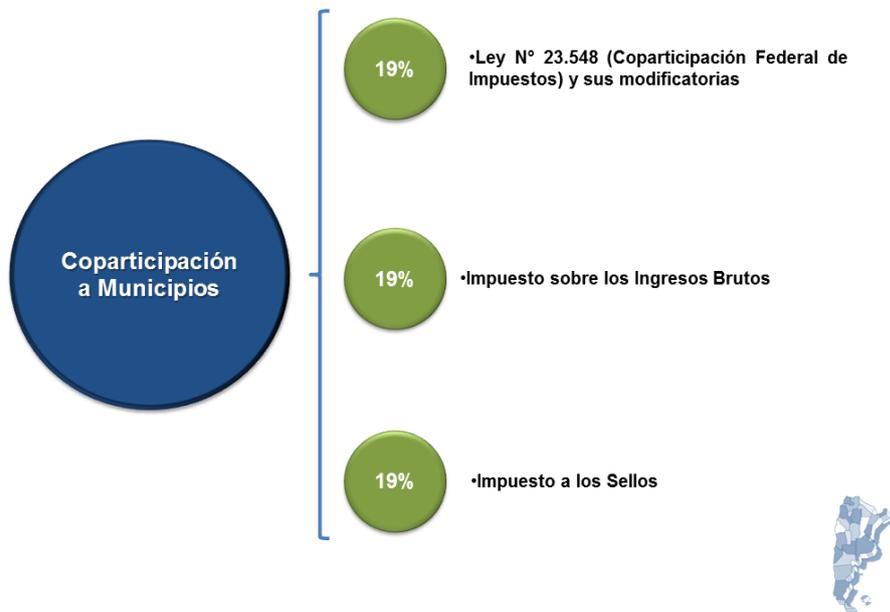
La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución primaria y secundaria de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

- ▶ Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias
- ▶ Impuesto sobre los Ingresos Brutos
- ▶ Impuesto a los Sellos

Fuente: MECON (2014)

Fuente: MECON (2014)



Distribución entre Municipios



Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

- ✓ Ley N° 6.031 (Presupuesto Provincial 2010)
- ✓ Ley N° 6.048 (Presupuesto Provincial 2011)
- ✓ Ley N° 6.095 (Presupuesto Provincial 2012)
- ✓ Ley N° 6.251 (Presupuesto Provincial 2014)

Fuente: MECON (2014)

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que la distribución secundaria establece que el 98% se transfiere en función a la población de cada Municipalidad, siendo este un criterio compensatorio, mientras que el 2% lo hace de manera solidaria, en función inversamente proporcional a la población de cada Municipalidad.

5. Provincia del Chaco

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que en 2010, de acuerdo al último censo de población, Chaco contaba con 1,06 millones de habitantes, el 2,6% de la población total del país. El crecimiento poblacional registrado entre 2001 y 2010 fue de 7,2%, menor al observado a nivel nacional y de la Región Noreste, a la

cual pertenece. La densidad de la población es de 10,6 habitantes cada kilómetro cuadrado, inferior en un 26% respecto al promedio nacional que es de 14,4 hab/km².

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que en la Provincia del Chaco existen 69 municipios, que se dividen en 3 categorías, dependiendo la cantidad de habitantes.

Los recursos provenientes del régimen de coparticipación federal y los recursos provinciales se distribuyen a los municipios por medio de la Ley N° 3.188/86 y sus modificatorias (Ley N° 3.741/92). Las presentes leyes reglamentan la creación y modificación de un Fondo de Participación Municipal, que finalmente quedó integrado de la siguiente forma: el quince, cincuenta por ciento (15,50%), de los ingresos percibidos por la Provincia en concepto de:

- Impuestos sobre los Ingresos Brutos.
- Impuestos de Sellos.
- Régimen de Coparticipación de Impuestos Nacionales.

Los municipios conservan la facultad de recaudar el 100% del Impuesto Automotor y del Inmobiliario. La Provincia en cambio, recauda el Impuesto a los Ingresos Brutos e Impuesto a los Sellos.

La **Distribución secundaria** de la Provincia del Chaco se realiza de la siguiente manera:

- **60 % Según población.**
- **25 % Según recursos recaudados.**
- **15 % En partes iguales.**

Los coeficientes que surgen de este esquema deberían actualizarse anualmente. Pero actualmente esto no se lleva a cabo. La última modificación efectuada data de 1993.

Fondo Solidario Municipal

Al margen de la coparticipación regular de la Ley N° 3.188/86, y mediante Ley N° 3.798 se crea el Fondo Solidario Municipal, destinado a solucionar el desfinanciamiento de municipalidades sin recursos genuinos. La misma establece taxativamente 10 municipios que serán asistidos con recursos provenientes de Fondo en cuestión.

El Fondo Solidario Municipal, se integra con el cero, cincuenta por ciento (0,50%) sobre el total del fondo de coparticipación y la distribución entre las localidades se realiza en partes iguales. Este fondo representa un ingreso mensual de \$4.000.000 adicionales para estos gobiernos.

El caso de la Municipalidad de El Espinillo

En el marco de las disposiciones constitucionales vigentes, en el año 2011 por Ley Provincial N° 6751 se crea sobre parte del territorio del Departamento General Güemes, el Municipio de Tercera Categoría denominado “El Espinillo”.

La coparticipación que recibe ha sido fijada por la Ley 6959, la cual establece una cuota mensual en concepto de participación municipal equivalente a la que le corresponde al Municipio de Villa Río Bermejito (Índice 0,3057), de conformidad con las leyes 3188 y 3898, sin que ello implique modificaciones en los actuales índices de los restantes municipios. El monto correspondiente en tal concepto, es remitido juntamente con la distribución correspondiente a los demás municipios.

La cuota mensual fijada para el Municipio de El Espinillo, será de aplicación hasta que se establezca un nuevo régimen de participación municipal que sustituya al normado por las leyes mencionadas.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

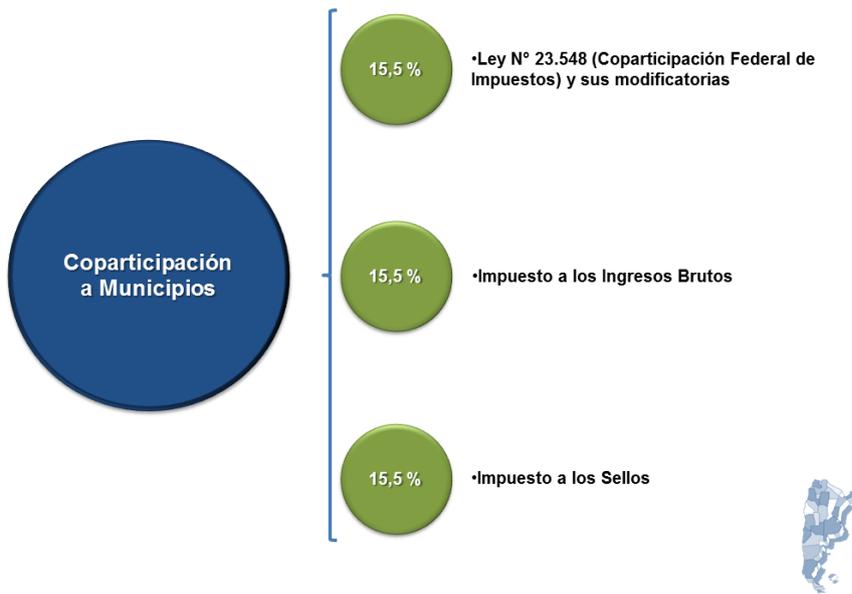
Masa Coparticipable

 Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias

 Impuesto sobre los Ingresos Brutos

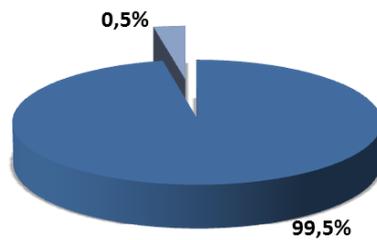
 Impuesto a los Sellos

Fuente: MECON (2014)



Fuente: MECON (2014).

Distribución de Coparticipación

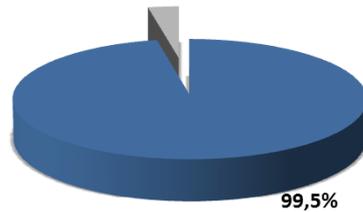


■ Fondo de Participación Municipal ■ Fondo Solidario Municipal

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Municipios

Fondo de Participación Municipal



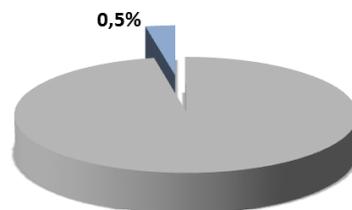
Se distribuye:

- 15% en partes iguales entre todos los municipios.
- 25% en forma directamente proporcional a los recursos de rentas generales recaudados por cada municipio en el año calendario inmediato anterior.
- 60% en proporción directa a la cantidad de empleados que cada municipio necesitaría teóricamente a efectos de prestar los servicios públicos que le son propios.

Fuente: MECON (2014)

Destino y distribución de fondos

Fondo Solidario Municipal



Se crea en reconocimiento de los problemas que enfrentan los Municipios de tercera categoría, por no contar con suficientes recursos genuinos para hacer frente a sus erogaciones.

Se asigna en partes iguales entre las Municipalidades de: Isla del Cerrito; Fuerte Esperanza; Misión Nueva Pompeya; El Sauzalito; Miraflores; Villa Río Bermejito; Capitán Solari; Samuhú; Gancedo y Las Palmas.

Fuente: MECON (2014)

Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

Distribución primaria y secundaria a Municipios

- ✓ Ley N° 3.188
- ✓ Ley N° 3.741

Y la Nota Técnica n°67 del mismo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Perdomo, 2013) reunió los parámetros en el siguiente gráfico:

Esquema de Distribución:

Distribución Primaria
Provincia – Municipios

Impuestos	%
Coparticipación Federal	15,50%
+	
Ingresos Brutos	
+	
Impuesto de Sellos	

Con este monto se constituye

Fondo de participación municipal

Distribución Secundaria
Entre los Municipios

%	Criterio de Distribución
15%	En partes iguales entre todos los municipios
25%	En forma directamente proporcional a los recursos de rentas generales recaudados por cada municipio en el año calendario inmediato anterior.
60%	En proporción directa a la cantidad de empleados* que cada municipio necesitaría teóricamente a efectos de prestar los servicios públicos que le son propios

** en el Art 4 de la misma Ley se establecen los criterios específicos a utilizar a los efectos de determinar la dotación de personal necesaria.*

Fuente: Perdomo (2013).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que analizando los criterios, se observa que el 75% de los recursos que transfiere la Provincia a los Municipios está basado en principios compensatorios debido al 15% repartido en partes iguales y el 60% en proporción directa a la cantidad de empleados teóricamente necesarios para la prestación de servicios públicos. El 25% restante, por su parte, es distribuido en base a criterios de eficiencia de forma directamente proporcional a los recursos de rentas generales recaudados por cada municipio en el año anterior.

6. Provincia del Chubut

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que en 2010, de acuerdo al último censo de población, Chubut contaba con 509 mil habitantes, el 1,3% de la población total del país. Si bien la provincia registró el tercer mayor crecimiento poblacional del país en el último período intercensal (23,2%), es también la tercera con menor densidad poblacional (sólo 2,3 habitante por kilómetro cuadrado).

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que el régimen de coparticipación se crea por Ley adoptando la forma de Ley “no convenio”, aun así requiriendo mayoría especial. En cuanto a los coeficientes de distribución secundaria, deberían actualizarse a partir de la información que surja de cada Censo, lo que en la actualidad no sucede. Las distribuciones que tienen que ver con los saldos provenientes de la Coparticipación Federal se hacen en forma semanal y los montos originados por regalías se transfieren mensualmente (en las semanas que se perciben). El Fondo de Financiamiento Educativo no se coparticipa.

Chubut cuenta con un alto grado de delegación tributaria. Es la única que, además de inmobiliario y el automotor, tiene delegado el cobro sobre los Ingresos Brutos de contribuyentes locales y ganaderos que estén dentro de su ejido municipal. La Provincia sólo percibe la recaudación de los Ingresos Brutos pertenecientes al Convenio Multilateral y directos de ejido provincial.

- Del Régimen de Coparticipación Federal, se distribuye el 10%, Ley II N° 6, artículo 106 de la Ley XVI N° 46 y Decreto N° 531/92.
- EL 16% de las regalías hidrocarburíferas, Ley II N° 7 y Decreto N° 1509/13.
- El 14,4% de las regalías hidroeléctricas, Ley II N° 25 y Decreto N° 1633/95.
- El 100% de la recaudación de IIBB derivada del Acuerdo Interjurisdiccional (Semejante al Convenio Multilateral pero dentro de la Provincia del Chubut), Ley XXIV N° 47 y Resolución N° 2/12 CECPI.
- En diciembre de 2012 se sancionó la Ley provincial de Hidrocarburos XVII N° 102, que entre otras cosas establece la renegociación de los contratos petroleros con la obligación de abonar un adicional que puede variar entre el 3% y 4% sobre el valor boca de pozo que se ha denominado Bono de Compensación de los Hidrocarburos para el desarrollo sustentable. Dicho Bono

se prevé distribuir, según el artículo 73 de la ley, en un 50% a los Municipios y Comunas Rurales de la Comarca Senguer - San Jorge, en forma proporcional a la cantidad de habitantes (Decreto N° 1563/13), y el 50% restante se distribuirá de acuerdo al Régimen de distribución aplicable a las regalías.

Del porcentaje relativo a la Coparticipación Federal, debería distribuirse un **20% en partes iguales y un 80% en función de la población.**

Los coeficientes municipales resultantes de aplicar dicha distribución deberían actualizarse según los Censos. En el año 1988 se estableció por la Ley XVI N° 46 que ningún Municipio podía recibir un porcentaje menor de lo recibido el año anterior. Es decir que se fijaron los porcentajes de coparticipación al año 1987 (Censo del año 80). En la actualidad, pasados 3 censos, se sigue distribuyendo en función al Censo de ese año.

Otro inconveniente en este contexto, es la incorporación de otro Municipio al total de los 27 municipios actuales. Las Comunas Rurales no cuentan con Régimen de Coparticipación, sino que reciben transferencias de la Provincia.

Existen 3 categorías de gobiernos locales, según Ley XVI N° 46: Municipios, Comisiones de Fomento y Comunas Rurales. Dichas categorías dependen de la cantidad de inscriptos en el padrón electoral.

- Más de 500, Municipio.
- Entre 200 y 500, Comisiones de Fomento.
- Y menos de 200, Comunas Rurales.

Se presenta como ejemplo el caso de Puerto Pirámides que pasa a ser Comisión de Fomento. Esto implica que le correspondería recibir ingresos por coparticipación. Al no poder modificar los coeficientes de los demás gobiernos locales, no es posible asignarle un índice en la distribución. Hasta la actualidad, por decretos provinciales desde el año 2003, se le asignaba un monto de transferencia respetando el monto de coparticipación que recibe una comisión de similares características. En definitiva, es financiado por la Provincia.

Sobre el total de las regalías hidrocarburíferas (petroleras y gasíferas) se distribuyen un 16% de lo que percibe la provincia.

- El 40% lo recibe Comodoro Rivadavia, dado que era la única ciudad petrolera.
- El 37,5% para los municipios de 1ra categoría.
- El 14% a los de 2da categoría.
- El 3,5% a las Comisiones de Fomento.
- Un 5% a las comunas rurales.

Entre ellas se dividen una parte de los saldos en partes iguales y otra en función de la población. Esta distribución se actualiza. Las falencias de este régimen: la distribución es por categoría, entonces se producen modificaciones por categorías cuando un municipio cambia de status.

De las regalías hidroeléctricas se distribuye el 14,4% a los municipios, de la siguiente forma:

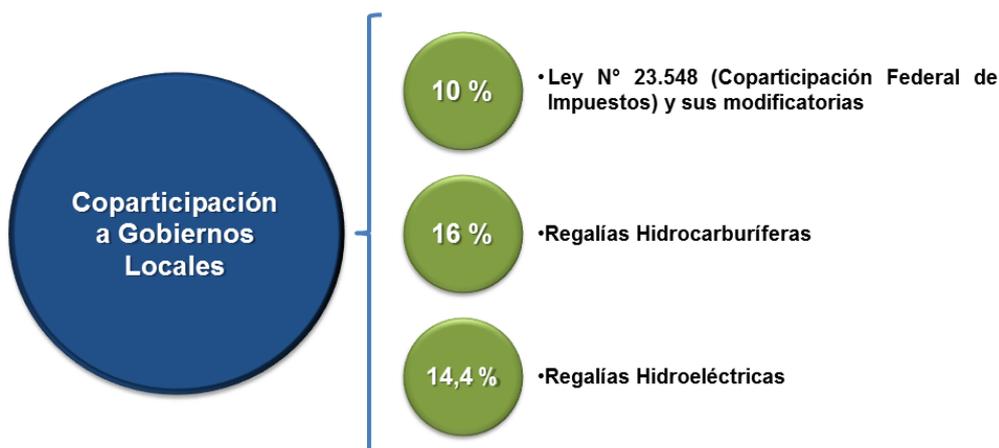
- EL 34% va a Trevelin, porque es el Municipio donde se encuentra el generador de energía eléctrica.
- El 66% a los municipios restantes, con los índices de coparticipación con las falencias que ello implica.

Desde el 2010, se distribuye el 100% de la recaudación de los IIBB derivadas del Acuerdo Interjurisdiccional. Se distribuye:

- El 7% para Rawson.
- El 4% para Sarmiento.
- El 89% se distribuye entre el resto de los municipios. Un 30% en partes iguales y un 70% con un subíndice que considera: viviendas, hogares con NBI, hacinamiento y nivel de instrucción.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable



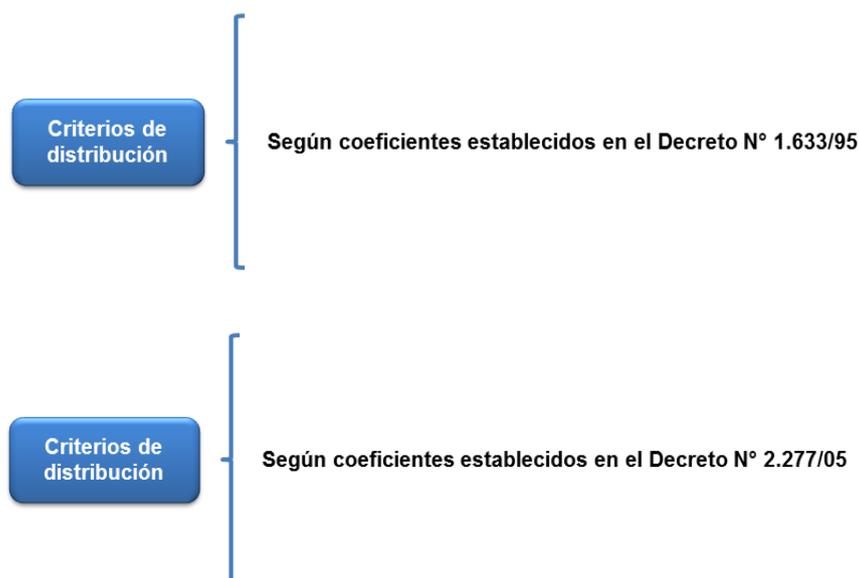
Fuente: MECON (2014)

Fuente: MECON (2014)

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales

La coparticipación de las *Regalías Hidroeléctricas* se distribuye en función al siguiente criterio:



Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

□ Distribución Primaria y Secundaria a Gobiernos Locales

- ✓ Ley N° 1.564
- ✓ Ley N° 3.231
- ✓ Ley N° 3.098
- ✓ Decreto N° 2.277/05
- ✓ Decreto N° 1.633/95

Fuente: MECON (2014)

Y la Nota Técnica n°67 del mismo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Perdomo, 2013) reunió los parámetros en el siguiente gráfico:

Esquema de Distribución:

Distribución Primaria Provincia - Municipios		Distribución Secundaria Entre los Municipios	
Impuestos	%	%	Criterio de Distribución
Coparticipación Federal	10%	20%	En partes iguales
		80%	En proporción a la población
Ingr. Brutos (Convenio Multilateral)	18%	30%	En partes iguales
		70%	En proporción a la población
Ingr. Brutos (Sobre actividad ganadera)	100%	20%	A comunas rurales
		80%	A munic y comisiones de fomento
Regalías Petrolíferas	16%	14% a Municipios de 2da Cat.	} Serán distribuidos en función de la población municipal y/o en partes iguales.
		3,5% a comisiones de fomento	
		5% a Comunas rurales	
		40% al Munic. De Comodoro Riv.	
Regalías Hidroeléctricas	14,4%	37,5% a Munic. De 1era Cat (exp CR)	
		100%	Se define por decretos los coeficientes de distribución

Fuente: Perdomo (2013).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que los recursos Federales se distribuyen de manera compensatoria, dado que se transfieren el 80% en relación directa con la población y el 20% en partes iguales. Por otro lado, todos los criterios de las regalías, tanto petroleras como hidroeléctricas, presentan un carácter fuertemente devolutivo, dado que se transfiere a las jurisdicciones productoras.

7. Provincia de Entre Ríos.

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al último censo de población del año 2010, en Entre Ríos habitaban 1,2 millones de personas, el 3% de la población total del país. El crecimiento poblacional entre 2001 y 2010, de 6,7%, fue el quinto más bajo del país. La densidad poblacional, por su parte, fue de 15,7 habitantes por kilómetro cuadrado, un poco más alta que la del país que fue de 14,4 hab/Km²).

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Entre Ríos presenta en la actualidad una organización político-administrativa que supone la división de su territorio en 17 departamentos. Los departamentos se dividen, a su vez, en municipios y Juntas de Fomento.

Actualmente, la Provincia se encuentra conformada por 78 municipios, 194 Juntas de fomento, 2 aún inactivas. No obstante, según la nueva Constitución Provincial las Juntas dejarían de existir y pasarían a ser comunas, pero esto aún no está normado.

Régimen de Coparticipación

1.- A MUNICIPIOS (más de 1.500 hab.)

En la Provincia de Entre Ríos se presenta la particularidad de que conviven la Ley N° 8.492/91 y modificatorias de Coparticipación de Impuestos a Municipios, con las disposiciones de la nueva Constitución Provincial del 2008.-

A continuación se desarrollarán ambas normativas:

LEY N° 8.492 Y MODIFICATORIAS

Distribución Primaria

La conformación de la masa coparticipable a municipios es la siguiente:

- Nacionales:

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, encontrándose vigente a 2013: 15,32046 %

- **Provinciales:**
 - 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 del que se trate, a través de índices que se actualizan anualmente y que se conforman de la siguiente manera:

- **Nacionales:**

Se distribuyen de acuerdo a una fórmula donde:

 - **36% se reparte en partes iguales,**
 - **25% en proporción a los recursos propios,**
 - **34% en función de los electores y**
 - **5% de acuerdo al NBI.**

- **Provinciales:**

Impuesto a los Ingresos Brutos:

Para contribuyentes directos:

- **50 % sobre la recaudación del tributo en la Jurisdicción,**
- **25 % por índice de población y**
- **25 % por el indicador de pobreza.**

Para contribuyentes de convenio multilateral, se utiliza un índice promedio entre:

- **50 % índice de población y**
- **50 % 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.

En forma diaria y provisoria: impuesto a los automotores e impuesto inmobiliario, con reajuste mensual dentro de los 30 días, según lo establece los Artículos N° 18 y 19 del texto ordenado de la Ley 8.492 y Modificatorias.-

Remesas diarias: impuestos nacionales e impuestos a los ingresos brutos, de acuerdo a lo establecido por el Artículo N° 246 de la Constitución Provincial.-

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

El Artículo N° 246 de la Carta Magna 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.

A los efectos de cumplimentar lo anteriormente mencionado, por Disposiciones Transitorias de la Constitución Provincial (artículo 292°), se estableció que el Gobierno Provincial deberá incrementar anual, gradual, igual y proporcionalmente, las remesas en un plazo no mayor a 5 años, a partir del ejercicio fiscal 2010.

Asimismo, el artículo 281° de la misma norma expresa que la Legislatura sancionará las reformas a las leyes existentes que fueran necesarias en virtud de las modificaciones introducidas a la Carta Magna, expresando que si transcurriera más de un año sin sancionarse alguna de esas leyes o reformas, el Poder Ejecutivo

quedaría facultado para dictar, con carácter provisorio, los decretos reglamentarios, los cuales quedarán sin efecto con la sanción de las leyes respectivas.

En este sentido de ideas se dictó el Decreto N° 1.768/10 MEHF, el cual instrumenta la aplicación anual, gradual, igual y proporcional del porcentaje de coparticipación de impuestos nacionales y provinciales a Municipios.

En resumen, se aplica de la siguiente manera:

Distribución Primaria

- Nacionales:

De la totalidad de los ingresos tributarios que a la Provincia le corresponda en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales y que no tengan afectación específica. Piso garantizado por Constitución: 16%, y que por aplicación del Decreto N° 1768/10 MEHF al 2013 es de: 15,448%.-

- Provinciales:

De la totalidad de los recursos tributarios provinciales. Piso garantizado por Constitución: 18%, y que por aplicación del Decreto N° 1768/10 MEHF al 2013 es de: 17,62%.-

Es decir, se amplía la base al considerarse incluído como ingreso tributario los siguientes: Inmobiliario urbano y rural, Ingresos Brutos, Automotor, Profesiones Liberales, Sellos, Transferencia Gratuita de Bienes.-

Distribución Secundaria

La Constitución Provincial 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. Actualmente no se encuentra legislado.

Ajuste de Garantía de Coparticipación.

Bimestralmente, y por aplicación del Decreto N° 1768/10 MEHF Y según Decreto N° 1561/12 MEHF, se efectúa la liquidación del Ajuste de Garantía, el cual

surge de la diferencia entre lo que se debería haber coparticipado según Constitución Provincial y lo distribuido diariamente según Ley N° 8.492/91 y modificatorias. La distribución a Municipios de dicha diferencia se efectúa de la siguiente manera:

- Nacionales: según índice de coparticipación nacional.
- Provincial: según índice de coparticipación provincial – ingresos brutos contribuyentes directos.

Distribución a Comunas

Aún no se ha reglamentado lo dispuesto por la Constitución Provincial en cuanto a coparticipar a comunas de la totalidad de los ingresos tributarios que a la Provincia le corresponda en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales y que no tengan afectación específica y de la totalidad de los recursos tributarios provinciales, el 1%. Actualmente reciben subsidios remitidos por la Provincia, establecidos en el Presupuesto y conforme las normativas correspondientes.-

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Recursos que integran la Masa Coparticipable

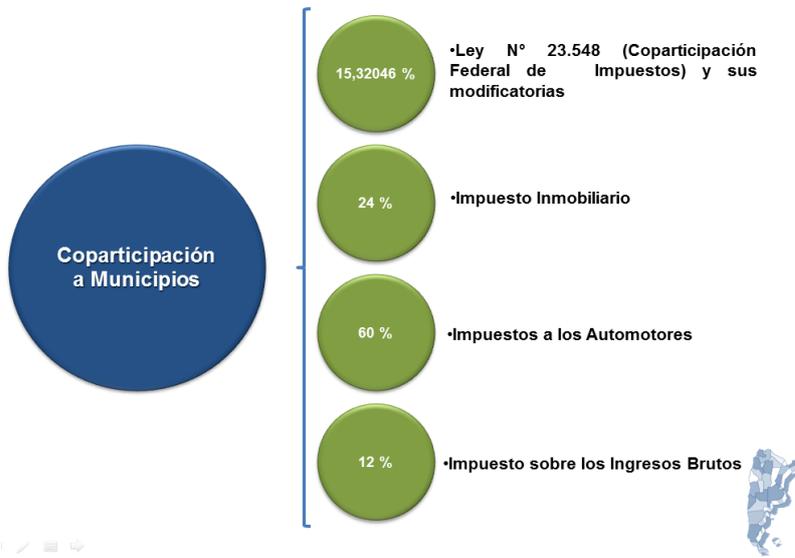
 Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias

 Impuesto sobre los Ingresos Brutos

 Impuesto Inmobiliario

 Impuesto a los Automotores

Fuente: MECON (2014)



Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Municipios

La distribución secundaria de los recursos provenientes de la **Ley N° 23.548 y sus modificatorias** se realiza según el siguiente criterio:

$$Cp = \frac{36\%}{M} + \frac{25\%Rp}{Trp} + \frac{34\%Pe}{Tpe} + \frac{5\%Ip}{Tip}$$

Cp= Porcentaje de Coparticipación correspondiente a cada municipio.

M= Número de Municipios coparticipantes en el Año n.

Trp= Suma de los Recursos Propios en el año (n-2), actualizados según la variación del IPC.

Tpe= Cantidad de habitantes residentes dentro de la planta urbana y los ejidos municipales, en el año (n-2).

Tip= Suma de los indicadores de pobreza provenientes del último censo nacional disponible.

Rp= Recursos Propios realizado por el Municipio p, en el año (n-2) , actualizados por el IPC.

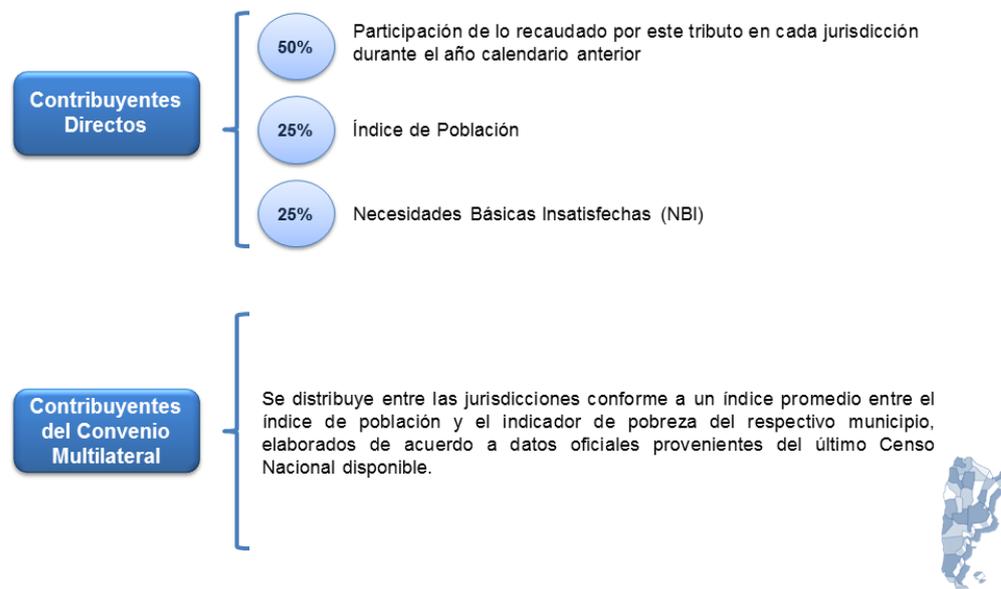
Pe=Cantidad de habitantes residentes dentro de la planta urbana y los ejidos municipales del Municipio p, en el año (n-2).

Ip= Indicador de pobreza del Municipio p, provenientes del último Censo Nacional disponible.

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Municipios

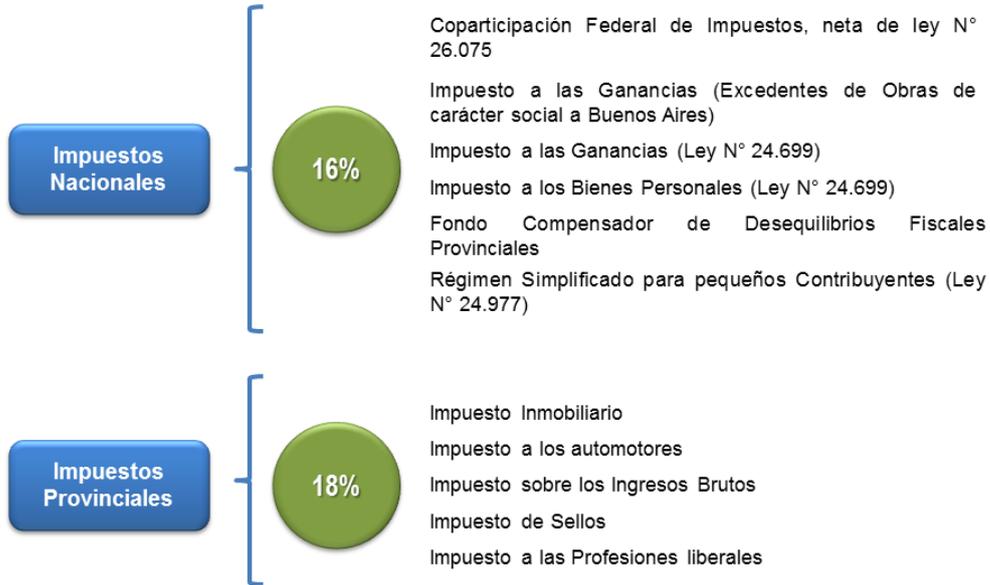
La distribución secundaria de los recursos provenientes del **Impuesto sobre los Ingresos Brutos** se conforma de la siguiente manera:



Fuente: MECON (2014)

Garantía Constitucional

Los recursos que se toman para elaborar la base de la garantía constitucional son:



Fuente: MECON (2014)

Fuente: MECON (2014)

Garantía Constitucional

La garantía constitucional se efectiviza si:



La distribución Secundaria de la parte de la garantía que proviene de los recursos de Impuestos Nacionales se realiza de acuerdo a los criterios que rigen para la distribución de los recursos de la ley N° 23.548 en la Ley de Coparticipación Provincial y la parte de la garantía de los Impuestos Provinciales se distribuye según la fórmula de Ingresos Brutos para Contribuyentes Directos.

Referencias legales

❑ Coparticipación a Municipios y Distribución Secundaria de la Coparticipación

- ✓ Ley N° 8.492
- ✓ Ley N° 8.793
- ✓ Ley N° 8.918
- ✓ Ley N° 9.076
- ✓ Ley N° 9.317
- ✓ Ley N° 9.638
- ✓ Ley N° 9.838
- ✓ Decreto N° 5.141/11

❑ Garantía Constitucional

- ✓ Constitución de la Provincia de Entre Ríos
- ✓ Decreto N° 1.768/10

Fuente: MECON (2014)

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que los recursos Federales se distribuyen un 36% en partes iguales, un 25% en función de los recursos propios, un 34% en proporción a la población y el 5% utiliza el criterio de NBI. De esta forma, el 70% sigue criterios compensatorios, el 25% de eficiencia y el 5% solidarios. En el caso de los provenientes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el 50% se reparte devolutivamente, de acuerdo a la recaudación del año anterior, 25% de forma compensatoria, vía proporción directa a la población, y el 25% de manera solidaria, utilizando el índice NBI. Lo anterior se completa con la coparticipación de la recaudación del Convenio Multilateral, que se reparte 50% en proporción a la población y 50% en función del índice NBI. Por su parte, tanto el Impuesto Inmobiliario como el Automotor se reparten de acuerdo al criterio devolutivo, en función de la radicación del inmueble y de la recaudación de cada jurisdicción, respectivamente.

8. Provincia de Formosa.

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al

último censo de población, en el año 2010 habitaban 530 mil personas en la provincia de Formosa, el 1,3% de la población total del país. El crecimiento poblacional registrado entre 2001 y 2010 fue de 9%, porcentaje que fue similar al observado a nivel de la Región Noreste, a la cual pertenece, pero más de un punto inferior al nacional. La provincia tiene una densidad poblacional de 7,4 habitantes por kilómetro cuadrado, equivalente a la mitad de la densidad promedio del país.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Formosa cuenta con 26 Municipios y 11 Comisiones de Fomento.

Régimen de Coparticipación

El Régimen de Coparticipación a los Municipios de Formosa se rige por medio de la Ley N° 766 de 1988. La masa coparticipable se conforma con los ingresos por Coparticipación Federal, Impuesto Inmobiliario Rural, Impuesto a los Ingresos Brutos, Impuesto a la Lotería, Impuesto a los Sellos y a los Espectáculos Públicos.

Dicha masa de recursos se distribuye de la siguiente manera: el 88% a la Provincia, el 10% a los Municipios y Comisiones de Fomento y el 2% restante para el Fondo de Aportes del Tesoro Provincial. El mencionado fondo es un discrecional y su objetivo es atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros que puedan padecer los Municipios.

Asimismo, los coeficientes de distribución del 10% que corresponde a los Municipios y Comisiones de Fomento se forman según los siguientes criterios:

- **40% en base a la población.**
- **30% de acuerdo a los recursos propios (tomando como base el año anterior).**
- **30% en partes iguales.**

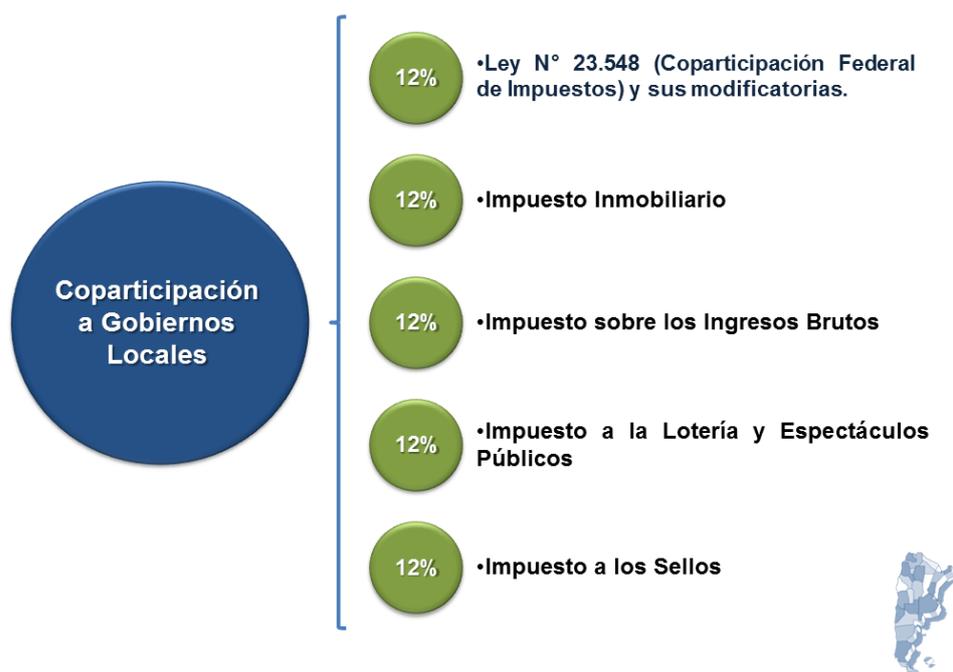
Si bien la mencionada Ley otorga la facultad de modificar dichos criterios al Poder Ejecutivo, en la práctica no se actualizan.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

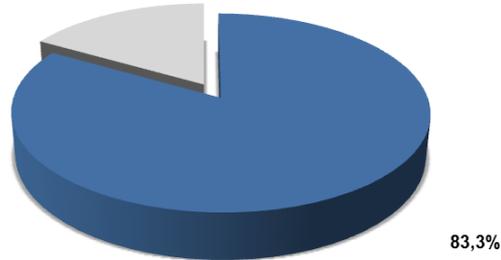
- ▶ Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias.
- ▶ Impuesto Inmobiliario
- ▶ Impuesto sobre los Ingresos Brutos
- ▶ Impuesto a la Lotería y a los Espectáculos Públicos
- ▶ Impuesto a los Sellos

Fuente: MECON (2014)



Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales



La distribución entre los Gobiernos Locales se realiza de acuerdo a los siguientes parámetros:

- 40% en función a la población de cada Gobierno Local, considerándose a tal efecto los datos poblacionales de la zona urbana y su área de influencia.
- 30% en función a los recursos de jurisdicción municipal percibidos en el año inmediato anterior.
- 30% en parte iguales para cada Gobierno Local.

Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

☐ **Coparticipación a Gobiernos Locales, distribución entre Gobiernos Locales y destino y distribución de fondos.**

- ✓ Ley N° 766

Fuente: MECON (2014)

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que esta provincia utiliza dos criterios a la hora de distribuir los fondos hacia sus Municipios. Por un lado el compensatorio, que se observa en el 40% distribuido en función a la población y el 30% en partes iguales. Por el otro, implementa el criterio de eficiencia mediante el 30% asignado en función a los recursos propios de cada municipio.

9. Provincia de Jujuy

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al último censo de población del año 2010, en la provincia de Jujuy habitaban 673 mil personas, el 1,7% de la población total de Argentina. Entre 2001 y 2010 el crecimiento poblacional de la provincia fue del 10%, similar al de la Región Noroeste a la cual pertenece y al del país. La densidad poblacional es de 12,7 habitantes por kilómetro cuadrado, inferior a la del país pero superior a la de la región que es de casi 9 hab/km².

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Jujuy presenta en la actualidad una organización político-administrativa que supone la división de su territorio en 16 departamentos. Los departamentos se dividen, a su vez, en municipios y comisiones municipales.

Actualmente, la Provincia de Jujuy cuenta con 60 gobiernos locales, los cuales 21 son municipios y 39 comisiones municipales.

Según la Constitución Provincial los municipios de la provincia tienen garantizado por Ley los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, además de los provenientes de

- Impuestos, Tasas, patentes, cánones, contribuciones y demás tributos establecidos por ordenanza dentro de los principios de la Constitución.
- La participación que se les asigne de los impuestos provinciales y nacionales.
- Las contribuciones por mejoras resultantes de la ejecución de obras públicas municipales.
- Las rentas provenientes del uso de sus bienes.
- El impuesto al patentamiento y transferencia de los automotores, como así también el de habilitación para conducir los que serán uniformes para todos los municipios y fijados por
- La participación en un cincuenta por ciento del impuesto inmobiliario, cuya distribución será determinada por la ley.
- Los subsidios, las donaciones y legados.

Acuerdo fiscal Provincia-Municipios

El Régimen de Distribución de Recursos a los Municipios se estableció el 4 de Julio del año 2002, mediante un Acuerdo Relación Fiscal Provincia Municipios ratificado por Ley 5329 del 2 de julio de 2002. En este acuerdo se definieron los siguientes puntos:

- La obligatoriedad de presentar en el plazo de 180 días a la Legislatura de la Provincia un Nuevo Régimen de Coparticipación Municipal con el propósito de aplicar idéntico criterio de distribución de recursos, el cual debería tener parámetros de eficiencia fiscal para la distribución primaria y secundaria, en todo el ámbito de la Provincia. Este régimen será de acuerdo a las pautas de coparticipación emergentes del Convenio suscripto entre la Provincia y el Gobierno Nacional, por el cual se dejan sin efecto las garantías sobre los niveles de recursos a transferir y se establece que recibirán un porcentaje de los recursos que efectivamente recauden.
- Dejar sin efecto toda cláusula de garantía o monto fijo de transferencia mensual a municipios.
- Hasta la puesta en vigencia del nuevo régimen, el Gobierno de la Provincia transferirá a los municipios sumas fijas únicas totales y definitivas, en concepto de la coparticipación prevista constitucionalmente.
- Estas sumas cubren el costo de la planta de personal a esa fecha, adicionándose las sumas del Sueldo anual y de la Ayuda escolar en los meses correspondientes.
- Los municipios se comprometieron a implementar las siguientes medidas de saneamiento fiscal en cuanto a:
 1. Régimen Salarial: adoptar idénticas medidas que las dispuestas para la Provincia,
 2. Planta de Personal: congelar la planta vigente al 30 de junio del 2002 como así también designar o nombrar personal de planta permanente, jornalizado, contratado o cualquier situación de revista.
 3. Realizar los Proyectos de Presupuestos y remitirlos para su aprobación a los órganos legislativos. Elevar y sancionar los presupuestos correspondientes.
 4. Establecer un Régimen de Transparencia y Publicidad de la Información Fiscal.

5. Adhesión a la ley de Administración Financiera 4958 e implementarla en el ejercicio 2003.
6. Reducir el déficit fiscal primario y alcanzar el equilibrio fiscal en el año 2004 de acuerdo al programa que a tal fin cada municipio presente a la provincia.
7. La remisión trimestral de los municipios a la Secretaría de Egresos Públicos del Ministerio de Hacienda, de la información que se detalla con el fin de que ésta consolide información general del sector público. Ejecución Presupuestaria presentada en esquema de cuenta Ahorro Inversión Financiamiento Base Devengado y Base Caja. Estado de movimiento del Tesoro, Stock de Deuda, Evolución de la deuda, planta de personal ocupada, nomina salarial devengada, planta de personal ocupada y nómina salarial devengada con mediciones trimestrales correspondientes a los años 1.999, 2000, 2001. Apertura del gasto con Finalidad Y función.
 - La Provincia seguirá reteniendo de la Coparticipación los importes correspondientes para el pago e aportes y contribuciones previsionales y del Instituto de Seguros e Jujuy, que es la obra social de los empleados públicos.
 - Si existieren aumentos salariales para la Administración Pública Provincial, se deberán actualizar los importes fijos definidos en el acuerdo, hasta la entrada en vigencia del nuevo régimen de coparticipación.

En la práctica, si bien la Provincia se encuentra avanzando en varios de los puntos del Convenio, aún no se definió un nuevo Régimen de Coparticipación.

Los montos de coparticipación a municipios siguen siendo sumas fijas, las cuales se actualizan por los aumentos salariales decretados por la Provincia. Para estos aumentos se toma la planta informada congelada a enero 2007.

Programa de Fortalecimiento y Saneamiento Municipal

Otra norma de fundamental importancia dentro es la Ley Provincial N° 5.435 de “Fortalecimiento y Saneamiento Municipal”.

El objetivo de esta norma es promover el saneamiento de las finanzas municipales, ayudar al desarrollo local y fortalecer la estructura de los gobiernos locales. Este programa se concibe como una solución a problemáticas financieras, ya que programa desde el abordaje de cuestiones estructurales permitir a los municipios salir del ahogo financiero para empezar a concientizar la cultura presupuestaria y pensar en gestión de desarrollo local.

El programa se estructura con cuatro componentes o sub-programas: Sub-programa de Cancelación y Reestructuración de la deuda; Sub-programa de Saneamiento Fiscal; Sub-programa de Fortalecimiento Institucional y Sub-programa de Homogeneización Tributaria.

La Adhesión al Programa de Fortalecimiento y Saneamiento Municipal (PROFOSAM) por parte de los gobiernos municipales implica la adhesión mediante ordenanza no sólo a la ley que crea el programa, sino también a otras normas como ser: la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, la Ley de Responsabilidad Fiscal, y el compromiso de cumplir con metas fiscales.

Dentro de este contexto el 13 de diciembre del 2004 se sancionó el Decreto N° 2.580-H-2004 por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Directorio del Fondo Fiduciario para el Saneamiento de las Finanzas Municipales. Es objetivo del Fondo Fiduciario, brindar asistencia financiera a los Municipios y Comisiones Municipales que participen en los Subprogramas de la ley N° 5.435.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba nada establecen al respecto, porque como se aclaró anteriormente, el régimen se encuentra suspendido.

10. Provincia de La Pampa

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al último censo de población, en el año 2010 habitaban 319 mil personas en La Pampa, el 0,8% de la población total del país. La provincia presentó el tercer registro más bajo

de habitantes y de crecimiento poblacional en el período 2001-2010 (sólo 6,6%) y es la segunda de menor densidad demográfica (2,2%) después de Santa Cruz.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de La Pampa cuenta con 80 Comunas, de las cuales 19 son Comisiones de Fomento.

Régimen de Coparticipación

En el año 1988 se sancionó la Ley N° 1.065, modificada por la N° 2.460, que define lo que es la Masa Coparticipable, cómo se realiza la distribución primaria y secundaria de dicha masa y cómo se compone el índice de distribución a las Municipalidades y Comisiones de Fomento. La misma está compuesta por Impuestos provinciales que no tienen afectación específica y el 51% de lo que recibe por Coparticipación Federal y los Aportes no reintegrables del Tesoro Nacional sin afectación específica. De la masa determinada, el 18% se coparticipa a las Comunas, el 74% va a la Provincia, el 5 % se distribuye por medio del Fondo Complementario Coparticipable (FO.CO.CO.), el 2 % al Fondo de Desarrollo Comunal con destino para obras públicas y finalmente el 1% para atender déficits y gastos de emergencia municipales.

La coparticipación se transfiere semanalmente en forma automática y el índice se define anualmente en los primeros meses del año. El cálculo del índice se realiza en conjunto con varios organismos de gobierno provincial – Estadísticas y Censos, Dirección de Rentas, Dirección de Catastro, Secretaria Asuntos Municipales y Tesorería. Tanto el cálculo como la distribución se centra en la Tesorería General. Anualmente se le solicita a las Comunas que aporten los balances a diciembre de cada año, cuestión que sirve para determinar los nuevos índices de coparticipación. A la que no cierra balance y no lo presenta ante la Provincia, se le reiteran los valores del año anterior a la hora de definir el nuevo índice de coparticipación.

De esta manera, el índice se confecciona a través de una fórmula polinómica: **el 5% se distribuye en partes iguales, el 20% en función de la población del último censo, 40% en función de los recursos propios percibidos, 20% en función del devengado del impuesto automotor y el 15% en función del devengado del impuesto inmobiliario.** El FO.CO.CO se distribuyen el 50% en función al índice de coparticipación y el otro 50% en función inversa a la población.

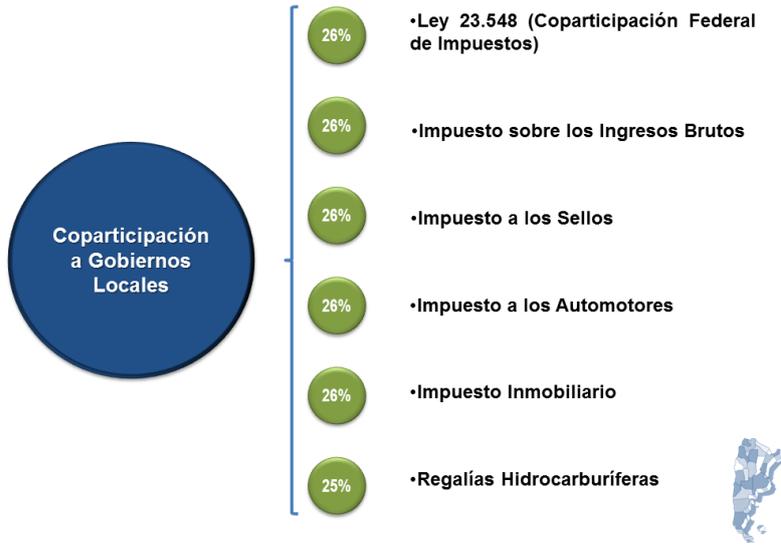
De las Regalías Hidrocarburíferas se distribuye un 5% a las Comunas productoras y un 20% entre todas las comunas según el índice FOCOCO. Esto también se hace semanalmente y deben rendirse semestralmente los fondos invertidos, de los cuales como mínimo el 70% deben estar afectados a gastos de capital.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Fuente: MECON (2014)

Masa Coparticipable

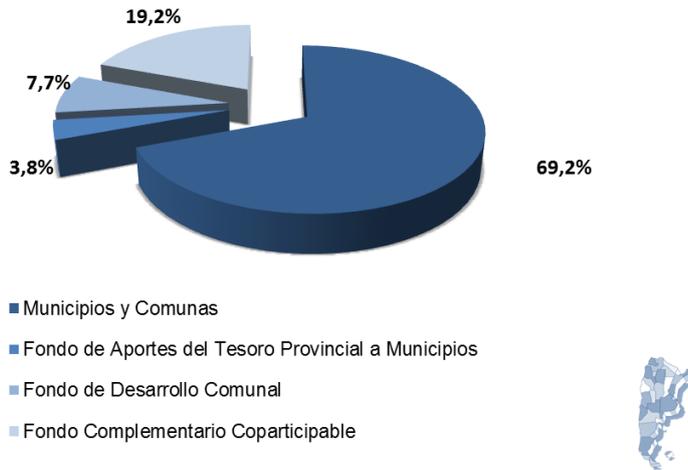
-  El 51% de la Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias
-  Impuesto sobre los Ingresos Brutos
-  Impuesto a los Sellos
-  Impuesto a los Automotores
-  Impuesto Inmobiliario
-  Regalías Hidrocarburíferas



Fuente: MECON (2014)

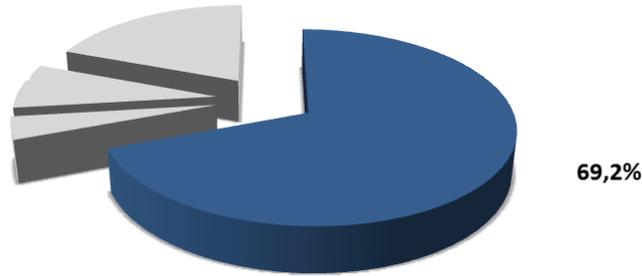
Distribución entre Gobiernos Locales

La distribución de la Coparticipación del *Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*, del *Impuesto sobre los Ingresos Brutos*, *Sellos*, *Automotores e Inmobiliario* se realiza de la siguiente manera:



Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales



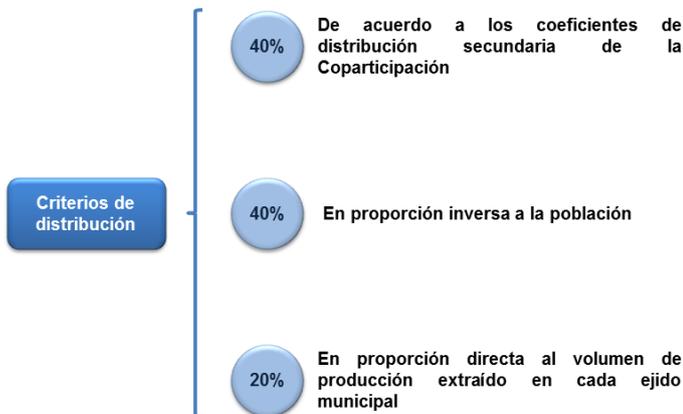
La distribución entre los Municipios y Comunas se asigna de la siguiente forma:

- El 5% por partes iguales.
- El 20% de acuerdo a la población.
- El 40% de acuerdo a la participación de los recursos propios percibidos en el total municipal.
- El 20% en función de la participación en el total anual devengado por el Impuesto automotor.
- El 15% sobre la base de lo que a cada ejido municipal le corresponda en el devengado anual de valuación fiscal del Impuesto Inmobiliario.

Fuente: (MECON, 2014).

Distribución entre Gobiernos Locales

La distribución de la Coparticipación de las *Regalías Hidrocarburíferas* se realiza en función de los siguientes criterios:



Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

□ Coparticipación, distribución Secundaria de la Coparticipación y destino, composición y distribución de los fondos a Municipios y Comunas.

✓ Ley N° 1.065

✓ Ley N° 2.460

✓ Ley N° 2.691

Fuente: MECON (2014)

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que el 40% de los tributos provinciales y federales coparticipables se reparte sobre la base de los recursos propios percibidos, de acuerdo al criterio de eficiencia. El 35% se reparte de forma devolutiva, en función de la participación en el Impuesto a los Vehículos y en relación al Impuesto Inmobiliario. Por último, el 25% restante se reparte en partes iguales y en proporción directa a la población, lo que significa que sigue el criterio compensatorio. Además, a partir de 2013, la Provincia coparticipa el 25% de las regalías hidrocarburíferas. El 20% las reciben todos los municipios, en función del índice de coparticipación y en forma inversa a la población. Por otro lado, el 5% restante se reparte devolutivamente entre las jurisdicciones en cuyos ejidos se realicen estas actividades.

11. Provincia de La Rioja

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al último censo de población, en el año 2010 la provincia de La Rioja contaba con 334 mil habitantes, apenas el 0,83% del total del país. No obstante, la tasa de crecimiento poblacional entre 2001 y 2010 fue de 15,1%, un porcentaje muy superior al de la Región Noroeste (10,2%), a la cual pertenece, y al del país (10,6%). La densidad poblacional es de 3,7 habitantes por kilómetro cuadrado, valor que resulta sustancialmente menor a la del país (14,4 hab/Km²) e incluso a la de la región (8,8 hab/km²).

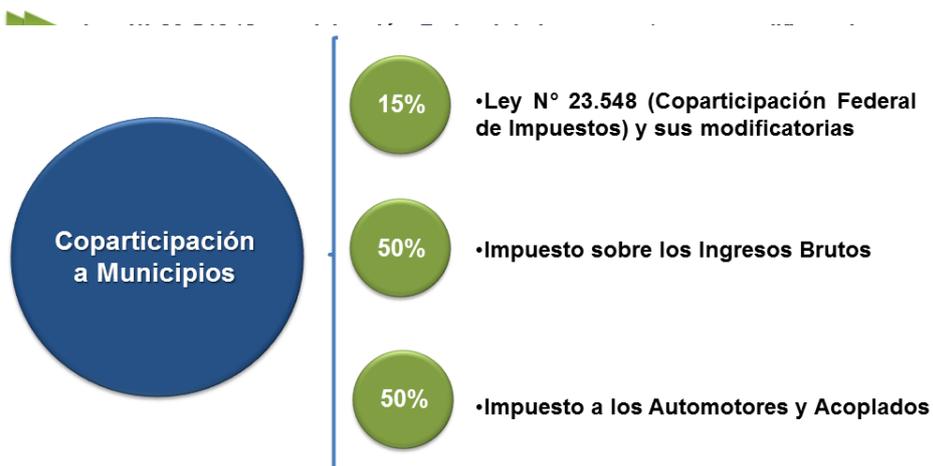
La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de La Rioja, ubicada al noroeste del país, cuenta con una población de más de 333.000 habitantes distribuidos en 18 departamentos, que coinciden con la división municipal.

Régimen de Coparticipación

De acuerdo con la normativa vigente, la Provincia distribuye a los Gobiernos Locales el 20% de la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y el 50% del Impuesto Automotor. La distribución secundaria, por su parte, es realizada de acuerdo a los coeficientes establecidos en el artículo 1° del Decreto N° 757 vigente desde el año 1982. Es establecida de esta manera la distribución secundaria en este informe, ya que al momento de efectuarse el mismo, no se encontraba vigente el régimen actual de coparticipación de la provincia. Distinto es el caso del informe que le sigue, que sí toma en cuenta la ley actual.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

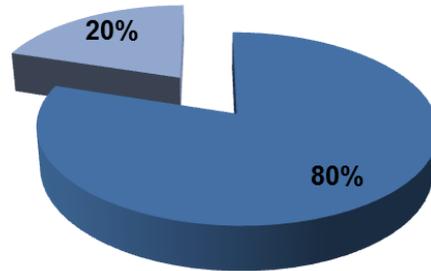


Fuente: MECON (2014)

Fuente: MECON (2014).

Distribución de Coparticipación

La distribución de la Coparticipación del *Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*, del *Impuesto sobre los Ingresos Brutos*, y el *Impuesto a los Automotores y Acoplados* se realiza de la siguiente manera:

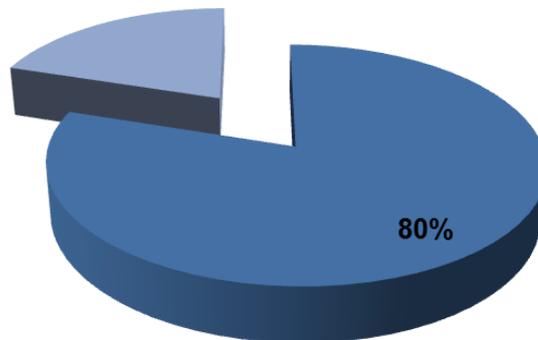


■ Municipios ■ Fondo de Emergencias, Desarrollo y Desequilibrio Financiero (*)

(*) De acuerdo al artículo 8° de la Ley N° 9.782, los recursos de este fondo se destinarán a "asegurar la asistencia financiera a los Municipios que atraviesen dificultades para el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias y/o presenten proyectos que favorezcan el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes".

Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Municipios



La distribución entre los Municipios se realiza a través de los siguientes criterios:

- 50% en proporción directa con la cantidad de habitantes de cada Municipio;
- 12% en proporción directa a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en términos relativos de cada Municipio;
- 13% en proporción directa al desempleo relevado en cada Municipio;
- 10% en función de las distancias que median entre cada Cabecera departamental y la ciudad de La Rioja;
- 10% en función de la dispersión poblacional relativa de cada Municipio;
- 5% en partes iguales entre Municipios.

Fuente: MECON (2014).

Referencias legales

□ Coparticipación a Municipios y distribución entre Municipios.

✓ Ley N° 9.782

Fuente: MECON (2014).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que la distribución secundaria riojana presenta una clara inclinación hacia el criterio compensatorio, repartiéndose el 85% en proporción directa a la población y 10% de manera inversamente proporcional a la “importancia de la distribución de la población” (lo que es interpretado aquí como la densidad poblacional). El 5% restante se reparte de acuerdo al criterio de eficiencia, en función a los montos recaudados por recursos de origen municipal. Cabe destacar que esta distribución se aplica sólo a los recursos provinciales. Es establecida de esta manera la distribución secundaria en este informe, ya que al momento de efectuarse el mismo, no se encontraba vigente el régimen actual de coparticipación de la provincia.

12. Provincia de Mendoza

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al último censo de población, en el año 2010 habitaban 1,74 millones de personas en la provincia de Mendoza, el 4,3% de la población total del país. La densidad poblacional es de 11,7 habitantes por kilómetro cuadrado, inferior a la observada en el promedio del país (14,4 hab/km²), pero superior a la de la Región Cuyo (9 hab/km²), a la cual pertenece.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la provincia de Mendoza presenta una división política de 18 Municipios.

Régimen de Coparticipación

En el año 1988 se promulgó la Ley N° 5.379, que estableció el Régimen de Coparticipación a Municipios original. Dicha normativa sufrió modificaciones tanto en lo que respecta a la distribución primaria como a la secundaria.

La distribución primaria del Régimen se rige por la Ley N° 8.127 sancionada en 2010, que establece que la Provincia participará a los Municipios del 18,8% del producido del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Impuestos sobre los Ingresos Brutos, Sellos e Inmobiliario, del 70% de la recaudación del Impuesto sobre los Automotores y del 12% de las regalías petrolíferas, gasíferas y uraníferas.

Asimismo, dicha norma establece expresamente que todo lo recaudado por el Poder Ejecutivo Provincial a través de la Dirección General de Rentas y de cualquier moratoria se incluirá en la masa participable primaria de los Municipios.

Por otro lado, la distribución secundaria de la mayor parte de la Masa Coparticipable, que se establece en la Ley N° 6.396 del año 1996, y se realiza de la siguiente manera:

- **25%** en igual proporción a **todos** los Municipios.
- **65%** en proporción directa al total de **población** de cada Municipio.
- **10%** en función a un **Coefficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional**.

El Coeficiente antedicho tiene como objetivo principal nivelar las sumas per cápita percibidas por Municipios de características similares. Por otro lado, el Impuesto a los Automotores se distribuye **un 80% en proporción directa a la recaudación anual de cada Municipio y el 20% restante de acuerdo a la nueva distribución secundaria**. Las regalías, por su parte, son distribuidas en su totalidad de **forma directamente proporcional a la producción de cada Municipio**. También es destacable la existencia de un Fondo Compensador, que consiste en una suma fija aportada por el Gobierno provincial de la cual se otorga un 96,15% a la Capital y el 3,85% restante al Municipio de La Paz.

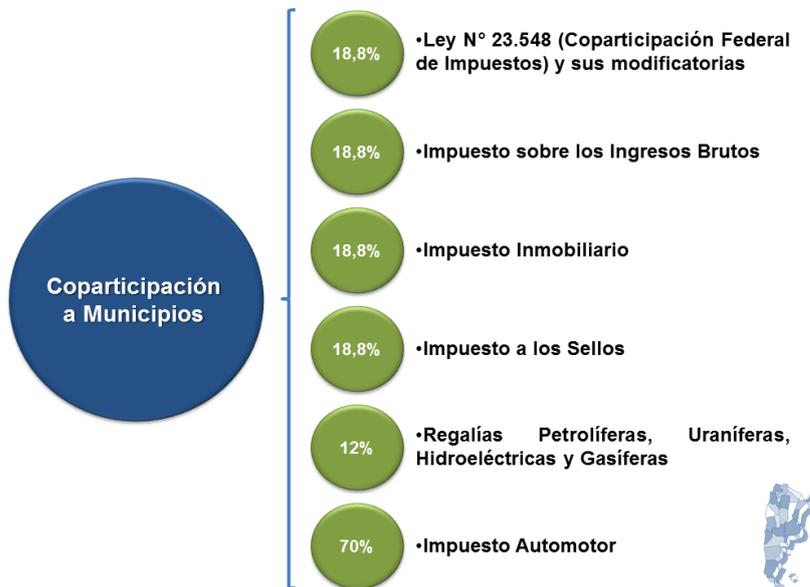
La normativa determina que la transferencia del monto participable será automática y con una periodicidad quincenal, a excepción de los montos correspondientes por Impuesto Inmobiliario, Automotores y diversas Regalías, los cuales son transferidas mensualmente.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

- ▶▶ Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias
- ▶▶ Impuesto sobre los Ingresos Brutos
- ▶▶ Impuesto Inmobiliario
- ▶▶ Impuesto a los Sellos
- ▶▶ Regalías Petrolíferas, Uraníferas, Hidroeléctricas y Gasíferas
- ▶▶ Impuesto a los Automotores

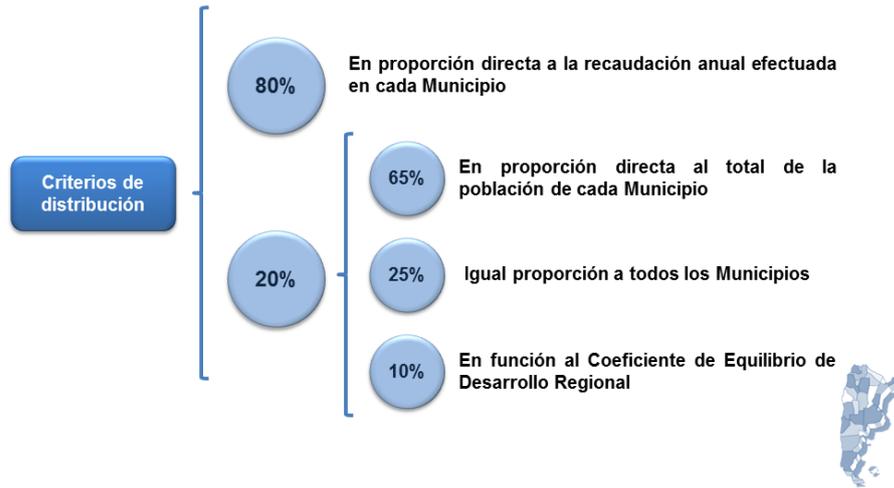
Fuente: MECON (2014)



Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Municipios

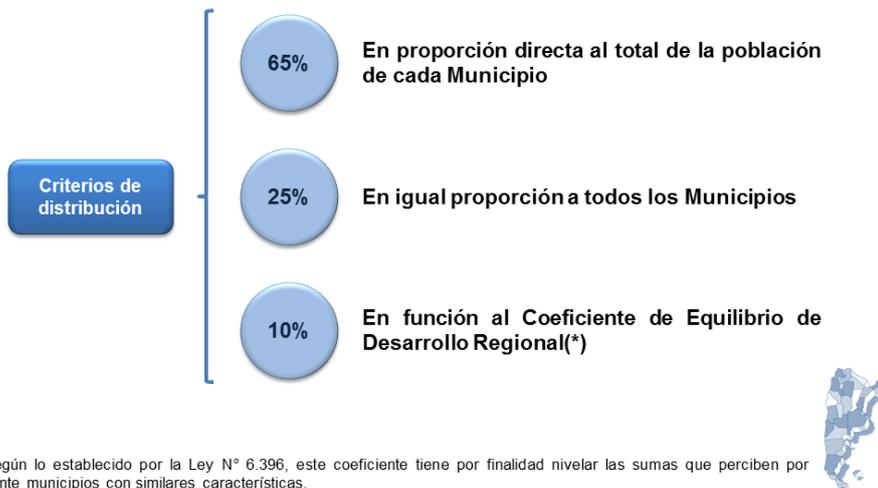
La distribución de la Coparticipación del *Impuesto Automotor* se realiza en función al siguiente criterio:



Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Municipios

La distribución de la Coparticipación del *Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*, del *Impuesto sobre los Ingresos Brutos*, *Inmobiliario* y *Sellos* se realiza de la siguiente manera:

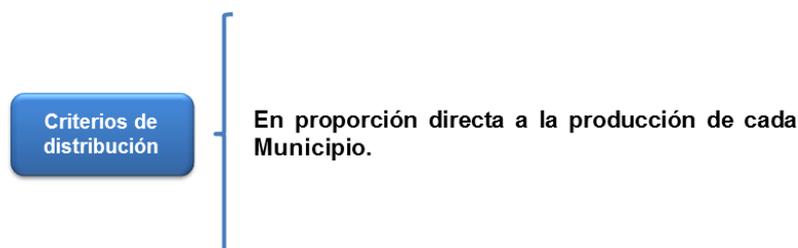


(*) Según lo establecido por la Ley N° 6.396, este coeficiente tiene por finalidad nivelar las sumas que perciben por habitante municipios con similares características.

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Municipios

La distribución de la Coparticipación de las **Regalías Petrolíferas, Uraníferas, Hidroeléctricas y Gasíferas** se realiza en función al siguiente criterio:



Fuente: MECON (2014)

Fondo y Compensación a Municipios

Fondo Compensador

El Fondo Compensador es una suma fija otorgada por la Provincia en cuotas mensuales e iguales que recibe el Municipio Capital (96,15%) y el Municipio de La Paz (3,85%).

Compensación a Municipios

La Compensación a Municipios, otorgada por la Provincia, tiene como objetivo igualar los ingresos per cápita de los dos Municipios que tengan la menor participación con el antepenúltimo de ellos.

Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

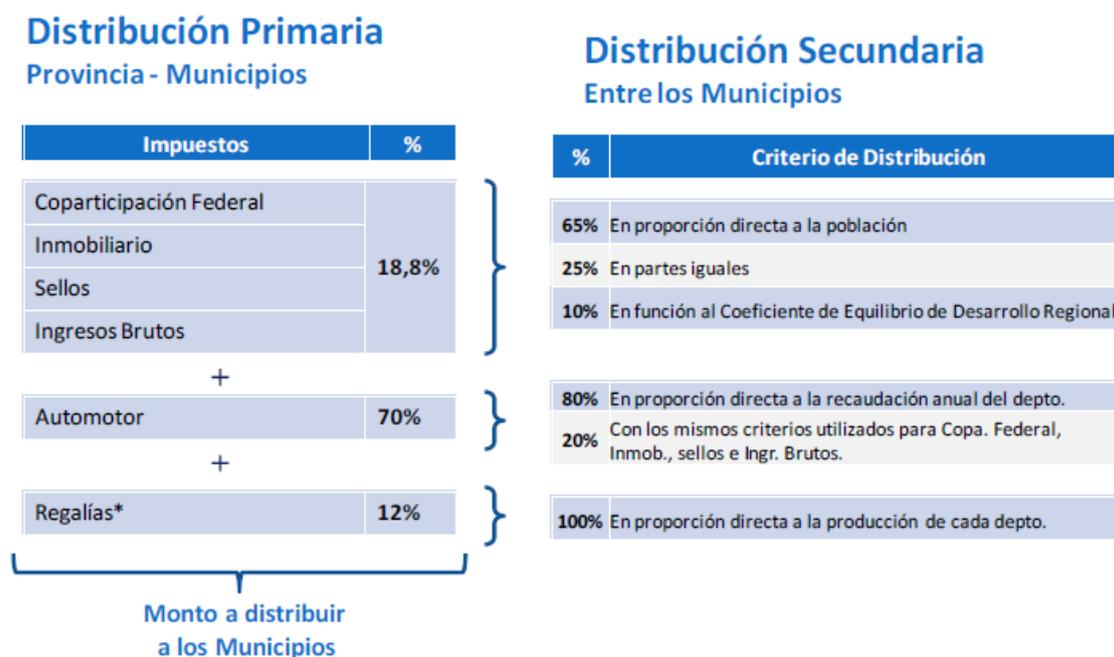
Coparticipación a Municipios. Distribución entre Municipios. Fondo y Compensaciones a Municipios

- ✓ Ley N° 6.396
- ✓ Ley N° 8.127

Fuente: MECON (2014).

Y la Nota Técnica n°67 del mismo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Perdomo, 2013) reunió los parámetros en el siguiente gráfico:

Esquema de Distribución:



**Regalías petrolíferas, uraníferas e hidroeléctricas y gasíferas y por derechos de asociación exploración, desarrollo y explotación de cualquier área de la provincia percibido o por percibir.*

Fuente: Perdomo (2013).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que la distribución de la masa coparticipable, excepto los recursos provenientes de las regalías y el Impuesto Automotor, se realiza el 65% según la población y el 25% en partes iguales, siguiendo criterios compensatorios. El 10% restante se distribuye solidariamente, mediante el reparto en función del Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional, que tiene como objetivo nivelar las sumas que perciben por habitante los municipios de similares características. Por su parte, el Impuesto a los Automotores se distribuye un 80% en proporción directa a la recaudación anual de cada departamento (en el caso de Mendoza, los Departamentos coinciden con los Municipios, por lo que se los puede tratar como equivalentes), siguiendo un criterio de eficiencia, y el 20% restante de acuerdo a los coeficientes antes mencionados. Por último, las regalías son distribuidas en proporción directa a la producción, por lo que prima el criterio devolutivo.

13. Provincia de Misiones

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al último censo de población, en el año 2010 habitaban 1,1 millones de personas en la provincia de Misiones, el 2,75% de la población total del país. El crecimiento poblacional respecto del 2001 fue del 14,1%, notoriamente superior al promedio nacional y a la media de la Región Noreste, a la cual pertenece, que fueron del orden del 10%.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Misiones cuenta con 75 municipios, distribuidos en 17 departamentos. Los mismos se dividen entre municipios de primera y segunda categoría, en función de su población.

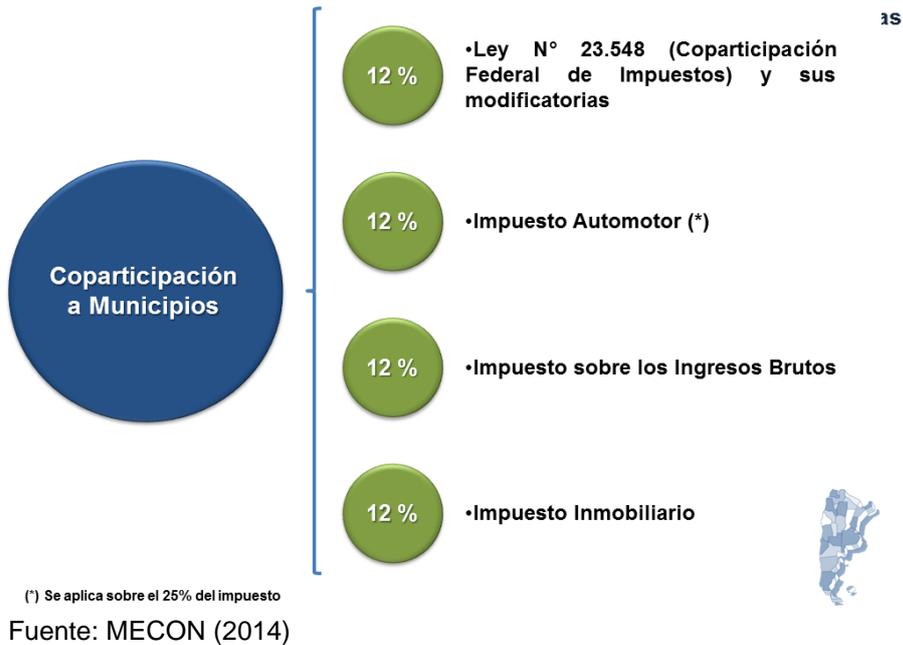
Régimen de Coparticipación

La Ley Provincial N° XV- N°10 (Antes Ley N° 2.535) estableció que los Municipios de la Provincia recibirán en concepto de Coparticipación Municipal el 12% de la recaudación de los siguientes Recursos del Estado Provincial: Impuesto Inmobiliario Básico y Adicional, Impuesto a los Ingresos Brutos, Impuesto Provincial al Automotor, Ingresos provenientes del Régimen Transitorio o Definitivo de Coparticipación de Impuestos Nacionales y cualquier otro aporte del Tesoro Nacional a la Provincia sin afectación específica. La misma se transfiere por goteo hasta el 3er día hábil anterior al último día hábil del mes.

Los coeficientes de distribución secundaria son fijos y se explicitan en un anexo de la normativa. Como existen muchos Municipios que a partir del último censo han modificado notoriamente su población, se establecen transferencias discrecionales desde la Provincia a modo de compensación. La Ley XV- N°12(Antes Ley N° 3.875) estableció el “Adicional Mensual de Coparticipación Transitorio y de Emergencia” que establece una distribución fija a 8 municipios que corresponde al 80% y un 20% adicional discrecional, para aquellos municipios que así lo soliciten. La distribución se realiza por población y no tienen afectación, por lo que pueden ser utilizados para solventar gastos de funcionamiento.

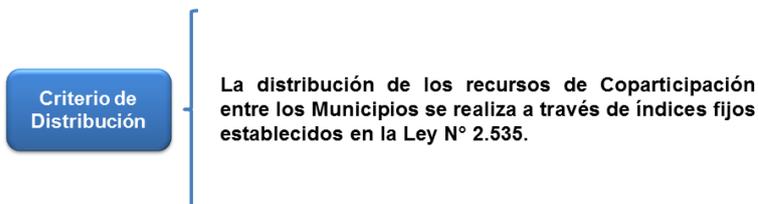
La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable



Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Municipios



Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

□ **Distribución primaria y secundaria de la masa coparticipable.**

✓ Ley N° 2.535

Fuente: MECON (2014)

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que la distribución secundaria se realiza mediante los coeficientes fijos.

14. Provincia del Neuquén

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que en el año 2010, de acuerdo al último censo de población, habitaban en Neuquén 551 mil personas, apenas el 1,4% de la población de total del país; no obstante, entre los años 2001 y 2010 el crecimiento poblacional fue del 16%, más de un 50% superior al del país, aunque inferior al de la Región Patagonia, a la cual pertenece. La densidad poblacional alcanza los 5,9 habitantes por kilómetro cuadrado, un registro que es inferior en un 59% al del país que es de 14,4 hab/Km².

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que en la Provincia del Neuquén, cualquier población que supere los 500 habitantes se va a constituir en un Municipio. Hay 3 categorías en función de la población y los centros con una población menor a 500 habitantes se denominan Comisiones de Fomento. La Provincia cuenta con 13 Municipios de primera categoría, 10 de segunda y 13 de tercera. Asimismo, hay 21 Comisiones de Fomento. Pero además, existen 146 comunidades y parajes rurales.

Régimen de Coparticipación

El régimen de Coparticipación surge la Ley Provincial N° 2.148, que data del año 1995. Como aspecto positivo de esta normativa es que es sencilla de calcular y solidaria, pero como contrapartida no se ha actualizado, por lo que algunos indicadores no reflejan la situación actual de cada municipio. A su vez, es automática tanto para la liquidación, como para realizar la transferencia. Se coparticipa en forma mensual.

La distribución primaria se forma con el 15% de los impuestos provinciales, de lo que recibe en concepto de Coparticipación Federal y sus modificatorias y complementarias (deducidos los gastos que financian la autarquía del poder judicial y el poder legislativo) y las regalías hidrocarburíferas (petróleo y gas). De las regalías, se coparticipa el 15% luego de las deducciones que se realiza para financiar el instituto autárquico de desarrollo productivo. No se coparticipan las regalías hidroeléctricas.

La **distribución secundaria**, entre municipios, se realiza de la siguiente manera:

- **60% en función de la población.**
- **15% en relación inversa al costo salarial per cápita.**
- **10% relación directa a la población (excepto el municipio capital).**
- **10% relación directa a la recaudación propia municipal.**
- **5% en partes iguales.**

El de población, a pesar de haber habido dos censos el del 2001 y el 2010, no pudo ser actualizado, debido a la falta de acuerdo entre los municipios potencialmente perjudicados con los nuevos coeficientes.

El principal tributo provincial es IIBB, el cual está compuesto en un 50% por ingresos provenientes de la actividad hidrocarburífera y representa cerca del 75% de los ingresos provinciales totales.

Además, los municipios reciben otros recursos automáticamente. A partir del año 2004, reciben un 15% del impuesto inmobiliario adicional. Esto surge a partir de un intento de descentralizar el impuesto, pero los gastos para administrar el tributo resultaron muy elevados para los municipios que lo intentaron (San Martín de los

Andes y Villa La Angostura), por lo que la Provincia volvió a hacerse cargo cediéndoles este porcentaje hasta que se actualicen los coeficientes de coparticipación.

Por otro lado, a partir de Diciembre de 2008, y producto de los Acuerdos de Renegociación Hidrocarburíferos, el Gobierno de la Provincia empieza a percibir en forma ordinaria y periódica el Canon Extraordinario de Producción, que significa 3 puntos adicionales de regalías hidrocarburíferas. De ellos, el 15% se deberá distribuir a la totalidad de los municipios.

A pesar de que la Constitución Provincial establece que las regalías deberán ser utilizadas en obras públicas, en la actualidad no es respetada por los municipios ni por la provincia misma porque dichos recursos se utilizan para cubrir gastos corrientes.

A su vez, la Provincia transfiere alrededor de 50 millones de pesos en aportes reintegrables (préstamos) y no reintegrables (transferencias, subsidios), con el objetivo de asistir financieramente a los Municipios para cubrir sus gastos operativos.

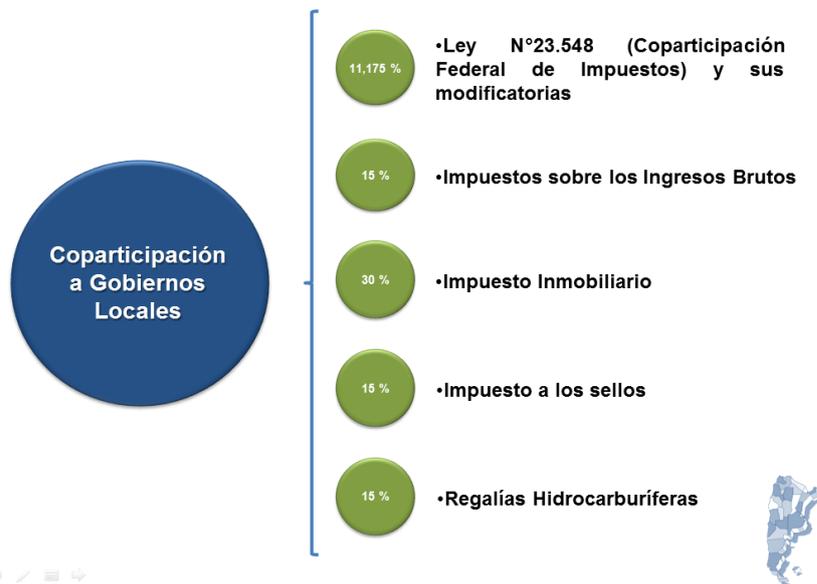
Desde Febrero de 2012, el Gobierno de la Provincia empezó a imputar todas las transferencias, que se les realiza a los municipios que perciben mensualmente coparticipación, como aportes reintegrables o aportes en carácter de préstamos con garantía de coparticipación. Si los municipios cumplen con ciertos requisitos en pos de lograr la armonización tributaria y mejorar la gestión administrativa, dichos préstamos se transforman en subsidios o aportes no reintegrables. Actualmente, la mayoría de los municipios están cumpliendo con estas exigencias. A partir del 2013, se insta a las Comisiones de Fomento para que realicen esta tarea.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

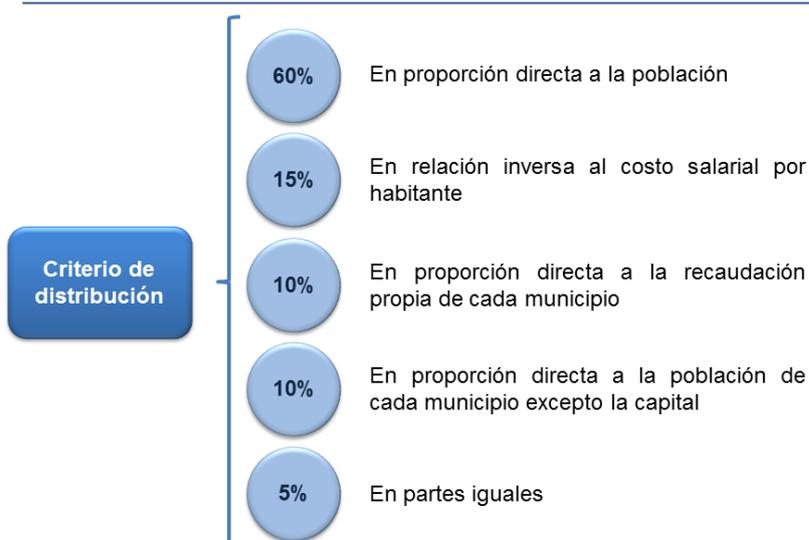
- ▶▶ Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias
- ▶▶ Impuesto sobre los Ingresos Brutos
- ▶▶ Impuesto Inmobiliario
- ▶▶ Impuesto a los Sellos
- ▶▶ Regalías Hidrocarburíferas

Fuente: MECON (2014)



Fuente: MECON (2014)

Distribución Secundaria



Fuente: MECON (2014)

Aportes no Reintegrables a Gobiernos Locales

Se establece la transferencia de **Aportes no Reintegrables** fijos a los municipios que no están incluidos en el régimen y a todas las Comisiones de Fomento.

Los municipios que reciben aportes son los siguientes:

- Barrancas
- Caviahue – Copahue
- Las Coloradas
- Los Miches
- Rincón de los sauces (*)
- Taquimilán
- Villa Pehuenia
- Vista Alegre

(*) Está incluido, a su vez, en el régimen de coparticipación.



Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

Distribución primaria y secundaria de la masa coparticipable.

✓ Ley N° 2.148

Fuente: MECON (2014)

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que Neuquén transfiere el 75% de la coparticipación de acuerdo a criterios compensatorios, dado que el 60% lo reparte en proporción directa a la población, 10% de la misma forma exceptuando la Capital y 5% en partes iguales. Sin embargo, es preciso señalar que el segundo parámetro, si bien se clasifica como compensatorio, podría decirse que contiene algún componente solidario dado que deja afuera a la Capital, siendo ésta la jurisdicción más poblada. Por último, el 25% restante sigue el criterio de eficiencia, dado que se transfiere de acuerdo a la relación inversa al costo salarial por habitante.

15. Provincia de Río Negro

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al último censo de población llevado a cabo en el año 2010, Río Negro contaba con 639 mil habitantes, el 1,6% de la Argentina. No obstante, entre los años 2001 y 2010 el crecimiento poblacional fue elevado: 15,5%, el sexto más alto del país, aunque el más bajo de las provincias patagónicas. Con 3,1 habitantes por kilómetro cuadrado, es la cuarta provincia con menor densidad poblacional del país.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Río Negro, presenta una división política de 39 Municipios y 36 comisiones de fomento.

Régimen de Coparticipación

El régimen de coparticipación de impuestos y de regalías de la Provincia de Río Negro está establecido por la Ley N° 1.946. Dicha norma establece que el 26.5% de los tributos provinciales (impuesto sobre los Ingresos Brutos, Automotor e inmobiliario) se distribuirán a los municipios. Los municipios no tiene bajo su órbita la potestad de recaudar ningún tributo provincial.

Respecto de los Ingresos de Coparticipación Nacional, se establece que el 10% se distribuirá a los Municipios, al igual que el 10% de las regalías hidrocarburíferas.

Respecto a las modificaciones a la Ley N° 1.946, esta no se presenta como “Ley convenio”, sino que se habilita la modificación de la misma con mayoría especiales.

En relación a los índices de distribución secundaria, la última actualización incorporó a Dina Huapi, detrayendo de los 38 Municipios restantes la cuota parte (la Provincia desde el año 2009 cuenta con 39 municipios, se incorporó Dina Huapi que era una Comisión de Fomento, dejando solo 36 de estas últimas). Para determinar el coeficiente de este nuevo municipio se consideró la población relevada por el CENSO 2001, que si bien no está homologado por la Provincia, se entendió que era lo correcto, y se comparó con uno de similar población. Se procedió a restarle una porción al resto de los municipios para dirigirlo a Dina Huapi, lo que llevó a que las comisiones de fomento ganen el porcentaje que dejó de percibir el nuevo Municipio. Los efectos fiscales se diluyeron en el aumento de la recaudación de los años 2010-2011.

El total de los conceptos a distribuir entre los municipios, se da en un 95% por índices.

- **40% en base a población.**
- **40% en base a recaudación.**
- **20% en partes iguales.**

Del porcentaje restante se distribuye un 1.8% en partes iguales a todos los municipios y un 0,64% pasa a integrar un Fondo Compensador que incluye los 9 municipios que se encuentran en la Línea Sur (el sector económicamente menos desarrollado de la Provincia).

Este Fondo se reparte:

- **50% en partes iguales entre los Municipios.**
- **50% en relación a la población (en base al Censo 1991)**

Por último el complemento cercano al 2.5%, sirve de recurso para las 36 Comisiones de Fomento, distribuido en partes iguales, pero siempre considerando a los municipios de Línea Sur.

Respecto de las **regalías petrolíferas y gasíferas**, la provincia distribuye el 10%.

- **El 95% se distribuye, un 65% por índice y un 35% entre los 9 municipios productores.**
- **El restante 5% se distribuye de la forma mencionada anteriormente.**

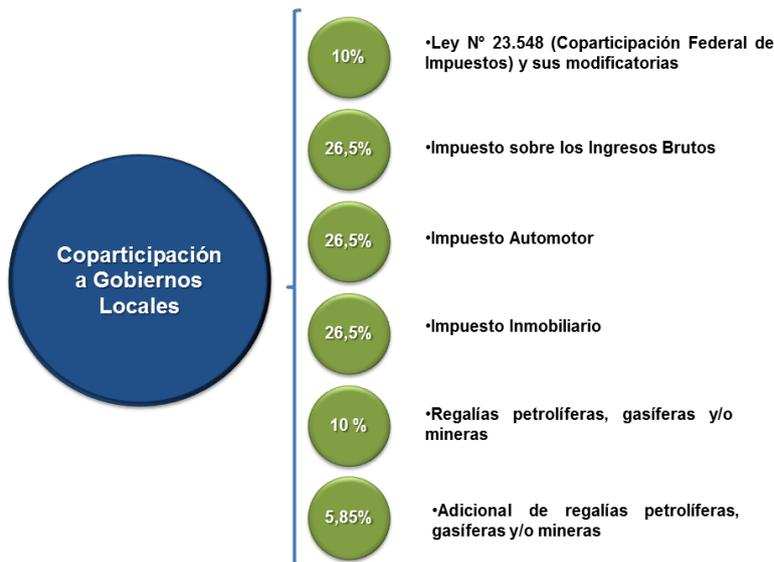
Del 90% restante, en manos de la Provincia, se destina un 6.5% a los 9 municipios productores. Esta última distribución se puso en práctica en 2013, generando una deuda con los municipios, el cual se pretende subsanar con el arreglo en los contratos petroleros actualmente en marcha (esta puesta en marcha, no implicó modificación sobre la Ley de Coparticipación. Se promulga una nueva Ley reglamentando el pago y la aplicación de los fondos, los cuales serían específicamente a gastos de capital (Igual al Fo.Fe.So)). Ese 6.5% representa 3.500.000 de pesos mensuales a distribuir entre los municipios, de los cuales el 60% se lo lleva el principal productor que es el Municipio de Catriel.

Las transferencias se llevan a cabo diariamente por goteo. La base del cálculo es sobre el 40% del mismo semestre del año anterior, tanto en impuesto como regalías. La Tesorería y la Contaduría autorizan las transferencias diarias, y durante los últimos 3 días hábiles del mes se depositan las diferencias producto del incremento de recaudación entre los períodos.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

- ▶ Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y modificatorias
- ▶ Impuesto sobre los Ingresos Brutos
- ▶ Impuesto Inmobiliario
- ▶ Impuesto a los Automotores
- ▶ Regalías petrolíferas, gasíferas y/o mineras



Fuente: MECON (2014)

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales

La distribución del 96,8% de la *Coparticipación Federal, Ingresos Brutos, Automotor e Inmobiliario*, se distribuye de la siguiente manera:



Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales

El 96,8% de las Regalías Petrolíferas, Gasíferas y/o Mineras se distribuye:



(*) Catriel, Allen, Contralmirante Cordero, Campo Grande, Cervantes, Cinco Saltos, Cipolletti, Fernández Oro, General Roca.

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales

El Adicional de Regalías Petrolíferas, Gasíferas y/o Mineras*, el cual será destinado a bienes de capital y/u obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura del Municipio, se distribuye:



(*) Surge del 6,5% de las regalías hidrocarburíferas, gasíferas y mineras a favor de la Provincia luego de realizar la Distribución Primaria.

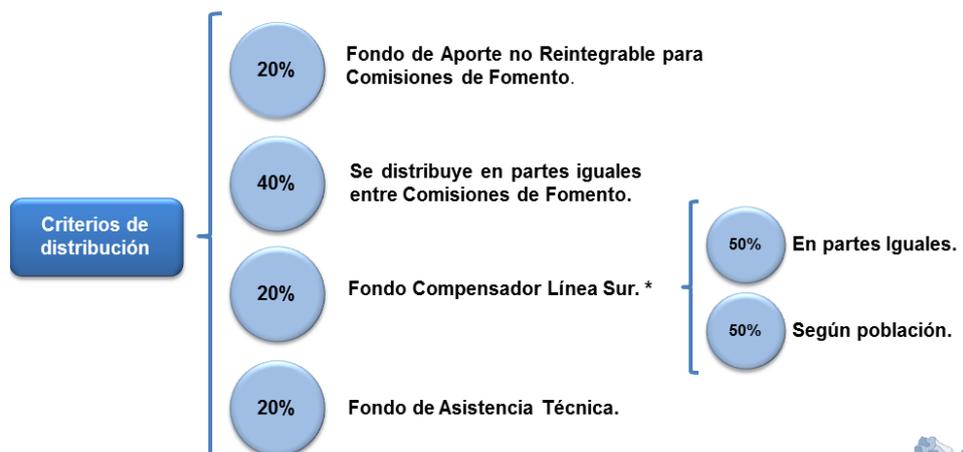
(**) Catriel, Allen, Contralmirante Cordero, Campo Grande, Cervantes, Cinco Saltos, Cipolletti, Fernández Oro, General Roca.



Fuente: MECON (2014)

Distribución de Fondos

Fondo de Asistencia Territorial se compone con el 3,2% de la *Coparticipación Federal, Ingresos Brutos, Automotor e Inmobiliario*, así como de las *Regalías Petrolíferas, Gasíferas y/o Mineras*, distribuyéndose de la siguiente forma:



(*) La Línea Sur esta integrada por los Municipios de Valcheta, Ministro Ramos Mexía, Sierra Colorada, Los Menucos, Maquinchao, Ingeniero Jacobacci, Comallo, Pilcaniyeu y Norquínco.

Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

□ Distribución Primaria y Secundaria entre Municipios y Comisiones de Fomento. Constitución y distribución de Fondos.

- ✓Ley N° 1.946
- ✓Ley N° 3.786
- ✓Ley N° 4.033

Fuente: MECON (2014)

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que el 96,8% de los recursos provenientes del régimen de Coparticipación Federal y la recaudación provincial se reparten de acuerdo a coeficientes fijos, mientras que el resto se reparte en partes iguales, de acuerdo al criterio compensatorio. Por otro lado, los recursos originados por las regalías se distribuyen el 61,8% de forma devolutiva hacia los municipios productores, el 36,4% utilizando coeficientes fijos y el 1,8% restante de manera compensatoria, en partes iguales.

16. Provincia de Salta

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que la provincia de Salta contaba, de acuerdo al último censo efectuado en el año 2010, con 1,2 millones de habitantes, el 3% del total del país. Entre 2001 y 2010 el crecimiento poblacional fue del 12,5%, alrededor de 2 puntos porcentuales superior a la tasa de la Región Noroeste, a la cual pertenece, y también a la del país.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Salta presenta una división política de 23 Departamentos, los cuales comprenden 60 Municipios.

Régimen de Coparticipación

La Ley N° 5.082 del año 1976 establece que la masa coparticipable se conformará con el 15% de lo que recibe la Provincia por Coparticipación Federal y de los Recursos Provinciales. El Artículo 2° determina que el 12% va directo a los Municipios y con el restante 3% se crea un Fondo de Desarrollo Municipal.

En el artículo 3° se fijan los criterios de distribución: población, en proporción a los recursos corrientes y en función a los servicios que puede prestar. El índice poblacional se actualiza con el último censo nacional disponible. Para las erogaciones corrientes se toman los datos reales del penúltimo ejercicio. En caso de no contar con esa información, se utiliza lo presupuestado.

Los índices se actualizaron en el año 1978.

En 2010 se constituye una Comisión para tratar una actualización de la normativa. De la misma surge la Ley N° 7.651 del año 2010 con vigencia a partir del ejercicio 2011. En ella se establece la creación de un Fondo de Convergencia Municipal compuesto por el 3% mencionado en el primer párrafo, que se distribuye de la siguiente manera:

- **1,5% para todos los Municipios, que a su vez se distribuye tomando como criterio población y el índice de NBI municipal, que se actualizará con la oficialización de cada censo poblacional.**
- Se integra el Fondo Compensador y Otras Partidas, que se conforma con el restante 1,5% más el 20% de una asignación especial que hace la provincia del Fondo Federal Solidario (aparte del 30% que establece la Ley Nacional como

mínimo). Estos Fondos se distribuyen a los Municipios mediante la presentación de proyectos de obras y certificación del avance de las mismas.

El Decreto N° 5.385/10 estableció los parámetros de distribución del 1,5% asignado a Municipios: **70% población, 10 % población con NBI, 10% superficie y 10% población con NBI ponderado con población.**

Finalmente, los Municipios tienen delegados el Impuesto Automotor y el Inmobiliario Urbano.

Con respecto a las regalías hidrocarburíferas, la Ley n° 6.438/86 establece que el 20% se coparticipará a municipios de la siguiente manera: 17,5% entre los municipios que se encuentren en la zona de influencia departamental y el 2,5% conformará un fondo compensador destinado a municipios ubicados en departamentos no productores.

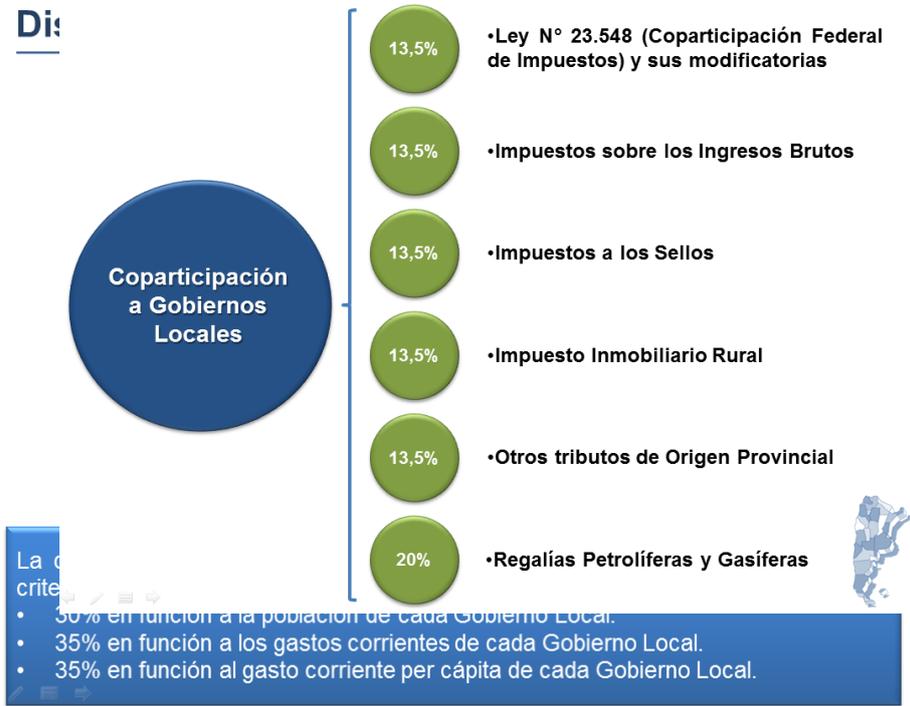
El artículo 26 de la Ley N° 7813 de Presupuesto del Ejercicio 2014 estableció la coparticipación de hasta el 40% de las Regalías Hidroeléctricas, que no pueden ser destinadas al pago de sueldos. El Ministerio de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos es el encargado de efectuar la distribución a los Municipios beneficiarios, en función de: a) localización geográfica de los mismos; b) su relación con la fuente productora de las regalías que se recauden y c) grado de afectación negativa en el área producida por fenómenos meteorológicos o de otra índole.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

-  Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias
-  Impuesto sobre los Ingresos Brutos
-  Impuesto a los Sellos
-  Impuesto Inmobiliario Rural
-  Otros tributos de origen Provincial
-  Regalías Petrolíferas y Gasíferas

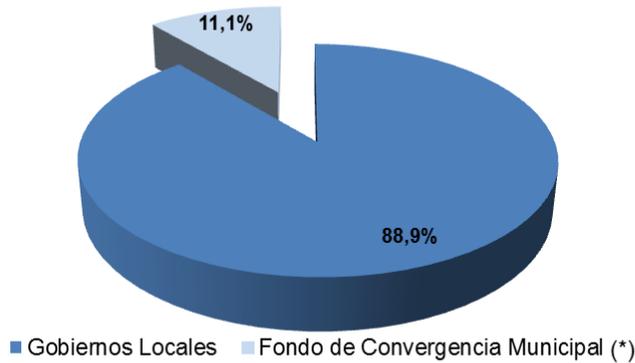
Fuente: MECON (2014)



Fuente: MECON (2014)

Distribución de Coparticipación

La distribución de la Coparticipación del *Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*, del *Impuesto sobre los Ingresos Brutos*, *Sellos*, *Inmobiliario Rural* y *Otros Tributos de Origen Provincial* se realiza de la siguiente manera:

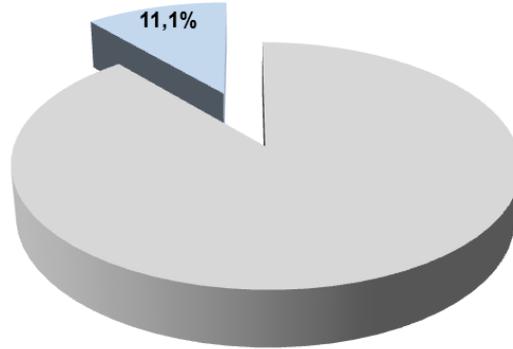


(*) Este fondo se integra, además, con el Fondo Compensador Municipal establecido por la Ley N° 6.824, el 20% adicional del Fondo Federal Solidario para cada Municipio, los aportes por Descentralización de Programas Sociales y el Fondo de Fortalecimiento Tributario e Infraestructura Municipal, estos dos últimos conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto de cada año.

Fuente: MECON (2014)

Destino y distribución de fondos

❑ Fondo de Convergencia Municipal



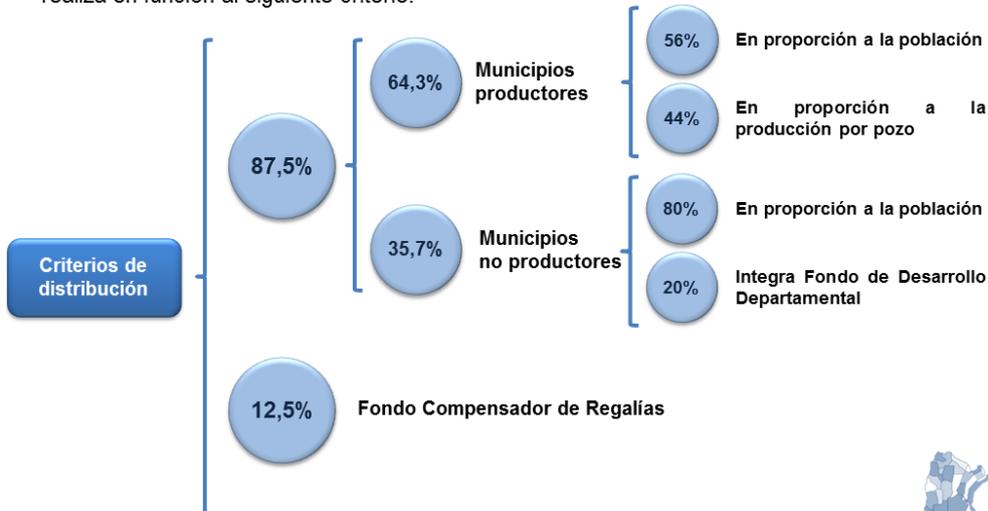
El Fondo de Convergencia Municipal se distribuye entre los Gobiernos Locales a través de los siguientes criterios:

- 70% en función a la población de cada Gobierno Local.
- 10% en función a la cantidad de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas de cada Gobierno Local.
- 10% en función a la cantidad de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, ponderado por la cantidad de habitantes en cada Gobierno Local.
- 10% en función a la superficie de cada Gobierno Local.

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales

La distribución de la Coparticipación de las *Regalías Petrolíferas y Gasíferas* se realiza en función al siguiente criterio:



Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

❑ Coparticipación a Gobiernos Locales, Distribución entre Gobiernos Locales.

- ✓ Ley N° 5.082

❑ Distribución entre Gobiernos Locales – Regalías Petrolíferas y Gasíferas

- ✓ Ley N° 6.438

❑ Destino y distribución de fondos

- ✓ Ley N° 7.651
- ✓ Decreto N° 5.385/10

Fuente: MECON (2014)

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que los recursos tributarios que coparticipa esta Provincia se distribuyen de manera compensatoria, dado que un 30% se reparte en función a la población, un 35% según los gastos corrientes y el 35% restante de acuerdo al gasto corriente per cápita. Del total transferido en concepto de regalías petrolíferas y gasíferas, el 56% sigue un criterio devolutivo ya que se otorga a municipios productores, mientras que la porción restante se redistribuye solidariamente siendo destinada a los no productores (una parte directamente y otra mediante la creación de un Fondo Compensador). Por último, tanto las regalías mineras como las hidroeléctricas se reparten de acuerdo al criterio devolutivo, dado que las reciben las localidades donde se llevan a cabo este tipo de actividades.

17. Provincia de San Juan

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que en 2010, de acuerdo al último censo de población, habitaban 681 mil personas en la provincia de San Juan, el 1,7% de la población total del país. Entre 2001 y 2010 la población provincial creció un 9,8%, una tasa más baja que la del país y que la de la Región Cuyo a la cual pertenece.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia se divide en 19 Departamentos, que constituyen a su vez 19 Municipios.

Las Leyes N° 7.118 y N° 7.191 establecieron un Régimen transitorio de Distribución de recursos fiscales entre Provincia y Municipios. Este mecanismo se mantiene hasta la actualidad. Se determina un monto anual que le corresponde por todo concepto a cada Municipio, el cual se distribuye en trece cuotas (correspondientes a una cuota por cada uno de los meses desde Enero a Mayo y desde Julio a Noviembre, más una cuota y media en Junio y Diciembre) y se transfiere automáticamente en cuatro transferencias semanales.

Anualmente el Presupuesto provincial fija un monto de transferencias a Municipios en concepto de aplicación del Régimen incremental respecto del año anterior (en 2013 alcanzó a \$ 720.000.000). Asimismo, la Ley de Presupuesto establece, también, ciertas obligaciones que deben cumplir los Municipios para acceder a ese incremento. Esto es: brindar información en forma bimestral a la Provincia posibilitando el acceso a sus registros y fuentes documentales para corroborar su consistencia y solidez, contener el gasto en personal y eficientizar la recaudación de recursos municipales, mantener congelada la planta de cargos políticos a Diciembre de 2011, pudiendo designar cargos no políticos de acuerdo a su factibilidad económica y financiera y mantener la adhesión al Régimen nacional y provincial de Responsabilidad Fiscal.

En la determinación de los coeficientes de distribución de estos recursos el criterio preponderante es el financiamiento de la masa salarial. Asimismo, cuando se deben otorgar aumentos salariales, adicionalmente la Provincia les asigna por Ley a los Municipios un Subsidio sin afectación específica, que estos utilizan para financiar dicho incremento. Pero en caso de realizar nombramientos, como se les transfiere el monto que tienen asignado más el subsidio por aumentos, deben financiar sus mayores gastos en personal con recursos propios. De igual modo las obras deben financiarse con recursos propios o con el Fondo Federal Solidario.

Además, existen otras transferencias a Municipios establecidas por Ley de Presupuesto:

- Fondo de Emergencia Municipal: con la finalidad de asistirlos para atender emergencias económicas, institucionales o sociales. Lo distribuye el Ministerio de

Gobierno discrecionalmente, ya que es quién mantiene la relación política con los Municipios.

- Aportes a Municipios de Zona de Frontera: se les asigna a 4 Municipios alejados un monto anual que es distribuido en concepto de ayuda financiera para el pago de una “bonificación por zona desfavorable” en los sueldos de su personal.

En 3 de estos 4 Municipios se desarrollan explotaciones mineras, por lo que también reciben Regalías por este concepto, las que distribuyen en un 70% para la Provincia y 30% los Municipios.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba nada establecen al respecto, porque como se aclaró anteriormente, el régimen se encuentra suspendido.

18. Provincia de San Luis

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que de acuerdo al último censo de población, realizado por el INDEC en el año 2010, habitaban en la provincia de San Luis 432 mil personas, poco más del 1% de la población total del país. La densidad poblacional es una de las más bajas del país, con menos de 6 habitantes por kilómetro cuadrado. El crecimiento poblacional registrado entre 2001 y 2010 fue del 17,5%, tasa muy superior a la de la Región Cuyo, a la cual pertenece (11,1%), y a la del país (10,6%).

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de San Luis cuenta con 68 gobiernos locales, de los cuales 19 son municipios y 49 Comisiones Municipales.

Régimen de Coparticipación

La Provincia de San Luis cuenta desde el año 2004 con la Ley N° XII-0351-2004 (5537) la cual establece el RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL. La masa coparticipable se integra de la siguiente manera:

- 100 % proveniente del Impuesto a los Ingresos Brutos (convenios directos como Convenio Multilateral).
- 100% de lo recaudado por el Impuesto Automotor.
- 50% del Impuesto Inmobiliario.
- 70% del Impuesto a los Sellos.
- 50% de lo transferido en concepto de Coparticipación Nacional.

En tanto, la distribución primaria se realiza:

- Un 80% lo conserva la Provincia.
- Un 20% se distribuye a Municipios.

Del porcentaje dirigido a Municipios:

- Un 16% se transfiere automáticamente a los Municipios.
- Un 3,5% integra un Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo. (Este Fondo tenía un tope de \$30.000.000 (una vez alcanzado este tope que no se modificó en el tiempo, los recursos no fueron coparticipados).
- Para el ATP se resguarda el 0,5%. (Con esa proporción que se afecta de la coparticipación se constituye un fondo de Aportes del Tesoro Provincial, cuyo destino es aportarlo a aquellos Municipios que lo soliciten para solventar desfasajes financieros, o bien para inversión en gastos de capital).

A la hora de distribuirlo a los Municipios, se trabaja con coeficientes, los cuales se basan:

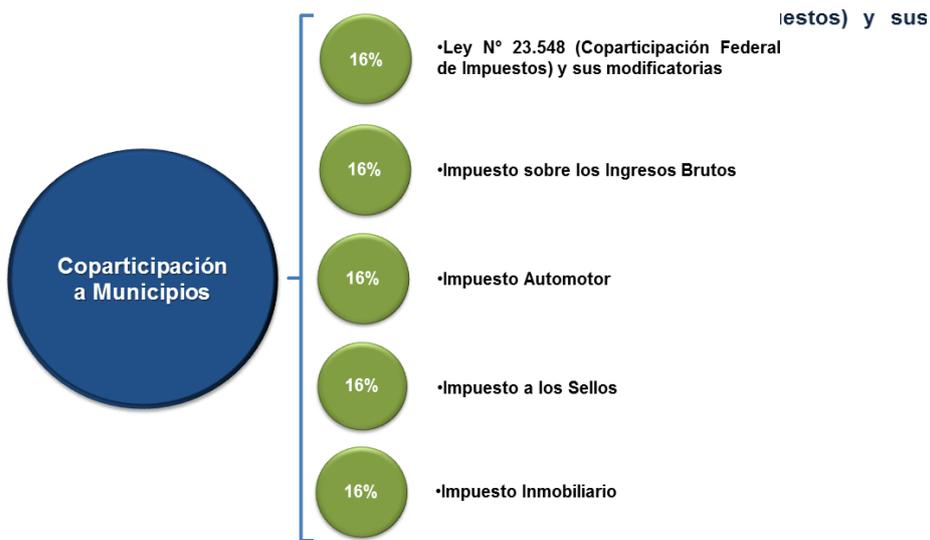
- **80% por población considerando los censos nacionales.**
- **2,5% considerando la Lejanía con la ciudad Capital.**
- **2,5% según el NBI.**
- **15% en partes iguales.**

A pedido de los Municipios las transferencias se realizan por decena. Por lo tanto, los días 10, 20 y 30 se les transfieren los fondos coparticipables a todos los municipios excepto a la Capital que a partir del año 2011 solicitó la coparticipación diaria.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

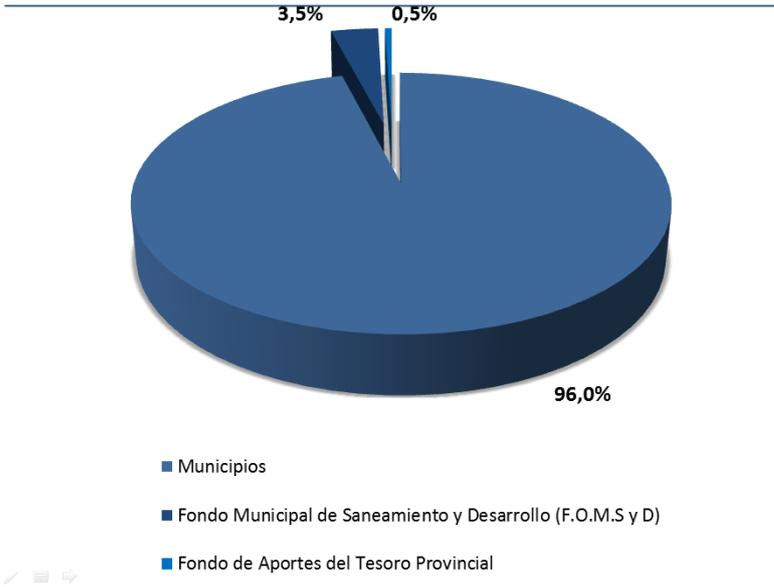
Fuente: MECON (2014)

Masa Coparticipable



Fuente: MECON (2014)

Distribución de Coparticipación



Fuente: MECON (2014)

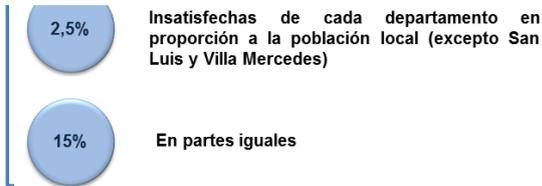
Distribución entre Municipios



Referencias legales

Distribución Primaria y Secundaria a Municipios. Constitución, destino y distribución de Fondos

- ✓ Ley N° 5.537
- ✓ Ley N° 5.523



Fuente: MECON (2014)

Fuente: MECON (2014)

Y la Nota Técnica n°67 del mismo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Perdomo, 2013) reunió los parámetros en el siguiente gráfico:

Esquema de Distribución:

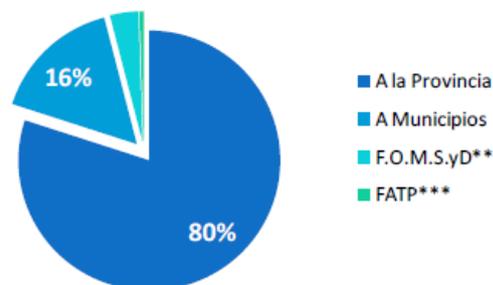
Monto a distribuir a los Municipios

Impuestos	%
Coparticipación Federal	50%*
+	
Ingr. Brutos	100%
Inmobiliario	
Sellos	
Automotor	

*Nota: La proporción de la Coparticipación Nacional efectivamente participada a los municipios será el 8%.

Distribución Secundaria Entre los Municipios

Distribución Primaria Provincia - Municipios



%	Criterio de Distribución
80%	En proporción directa a la población.
15%	En partes iguales entre todos los municipios de la Provincia.
2,5%	En proporción a la lejanía de cada municipio de la ciudad capital.
2,5%	En proporción al indicador de NBI de cada departamento distribuido en función de la población de cada localidad.

**F.O.M.S. y D: Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo.

***FATP: Fondo de Aportes del Tesoro Provincial.

Fuente: Perdomo (2013).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que el 97,5% de los recursos coparticipables se reparte de acuerdo al criterio compensatorio, mediante la distribución del 80% en proporción directa a la población, el 15% en partes iguales y el 2,5% en proporción a la lejanía de cada municipio con la Capital. El 2,5% restante se distribuye de manera solidaria, ya que se realiza en proporción al indicador NBI de cada departamento. Es importante aclarar que es posible clasificar a este último parámetro de esa forma, si se supone que los municipios que componen un mismo departamento tienen una estructura socioeconómica relativamente homogénea. En caso contrario, no sería consistente pensarlo como solidario.

19. Provincia de Santa Cruz

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que en el año 2010, de acuerdo el último censo de población, habitaban 274 mil personas en la provincia

de Santa Cruz, el 0,7% de la población total de Argentina (la segunda jurisdicción menos poblada, luego de Tierra del Fuego). Con apenas 1,1 habitantes por kilómetro cuadrado, registró la menor densidad poblacional; a su vez, cabe destacar que experimentó el mayor crecimiento intercensal (39,1%), porcentaje muy superior al registrado para el total país, que fue de 10,6%.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Santa Cruz cuenta con 20 gobiernos locales, de los cuales 15 son municipios y 5 Comisiones Municipales.

Régimen de Coparticipación

El régimen de coparticipación municipal de la Provincia de Santa Cruz fue establecido por la Ley N° 1.494/82 y modificado parcialmente por las Leyes N° 1.955/87 y N° 2.401/95.

La masa coparticipable se integra de la siguiente manera:

- 11% de los ingresos que perciba la Provincia en concepto de coparticipación en el producido de los Impuestos Nacionales (mod. por La ley N° 1.955/87)
- 40% (*) del producido de los Impuestos sobre los Ingresos Brutos, a los Actos y Operaciones celebradas a título oneroso, juegos de azar y rifas.
- 7% de las Regalías de Gas y Petróleo que reciba la Provincia.

(*)Por otra parte, la Ley N° 2.401/95 estableció que en forma previa al cálculo de la Distribución Secundaria correspondiente a Ingresos Brutos, Actos y Operaciones a título oneroso, Juegos de Azar y Rifas, expresado en el punto b, se retendrá el 20% con destino a la creación de un “Fondo Especial para financiamiento de la efectiva intransferibilidad de la Caja de Previsión de la Provincia”.

Del porcentaje dirigido a Municipios:

- **83,15% en proporción directa a la población, autorizándose al Poder Ejecutivo a establecer por vía reglamentaria variaciones de hasta 1% en caso de crearse nuevas Comisiones de Fomento.**
- **11% a razón de 1/11 a cada una de las Municipalidades, a excepción de Río Gallegos, Caleta Olivia, Pico Truncado y Comisiones de Fomento.**

- **5,85% directamente proporcional a la diferencia poblacional de cada localidad con la ciudad capital, con excepción de las Comisiones de Fomento.**

Cabe aclarar que la Provincia de Santa Cruz delegó en sus Municipios el Impuesto inmobiliario urbano y el automotor.

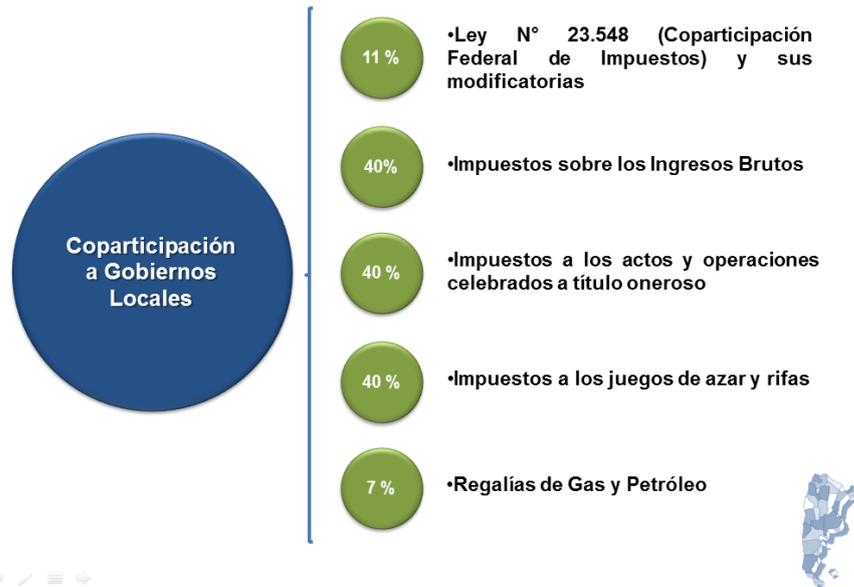
La coparticipación federal se remite a los municipios en tres veces, los días 10, 20 y 30 de cada mes. Asimismo, la remisión de lo percibido en concepto de regalías se realiza una vez por mes, y por último la parte correspondiente a los impuestos de origen provincial se transfiere semanalmente.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Recursos que integran la Masa Coparticipable

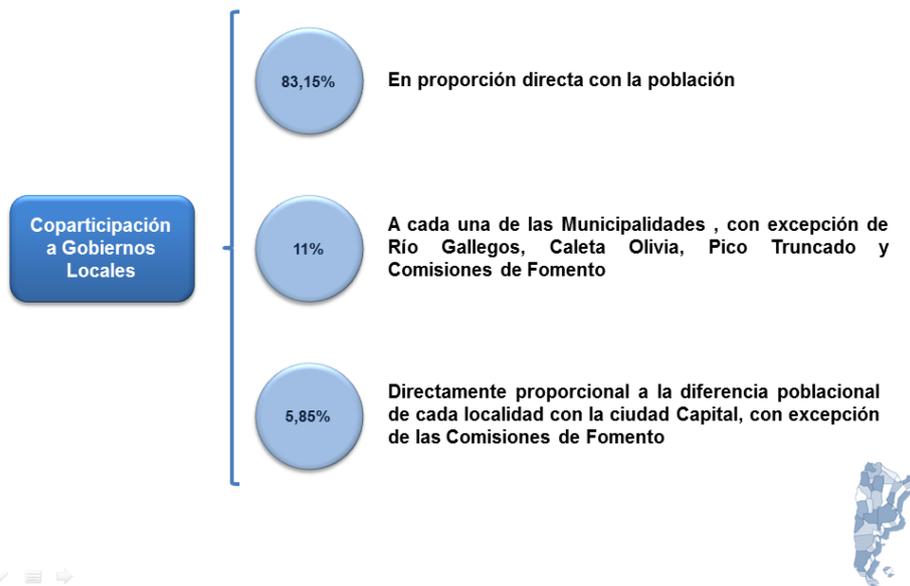
-  Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias
-  El 80% del Impuesto sobre los Ingresos Brutos
-  El 80% del Impuestos a los actos y operaciones celebrados a título oneroso
-  El 80% del Impuesto a los juegos de azar y rifas
-  Regalías de Gas y Petróleo

Fuente: MECON (2014)



Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales



Fuente: MECON (2014)

Referencias legales

- ☐ Coparticipación a los Gobiernos Locales y Distribución Secundaria
 - ✓ Ley N° 1.494

Fuente: MECON (2014)

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que el 83% de la masa coparticipable se distribuye en proporción a la población y el 11% en partes iguales, ambos parámetros de acuerdo al criterio compensatorio. Por otro lado, el 6% restante se distribuye de manera solidaria, en proporción directa a la diferencia poblacional de cada localidad con la capital.

20. Provincia de Santa Fe

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que en la provincia de Santa Fe, de acuerdo al último censo de población realizado en el año 2010, habitan casi 3,2 millones de habitantes, lo cual equivale al 8% de la población total del país. Es la tercera provincia más poblada y la quinta de mayor densidad del país con 24 hab/km², a pesar de que el crecimiento poblacional experimentado entre 2001 y 2010 fue el segundo más bajo (6,5%).

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia se encuentra dividida políticamente en 19 departamentos, que engloban 362 Gobiernos Locales, dentro de los cuales se pueden distinguir 51 Municipios y 311 Comunas. Se considera Municipios a aquellas jurisdicciones con más de 10.000 habitantes, siendo de primera categoría sólo Rosario y Santa Fe por tener más de 200.000.

Régimen de Coparticipación

La Provincia transfiere los siguientes recursos a los Municipios y Comunas santafesinos:

- Régimen Federal de Impuestos: 13,4372%
- Impuesto sobre los Ingresos Brutos: 13,4372%
- Impuesto a la Patente Automotor: 90% de patentes del ejercicio y el 100% de patentes vencidas

- Impuesto Inmobiliario Urbano y Rural: 50%
- Impuesto a las Embarcaciones: 90%
- Resultados Lotería: 20%
- Utilidades de Casinos: 10%

Cabe aclarar que, de acuerdo a la Ley N° 5.110, la Provincia no coparticipa a Municipios y Comunas el Impuesto a los Sellos ni a los Aportes Sociales.

Distribución secundaria:

CONCEPTO	DISTRIBUCIÓN PRIMARIA		DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA		
	RÉGIMEN FEDERAL	86,5628%	Provincia		
13,4372%		Municipios y Comunas	8,0000%	Municipios	40% Según población 30% Según recursos propios 30% En partes iguales
			2,7600%	Comunas	80% Según población 20% En partes iguales
			2,6772%	Municipios de 1era. Categoría	40% Según población 30% Según recursos propios 30% En partes iguales

Fuente: Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina. Regímenes de Coparticipación a Municipios (MRAM, 2013).

El Impuesto sobre los Ingresos Brutos, por su parte, se reparte de forma idéntica a los recursos provenientes de la Coparticipación Federal, es decir, de acuerdo a los coeficientes exhibidos en el cuadro precedente.

El Impuesto a la Patente Automotor presenta un régimen de distribución diferente. De las patentes del ejercicio se reparte a Municipios y Comunas un 60% según la radicación del vehículo que abonó el impuesto y un 30% según emisión, mientras que el 100% de las patentes vencidas se reparte de acuerdo a la radicación del vehículo.

Del 50% del Impuesto Inmobiliario Urbano y Rural otorgado a Municipios y Comunas el 80% se reparte según el monto emitido del impuesto y el 20% restante de acuerdo a la población.

Respecto al Impuesto a las Utilidades por Juegos de Lotería, se reparte un 12% a los Municipios de 1ª categoría (1/3 a Santa Fe y 2/3 a Rosario), un 4% al resto de los Municipios y el 4% restante a las comunas. En estos dos últimos casos, la distribución se hace de acuerdo a la población de cada jurisdicción.

Finalmente, la distribución entre los Municipios y Comunas del 10% de las Utilidades de Casino se realiza en función de los coeficientes aplicados para la distribución del Impuesto Inmobiliario.

Fondo de Obras Menores

Está fijado por Ley N° 12.385 y modificatorias. Se destina a Municipios de Segunda Categoría y Comunas. Su monto anual se fija en el 1% del Cálculo de Recursos para la Administración Central de la Provincia establecido en el presupuesto del año anterior.

El 5% del Fondo se destina al Fondo de Reserva, mientras que el otro 95% es distribuido entre Municipios y Comunas un 49% según población, un 25% en partes iguales y un 21% de acuerdo al índice de NBI.

El trámite completo (inicio, diligencias posteriores, autorización, transferencia de fondos, certificación y rendición de cuentas) de los proyectos presentados se realiza en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, por intermedio de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas (Autoridad de Aplicación establecida por la ley).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

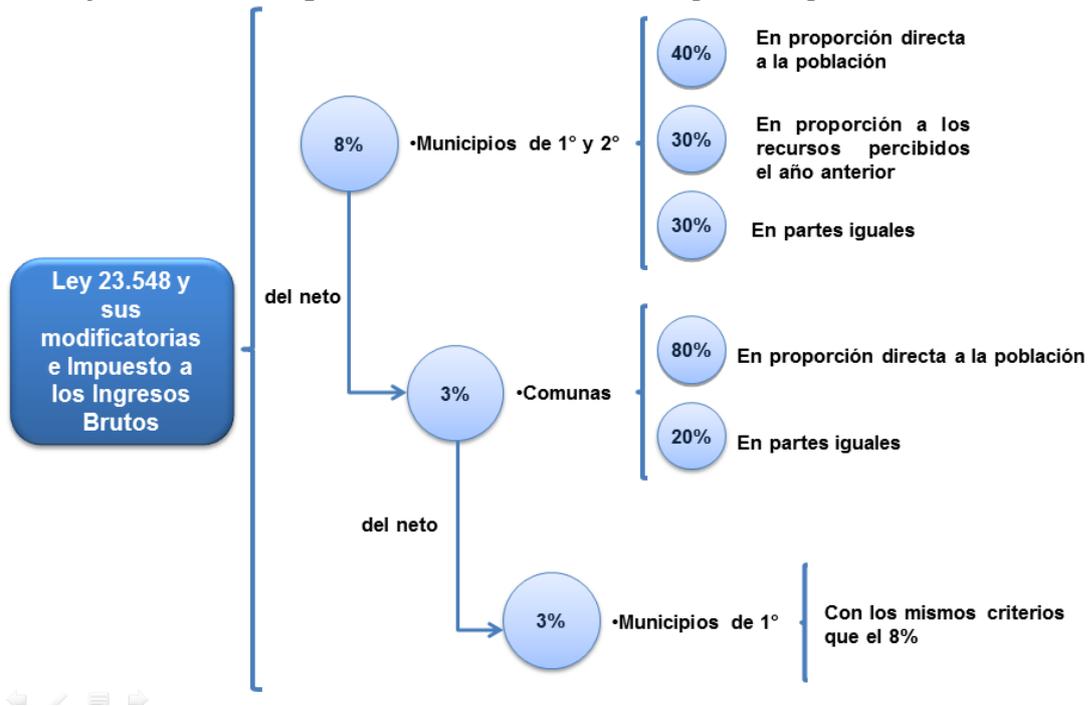
Recursos que integran la Masa Coparticipable

-  Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias
-  Impuesto sobre los Ingresos Brutos
-  Impuesto Inmobiliario
-  Impuesto a los Automotores
-  El producido de las Carreras e Hipódromos
-  El producido de la Lotería , la Quiniela y el Quini 6

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales

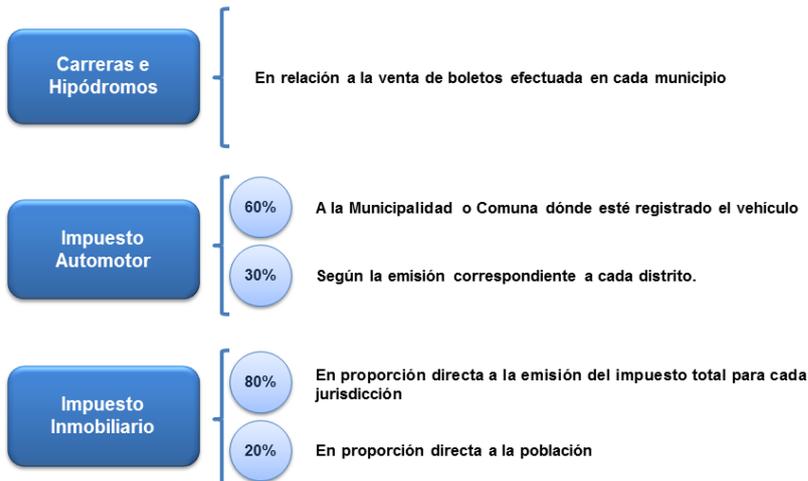
La distribución secundaria de la **Ley N° 23.548 y sus modificatorias** y del **Impuesto a los Ingresos Brutos** se realiza según el siguiente criterio:



Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Gobiernos Locales

La distribución secundaria del **Impuesto a las Carreras e Hipódromos**, el **Impuesto Automotor** y el **Impuesto Inmobiliario** se realiza según el siguiente criterio:



Fuente: MECON (2014).

Referencias legales

❑ Distribución Primaria y Secundaria a Gobiernos Locales

- ✓ Ley N° 5.137
- ✓ Ley N° 7.457
- ✓ Ley N° 8.437
- ✓ Ley N° 9595
- ✓ Ley N° 10.399
- ✓ Ley N° 10.520
- ✓ Ley N° 10.989
- ✓ Ley N° 10.814

Fuente: MECON (2014).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que en el caso de la Coparticipación Federal, el 100% es distribuido de acuerdo al criterio compensatorio ya que se realiza directamente proporcional a la población, en proporción a los recursos de coparticipación percibidos el año anterior y en partes iguales. De los recursos coparticipables por lo recaudado por los juegos de lotería, el 60% se reparte de forma fija (40% Rosario y 20% Santa Fe) y el 40% restante en proporción directa a la población, por lo que sigue un criterio compensatorio. La totalidad del Impuesto a las Carreras e Hipódromos (en relación a la venta de boletos) y del Impuesto Automotor (según emisión del impuesto y radicación), así como el 80% del Impuesto Inmobiliario (proporción directa a la emisión del impuesto), se distribuyen de acuerdo al criterio devolutivo, mientras que el 20% restante del inmobiliario se distribuye de forma compensatoria (de acuerdo a la población).

21. Provincia de Santiago del Estero

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que en el año 2010, de acuerdo al último censo de población, habitaban 874 mil personas en Santiago del Estero, el 2,2% de la población total del país. La densidad poblacional es de 6,4

personas por kilómetro cuadrado, menos de la mitad de la registrada en el país que es de 14,4 personas/km².

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Santiago del Estero se divide en 28 Municipios y 136 Comisiones Municipales (localidades con menos de 2000 habitantes).

Régimen de Coparticipación

La Ley de Coparticipación vigente (Ley N° 6.426) fue sancionada en 1998 y establece, al igual que la Constitución Provincial, que se coparticipe el 15% de los fondos provenientes de del Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre Nación y Provincias (Coparticipación Federal, Ley N° 23.548), el 25% de los Recursos Provinciales (impuesto inmobiliario, sobre los ingresos brutos y sellos) y el 40% del Impuesto a los Automotores y Remolcados (se distribuye entre los municipios en función de los vehículos radicados en cada jurisdicción).

Los municipios y las comisiones tienen la facultad para cobrar el impuesto automotor a los vehículos de más de 15 años de antigüedad y a vehículos menores.

El 2% de la masa coparticipable constituye el Fondo Provincial para Desequilibrios Fiscales, y el 98% se reparte entre los municipios de acuerdo a los siguientes criterios:

- **44% en proporción directa al porcentaje de población de cada Municipio.**
- **1% en proporción directa al porcentaje de población de cada Municipio con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).**
- **2% en proporción directa al porcentaje de la población rural que recibe servicios del Municipio.**
- **1% en proporción inversa al porcentaje de población de cada Municipio.**
- **50% en proporción directa a los recursos tributarios de cada Municipio.**
- **1% en partes iguales entre todos los Municipios.**
- **1% en proporción directa de la relación población sobre número de empleados.**

Los índices deberían actualizarse anualmente, pero no se hace, por lo que actualmente rigen los de 1998 (los índices de coparticipación vigentes fueron establecidos por Decreto Serie “B” N° 1309/98). En el año 2005 se crearon 93 Comisiones Municipales que, de acuerdo con la Ley de su creación, reciben sumas fijas que forman parte de la masa coparticipable.

Para acceder al fondo de desequilibrio los municipios, además de encontrarse en situación de emergencia y/o desequilibrio financiero, tienen que cumplir ciertos requisitos, como no presentar incremento de la planta de personal y que el Intendente y los Concejales tengan una remuneración menor a la del promedio de su misma categoría. Los saldos remanentes del Fondo al 31 de diciembre de cada ejercicio se distribuyen a los municipios por medio de los índices de coparticipación.

En caso de incorporarse un municipio nuevo, no se incrementa la masa coparticipable, por lo que los Gobiernos Locales relegarán parte de sus fondos para atender las necesidades del nuevo.

Todas las transferencias se realizan con una periodicidad mensual.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

 **Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias**

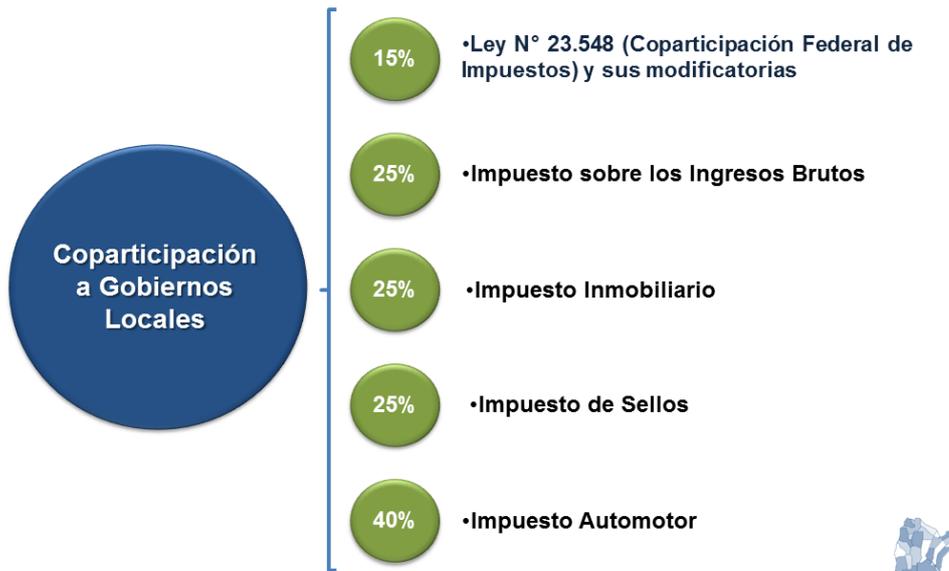
 **Impuesto sobre los Ingresos Brutos**

 **Impuesto Inmobiliario**

 **Impuesto a los Sellos**

 **Impuesto a los Automotores**

Fuente: MECON (2014)



Nota: Adicionalmente, la Ley N° 6.426 establece que integrarán la Coparticipación el 25% de todos los impuestos a crearse, salvo aquellos que representen retribución de servicio.

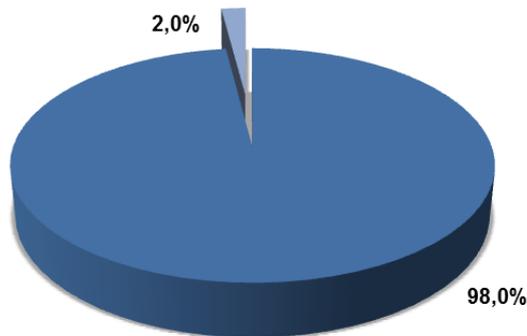


Fuente: MECON (2014).

Fuente: MECON (2014).

Distribución de Coparticipación

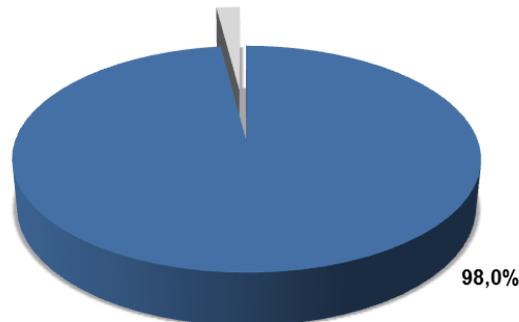
La distribución de la Coparticipación del *Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*, del *Impuesto sobre los Ingresos Brutos*, *Inmobiliario* y *Sellos* se realiza de la siguiente manera:



■ Municipios y Comisiones Municipales ■ Fondo Provincial para Desequilibrios Fiscales



Distribución entre Gobiernos Locales



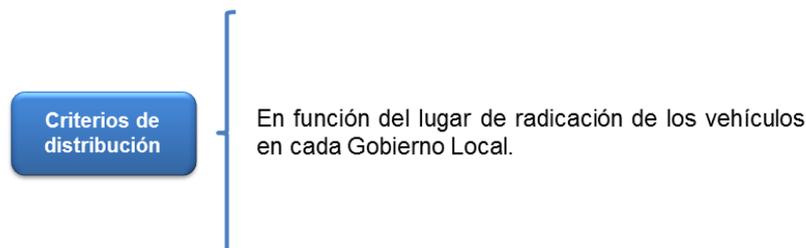
La distribución entre Gobiernos Locales se realiza en función de los siguientes criterios:

- 44% en proporción directa a la población.
- 1% en proporción directa al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- 2% en proporción directa a la población rural que recibe servicios del Municipio.
- 1% en proporción inversa a la población.
- 50% en proporción directa a los recursos tributarios municipales.
- 1% en partes iguales.
- 1% en proporción directa a la relación de la población sobre el número de empleados.

Fuente: MECON (2014)

Distribución entre Gobiernos Locales

La distribución de la Coparticipación del *Impuesto Automotor* se realiza en función al siguiente criterio:



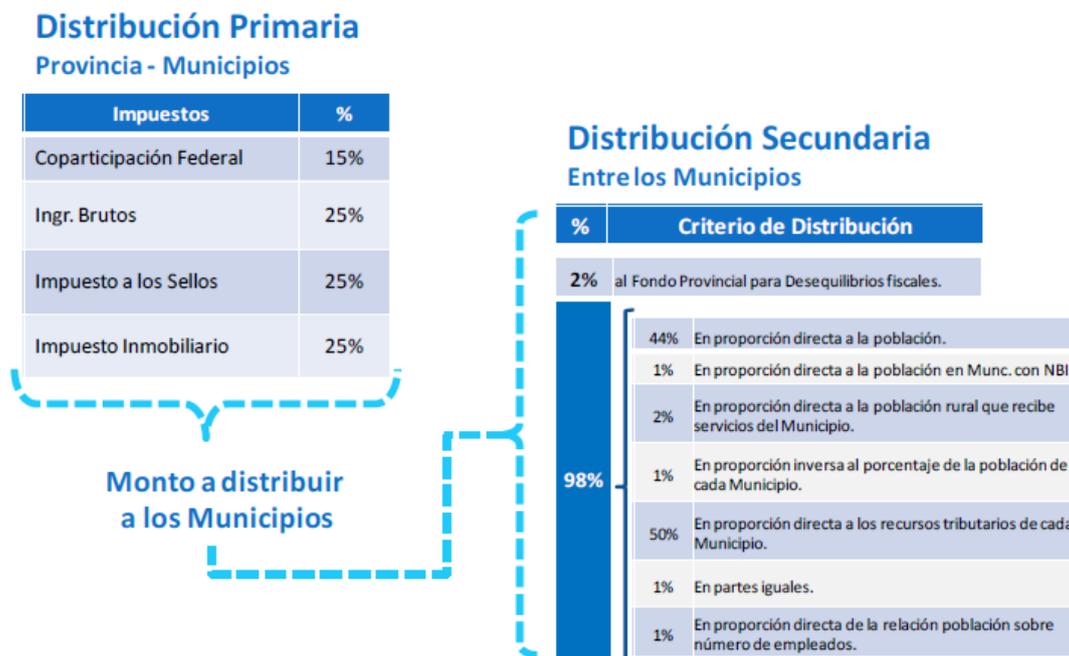
Fuente: MECON (2014).

Referencias legales

- Coparticipación a Gobiernos Locales, distribución entre Gobiernos Locales y destino y distribución de fondos.
 - ✓ Ley N° 6.426
 - ✓ Ley N° 6.792

Fuente: MECON (2014).

Y la Nota Técnica n°67 del mismo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Perdomo, 2013) reunió los parámetros en el siguiente gráfico:

Esquema de Distribución:

Fuente: Perdomo (2013).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que predomina el criterio de eficiencia gracias al reparto de un 50% en proporción a los recursos tributarios municipales y el 1% distribuido en función de la relación población sobre número de empleados. También es importante la participación del criterio compensatorio vía la distribución del 44% en función de la población, el 1% en partes iguales y el 2% en proporción a la población rural que recibe servicios del municipio. Además, hay una pequeña participación del criterio solidario mediante el 1% relacionado con el índice NBI y el 1% repartido en proporción inversa a la población.

22. Provincia de Tierra del Fuego

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que En 2010, de acuerdo al último censo de población, en Tierra del Fuego habitaban 127 mil personas,

la cantidad más baja de las 24 jurisdicciones, apenas el 0,3% de la población nacional; no obstante ello, fue la segunda provincia con mayor crecimiento poblacional entre 2001 y 2010 con 25,8%.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur se encuentra en la Región de la Patagonia y está compuesta por 3 Municipios: Ushuaia, Rio Grande y Tolhuin.

Régimen de Coparticipación

La Ley N° 892 le da rango Municipal a Tolhuin, por lo que se modifican los recursos que reciben en conjunto los municipios fueguinos, con lo cual, el esquema actual de distribución de recursos queda de la siguiente forma:

- los municipios percibirán en conjunto el 45% de la recaudación de los Impuestos Provinciales a los Ingresos Brutos y de Sellos. Dichos importes se distribuirán en **forma proporcional a la participación de cada Municipio en la recaudación municipal total**.
- los Municipios percibirán en conjunto el 25% de los ingresos de la Provincia en concepto de Coparticipación de Ingresos por Regímenes Federales (Ley Nacional N° 23.548, Coparticipación Federal Régimen Transitorio; Ley Nacional N° 24.977, Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y Ley Nacional N° 24.621, Prórroga de la vigencia de la Ley de Impuesto a las Ganancias, sus modificatorias y toda otra norma que las modifique o reemplace en el futuro), los cuales serán distribuidos de la siguiente manera:
 - **Municipio de Ushuaia, 12,2%**
 - **Municipio de Río Grande, 12,2%**
 - **Municipio de Tolhuin, 0,6%**
- Se transferirá a los Municipios el 20% de los ingresos de la Provincia en concepto de **regalías hidrocarburíferas**, distribuyéndolos en forma **proporcional a la cantidad de habitantes** de cada uno, según el último Censo Nacional o Provincial vigente.

- el Municipio de Tolhuin mantendrá el porcentaje de Coparticipación establecido por el artículo 20 de la Ley Provincial N° 702, por el cual recibe el 1,1% de los Recursos Tributarios Provinciales, las Regalías y la Coparticipación Federal.

Afectaciones a los recursos a coparticipar y a la masa coparticipable

Asimismo, a los recursos arriba mencionados se les aplican algunas detracciones en función de afectaciones específicas o creación de fondos. En lo que respecta a Ingresos Brutos, se le afecta un 0,8% para el Fondo de Prestaciones Prioritarias, un 1,5% para el Fondo de Bomberos Voluntarios (Art. 32 y 33 de la Ley N° 959) y un 3% destinado a la conformación del Fondo Vial. Además, por la Ley N° 886 se incorpora un inciso a la Ley N° 22 de vialidad en la que se afecta el 40% de lo recaudado en concepto de Impuesto sobre los Ingresos Brutos por la venta de repuestos, neumáticos y accesorios de todo tipo de automotores.

A su vez, en 2012 se crea el “Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales” destinado a solventar las políticas de servicios sociales en salud y educación, que se integra con el monto derivado de establecer una alícuota adicional del Impuesto sobre los Ingresos Brutos del 1%, porcentaje que no entra en la masa coparticipable y cuya aplicación se hace efectiva a partir de 2013.

También por el artículo 25 de la Ley Provincial N° 905 se incorpora como fuente de financiamiento de dicho fondo el producido de la retención a los Municipios del 25% de los recursos que les corresponden por Coparticipación de ingresos tributarios provinciales.

Además, sobre el total de los Recursos Provinciales coparticipables, incluidas las Regalías Hidrocarburíferas, se descuenta el 1,20% en concepto de Gastos Operativos y el 0,70% en concepto de recupero Fondo de Financiamiento Educativo.

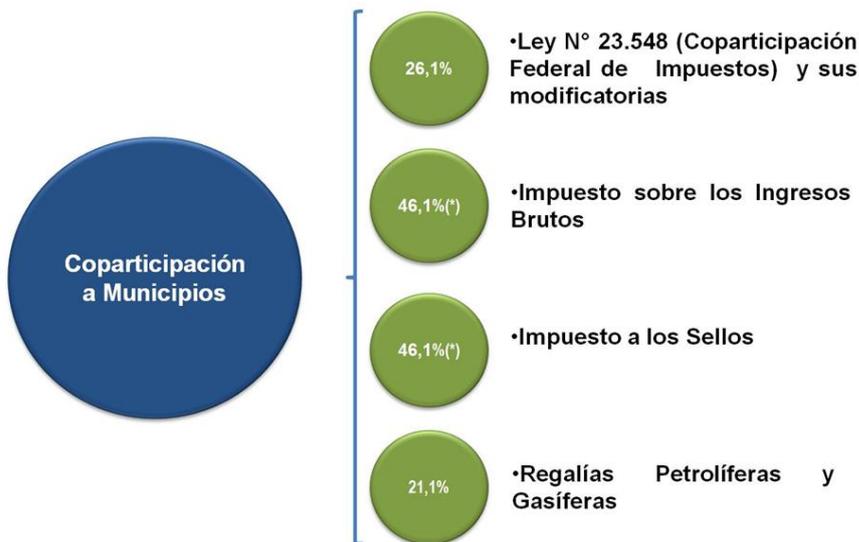
Respecto a la Coparticipación Federal, se le detrae una suma ínfima para la producción y promoción cooperativa y, cabe señalar además que el 0,45% en concepto de aporte al Consejo Federal de Inversiones se detrae en forma previa a la conformación de la masa de recursos sujetos a distribución.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

Masa Coparticipable

- ▶▶ Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos) y sus modificatorias previa detracción de una suma infima para la producción y promoción cooperativa y el 0,45% en concepto de aporte al Consejo Federal de Inversiones
- ▶▶ Impuesto sobre los Ingresos Brutos previa detracción del (0,8%) para el Fondo de Prestaciones Prioritarias, el (1,5%) para el fondo de Bomberos Voluntarios, el (3%) para el Fondo Vial, el (1,2) de recupero del Fondo de Financiamiento Edicativo y el (0,7) para gastos Operativos
- ▶▶ Impuestos a los Sellos previa detracción del (1,2) de recupero del Fondo de Financiamiento Edicativo y el (0,7) para gastos Operativos.
- ▶▶ Regalías Petrolíferas y Gasíferas previa detracción del (1,2) de recupero del Fondo de Financiamiento Edicativo y el (0,7) para gastos Operativos.

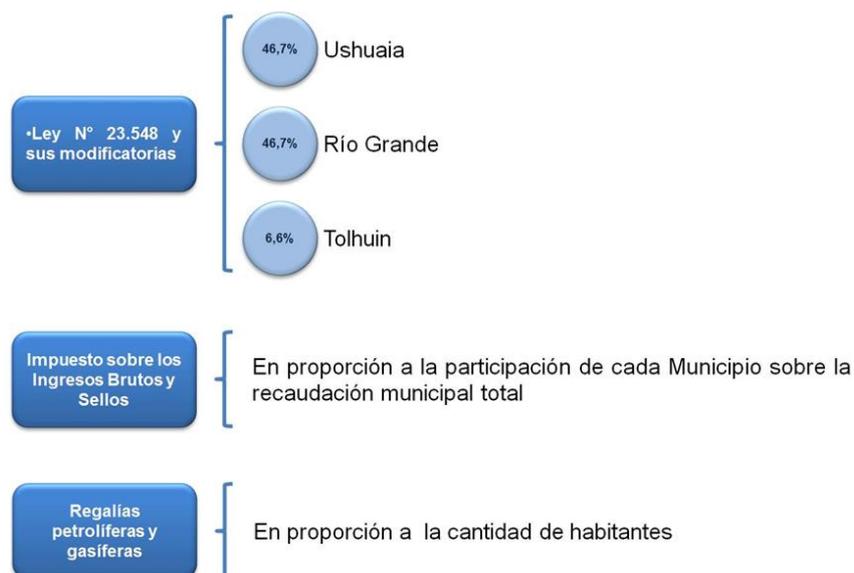
Fuente: MECON (2014)



(*) Luego de la distribución se detrae a los Municipios el 25% de estos recursos para el "Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales".

Fuente: MECON (2014).

Distribución entre municipios



Fuente: MECON (2014).

Referencias legales

□ Distribución Primaria y secundaria a Municipios y Comunas

- ✓ Ley N° 702
- ✓ Ley N° 886
- ✓ Ley N° 892
- ✓ Ley N° 905
- ✓ Ley N° 959

Fuente: MECON (2014).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que la Provincia distribuye el 46,1% de la recaudación de los impuestos provinciales a los Ingresos Brutos y de Sellos de forma proporcional a la participación de cada Municipio sobre la recaudación municipal total, es decir, de acuerdo al criterio de eficiencia. Asimismo, el 26,1% de los ingresos provenientes de la Coparticipación Federal que reciben los municipios se distribuyen de acuerdo a un criterio fijo, siendo el 24,4% en partes iguales para Ushuaia y Río Grande (12,2% respectivamente), mientras que lo restante lo recibe la Municipalidad de Tolhuin Por último, las regalías hidrocarburíferas se distribuyen en forma

proporcional a la cantidad de habitantes de cada Municipio, siguiendo el criterio compensatorio.

23. Provincia de Tucumán

La Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP, 2015) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas determina que la provincia de Tucumán, de acuerdo al último censo de población, contaba con 1,45 millones de habitantes en el año 2010, el 3,6% de la población total del país. Con 64 habitantes por kilómetro cuadrado, Tucumán es la segunda jurisdicción con mayor densidad poblacional, después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina (MRAM, 2013) dictamina que la provincia de Tucumán cuenta con una población de 1.448.188 habitantes, distribuidos en 19 Municipios y 93 Comisiones Municipales.

Régimen de Coparticipación

El régimen de distribución de recursos nacionales y provinciales a los municipios fue previsto por la Ley N° 6.316/91, a partir de la cual la Provincia distribuye a los Municipios y Comunas Rurales en concepto de coparticipación, los porcentajes sobre los recursos que en cada caso se indican a continuación:

- a) el 16,5% sobre los recursos coparticipados en concepto de Impuestos Nacionales originados en la Ley N° 23.548 y sus modificatorias. De dicho porcentaje corresponde el 13,05% a los Municipios y el 3,45% a las Comunas.
- b) el 85% de lo recaudado en concepto de Impuesto a los Automotores y Rodados. De dicho porcentaje el 75% corresponde a los Municipios mientras que el 10% restante se asigna a las Comunas.
- c) el 12% de lo recaudado en concepto de Impuesto Inmobiliario. De ese porcentaje corresponde el 7% a los Municipios y el 5% a las Comunas Rurales.

Por su parte el monto total que se asigna a las COMUNAS se distribuye en partes iguales para cada una de las que integran cada categoría, según los siguientes porcentajes:

- a) las de Primera Categoría reciben el 50% del total de la Coparticipación Comunal.

- b) las de Segunda Categoría perciben el 16,5% del total de la Coparticipación Comunal.
- c) las de Tercera Categoría reciben el 33,5% del total de la Coparticipación Comunal.

El monto total que surja de la aplicación de los porcentajes antedichos se distribuye entre las Municipalidades **de acuerdo con coeficientes fijos explícitamente establecidos en la Ley.**

Asimismo, se establece que las transferencias se realizarían a través del Banco Provincial en forma diaria y automática.

Por otro lado, se prevé que del monto total coparticipable a Municipios y Comunas se retenga el 5%, con el que se constituye un Fondo destinado a atender Desequilibrios Financieros Transitorios de los mismos. Dicho fondo es administrado por la Secretaría de Estado del Interior.

Por último, la Ley N° 6.688 establece que a la Municipalidad de Las Talitas, se le asigne el 0,57% sobre los recursos coparticipados en conceptos de impuestos nacionales originados en la Ley Nacional N° 23.548 y sus modificatorias, a las que se encuentra adherida la Provincia por Ley N° 5.928; el 3.71% de lo recaudado en concepto de impuesto a los automotores y rodados; el 0.52% de lo recaudado en concepto de impuesto inmobiliario. Los montos de coparticipación que correspondan a esta Municipalidad por aplicación de la Ley N° 6.316/91, quedan incluidos en los montos que surjan por la aplicación de los mencionados porcentajes.

Años más tarde el régimen de coparticipación se complementó con la creación del Fondo de Desarrollo del Interior que respondió a un esquema de asistencia financiera adicional a los municipios y comunas del interior, quedando excluido San Miguel de Tucumán (ley 6.650 y modificatorias (BO 05/09/95)). Este Fondo se constituye con el 7,9% del total de recursos que recibe la Provincia por coparticipación de impuestos nacionales y recaudación de impuestos provinciales, previa deducción del monto que le corresponda al conjunto de municipios y comunas en virtud del régimen de coparticipación arriba descrito. En lo que respecta a su distribución, está previsto que un 5% se asigne al financiamiento de un Fondo para Desequilibrios Financieros y Mejoramiento Institucional. El monto restante se distribuye según porcentajes fijos entre los municipios del interior y a las comunas dependiendo la necesidad de cada una. A su vez, la normativa exige la afectación prioritaria de los fondos recibidos al cumplimiento de obligaciones previsionales, facultando al Poder

Ejecutivo Provincial a retener los importes correspondientes (El sistema previsional fue transferido a la órbita nacional en enero del año 1996 y en la Provincia opera el Subsidio de Salud, el Subsidio Familiar y el de Sepelios, todos administrados por el Instituto de Previsión y Seguridad Social de Tucumán).

Sin embargo, además del Régimen de Coparticipación de Recursos y el Fondo de Desarrollo del Interior existen otros mecanismos de financiamiento que relacionan a la Provincia con sus Municipios.

En este sentido cabe resaltar que, a partir del año 2004, se comenzaron a implementar una serie de instrumentos que proveían a los municipios una financiación adicional. El Pacto para el Saneamiento y Paz Social de los Municipios, y el Convenio de Equilibrio Fiscal con Asistencia Garantizada, estaban asociados, inicialmente, a asistencia financiera para completar el pago de salarios durante el primer semestre de aquel ejercicio (Ley 7.340 (BO 04/02/04), la operatoria de estos préstamos se ajustó a las condiciones establecidas en el Programa de Financiamiento Ordenado 2004 suscripto entre el Gobierno Nacional y la Provincia). Luego, la asistencia se prorrogó para incluir el segundo semestre de ese mismo año (Ley 7.399 (BO 09/08/04)). Al año siguiente, los convenios con las municipalidades presentaron algunas variantes y además de los préstamos para cancelación de sueldos se incluyó el crédito para la realización de obras públicas en el ámbito local (Ley 7.467 (BO 27/12/04)). Ambos conceptos involucraron un monto fijo de préstamos por Municipio detallados en una planilla anexa a la normativa).

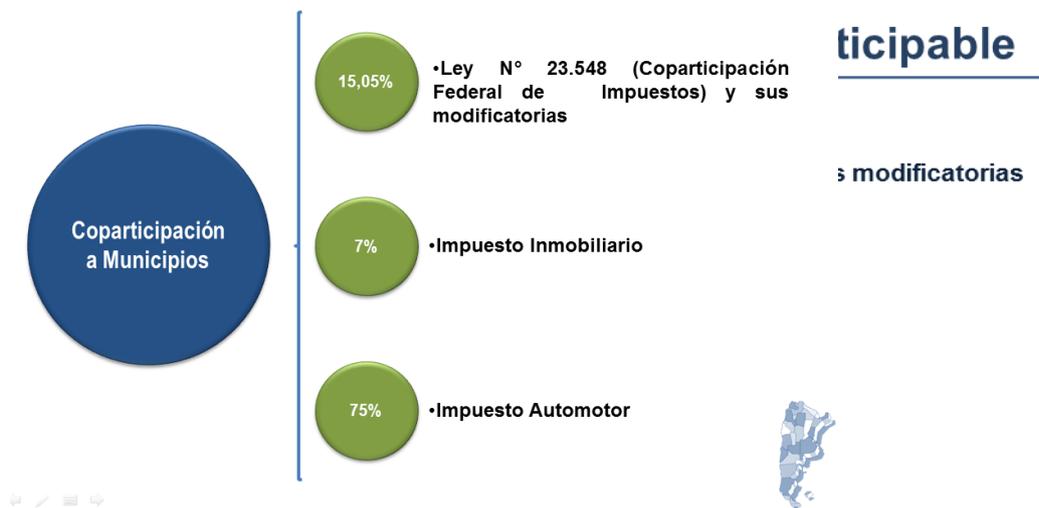
La instrumentación de estas dos fuentes de financiamiento supuso la creación de un Fondo Fiduciario Municipal para cada jurisdicción suscriptora del convenio, depositándose allí los montos correspondientes a los préstamos. De este modo, la Provincia otorga un préstamo al Municipio quien lo cede fiduciariamente a favor del Fondo Fiduciario Municipal. Es por ello que el Municipio se constituye en fiduciante y la Caja Popular de Ahorros de la Provincia en agente fiduciario. Asimismo, con el objeto de garantizar el pago de la cuota de amortización del préstamo otorgado, los municipios debían autorizar la cesión de recursos coparticipables en favor de la Provincia y, de resultar necesario, también los recursos asociados al Fondo de Desarrollo del Interior. Los importes de los créditos otorgados para el pago de sueldos continuaron con las condiciones de reintegro del Programa de Financiamiento Ordenado 2004 y aquellos afectados a la realización de obras públicas se devolvían ajustados con el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), sin intereses y en

hasta 36 cuotas mensuales y consecutivas, a partir del mes inmediato siguiente al de la efectiva aplicación de los mismos.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON, 2014) grafica la distribución de los recursos de la provincia de y sus municipios con los siguientes gráficos:

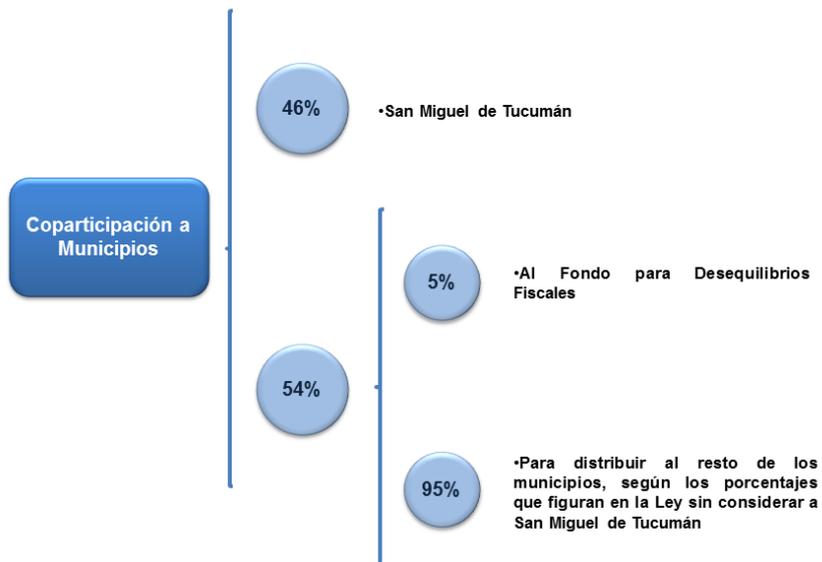
Fuente: MECON (2014).

Coparticipación a Municipios



Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Municipios



Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Comunas



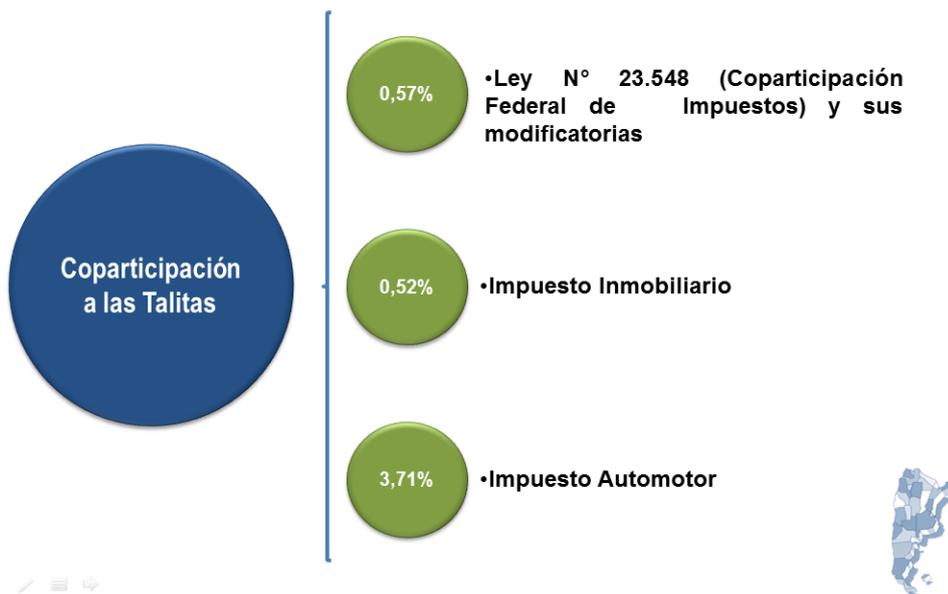
Fuente: MECON (2014).

Distribución entre Comunas



Fuente: MECON (2014).

Coparticipación a Municipios



Fuente: MECON (2014).

Referencias legales

❑ Coparticipación a Municipios y Distribución Secundaria de la Coparticipación

- ✓ Ley N° 6.316
- ✓ Ley N° 6.650
- ✓ Ley N° 6.651
- ✓ Ley N° 6.688
- ✓ Ley N° 6.885
- ✓ Ley N° 6.984
- ✓ Ley N° 7.009

Fuente: MECON (2014).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON/UNC, 2014) y la Universidad Nacional de Córdoba sintetizan estableciendo que su distribución a municipios es realizada 100% de acuerdo a criterios fijos.