

# LOS MUNICIPIOS EN LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN PROVINCIAL

Pablo María Garat

## I. La coordinación fiscal entre las provincias y sus municipios en las Constituciones Provinciales

En el marco de la relación fiscal federal pensamos que no se suele prestar debida atención al nivel de la misma que vincula a cada Provincia con sus municipios.

Esta cuestión adquiere una gran relevancia a partir de la reforma constitucional de 1994 y el reconocimiento del régimen municipal argentino como un régimen de autonomía, bien que con el alcance y contenido que determine cada ordenamiento constitucional provincial. La autonomía municipal garantizada y tutelada por la Constitución Nacional comprende también el aspecto “financiero”, comprensivo, obviamente de lo fiscal y tributario y el ejercicio del poder de imposición

Los sistemas de coordinación financiero, fiscal y tributario en el nivel provincial, entre la Provincia y sus municipios, salvo excepciones, se encuentran regidos, en primer lugar por las disposiciones de las respectivas Constituciones Provinciales y reglamentados luego por la legislación provincial inferior a la Constitución local, hasta –en los casos de reconocimiento de autonomía municipal plena– en las denominadas “Cartas Orgánicas Municipales”.

Dicho lo anterior, y con una perspectiva más amplia –también contemplada por la citada norma constitucional federal– de lo económico-financiero es posible observar que este grado del autogobierno, caracterizado por la facultad de establecer, recaudar y administrar recursos tributarios propios, también puede ser reconocido en forma plena o relativa según la posibilidad de:

- 1.– Tener reconocida la facultad de establecer, recaudar y administrar impuestos, además de tasas y contribuciones.
- 2.– Poder o no dictar su presupuesto conforme a normas propias.
- 3.– Encontrarse o no sujeto a la intervención de organismos de contralor externos del orden provincial.

Consideremos estos elementos en particular:

*1– Tener reconocida la facultad de establecer, recaudar y administrar impuestos, además de tasas y contribuciones.*

La autonomía municipal se verifica en el aspecto económico-financiero cuando a los municipios se les reconoce la competencia de establecer impuestos y no solamente tasas o contribuciones de mejoras.

En todas las provincias en que ello ocurre, dicha competencia se encuentra subordinada, como corresponde por otra parte en el régimen federal coordinado, a dos limitaciones:

- a) dicha competencia se ejercita respecto de las personas, cosas y actividades radicadas o desarrolladas en jurisdicción del municipio.
- b) los impuestos establecidos no deben ser análogos ni superponerse, por ende, con otros de similar naturaleza vigentes en el orden provincial o nacional.

En primer lugar tenemos el caso de las provincias que reconocen a sus municipios autonomía institucional plena y además la de establecer impuestos en las condiciones descriptas: Catamarca (arts. 175 y 253, inc. 2.); Córdoba (art. 188, inc. 1.); Corrientes (art. 164, inc. 6.); Chaco (arts. 59 a 62 y 196); Chubut (arts. 93; 94; 223, inc. 3. y 240); Formosa (art. 178, incs. 1. y 9.); Jujuy (arts. 82 y 192, inc. 2.-1.); La Rioja (art. 158); Misiones (arts. 71 a 74 y 171, inc. 4.); Neuquén (art. 271); Río Negro (arts. 230 y 231); Salta (arts. 67 y 175, incs. 1., 2. y 3.); San Juan (arts. 247 y 253, inc. 1.); San Luis (art. 248 y 258, inc. 8.); Santa Cruz (art. 152) y Tierra del Fuego (arts. 173, inc. 4., y 179, inc. 2.).

En segundo lugar, tenemos el grupo de provincias que no reconocen a sus municipios la facultad de establecer impuestos, por lo que se encuentra fuertemente limitada, al menos formalmente, su masa de recursos propios.

Ellas son: La Pampa; Mendoza; Santa Fe; Santiago del Estero y Tucumán

Asimismo, dentro de las Provincias que no reconocen a sus municipios la autonomía institucional plena hay dos que, sin embargo, reconocen a sus municipios la competencia de establecer impuestos pero sólo en la medida dispuesta a través de la norma general que los rige: la ley orgánica de municipios respectiva. Ellas son: Buenos Aires (art. 192, inc. 5) y Mendoza (art. 200, inc. 4.).

### *2- Poder o no dictar su presupuesto conforme a normas propias.*

Reconocen esta competencia a sus municipios con autonomía institucional, las Provincias de: Catamarca (art. 252, inc. 13., a.); Córdoba (art.186, inc. 3.); Corrientes (art. 163, inc. 2.); Chaco (art. 205, inc. 3.); Chubut (art. 223, inc. 2.); Formosa (art. 179); Jujuy (arts. 178; 179, 190, inc. 3. y 195); La Rioja (arts. 155 y 157); Misiones (art.171, inc.2.); Neuquén (arts. 273) y 206); Río Negro ( 229,inc.3.-); Salta (arts. 68; 70y 176, inc. 2. ); San Juan (art. 251, inc. 2.); San Luis (arts. 258, incs. 9. y 10.); Santa Cruz (art. 150, inc. 2.); Santiago del Estero (art.211, inc.8) y Tierra del Fuego (art. 179, inc. 3.).

En estas mismas provincias los municipios sin autonomía institucional plena y en las demás todos sus municipios, se rigen en materia presupuestaria por las normas provinciales.

### *3- Encontrarse o no sujeto a la intervención de organismos de contralor externos del orden provincial.*

El control externo de legalidad y legitimidad del manejo de las cuentas públicas constituye un indicador específico del grado de autonomía de los municipios mas allá, aún, de lo económico-financiero.

Las Provincias que reconocen a sus municipios la autonomía en este aspecto facultando a que dicho control se encuentre en el mismo nivel municipal, a través de los Tribunales de Cuentas locales, o como se los denomine, son: Córdoba (art. 183, inc. 3.); Corrientes (en forma implícita); Chubut (art. 219, inc, 1.); Río Negro (arts. 228, inc. 5. y 163 a cargo de la Provincia los que lo soliciten); San Juan (art. 242, inc. 4.); San Luis (art. 254, inc. 4.); Santa Cruz (art. 145, inc. 5.); Santiago del Estero (art. 208)y Tierra del Fuego (arts. 175, inc. 5., y 177, inc. 4.).

En el caso de La Rioja el control se ejerce en concurrencia con la Provincia (arts. 149 y 155).

Finalmente, tenemos el caso muy particular de La Pampa en cuya Constitución (art. 124), se excluye expresamente la facultad de contralor de las cuentas municipales dentro de las que corresponden al Tribunal de Cuentas Provincial, salvo para el caso de los municipios intervenidos. Se deja el control en manos del Concejo Deliberante el que, entendemos, podría entonces delegar por ordenanza tal función en un órgano de contralor formal dentro del municipio.

## **II. Análisis Comparado**

Teniendo en cuenta los textos constitucionales arriba citados pensamos que conviene considerar para el análisis los siguientes aspectos:

1. Constituciones que se refieren expresamente a la coparticipación como sistema de coordinación fiscal distinguiendo o no la referida a tributos nacionales, provinciales y regalías.
2. Previsión de uno o varios regímenes de coparticipación provincial.
3. Composición de la masa en cada uno de ellos.
4. Distribución Primaria.
5. Distribución secundaria.
6. Fondos especiales.
7. Mecanismos de transferencia. Automaticidad.
8. Fuente Jurídica.

1. *Constituciones que se refieren expresamente a la coparticipación distinguiendo o no la referida a tributos nacionales, provinciales y regalías.*

Como surge de los textos relevados, todas las Provincias, a excepción de las de Buenos Aires y Mendoza, prevén expresamente en sus Constituciones la participación de sus municipios en la distribución del producido de algún impuesto provincial y/o de la porción que le corresponde a cada una de aquellas en el régimen de coparticipación federal.

En materia de regalías, de las diez provincias productoras de hidrocarburos, que perciben regalías por la explotación de los mismos (Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur), solamente Chubut, Formosa y Río Negro, contemplan expresamente en sus Constituciones la participación de sus municipios en el producido de este ingreso. Tierra del Fuego contiene una referencia genérica a las "coparticipaciones", sin precisar si incluye o no a las regalías, por lo que, teóricamente, podría considerarse que es comprensiva también de estas últimas.

Por otra parte, ninguna Provincia prevé formalmente la participación de sus municipios en el producido de las regalías mineras, que no provengan de la actividad hidrocarburífera.

Con respecto a la coparticipación de tributos provinciales y/o nacionales, tenemos que:

- i. Catamarca, Córdoba, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, prevén en sus Constituciones expresamente ambas participaciones en forma genérica, pero distinguiéndolas.
- ii. Entre Ríos y Santa Cruz, se refieren en sus textos constitucionales a la participación impositiva pero sin efectuar distinciones ni precisiones.
- iii. San Juan establece expresamente la participación en la distribución de la coparticipación federal y de todos los impuestos provinciales.
- iv. Chaco prevé la participación solamente en los fondos derivados del régimen de coparticipación federal.
- v. Santa Fé sólo hace referencia expresa, en materia de coparticipación, a los tributos provinciales.
- vi. Corrientes solamente en materia de impuesto inmobiliario e impuestos internos unificados.
- vii. Misiones lo prevé sólo respecto del impuesto inmobiliario (provincial) y del impuesto a las actividades lucrativas (hoy transitoriamente nacional).

## *2. Previsión de uno o varios regímenes de coparticipación provincial.*

En principio, provincias que distinguen la coparticipación de tributos provinciales y nacionales, a los efectos de la participación de los municipios en su producido, podrían organizar uno o varios regímenes. De hecho ello no ha ocurrido en ningún caso, como veremos. Igualmente respecto de las tres provincias que contemplan expresamente la participación de los municipios en la renta provincial derivada de las regalías. En este caso, y en la práctica, como también veremos, sí se han organizado en algunas provincias, regímenes diferenciales.

### 3. *Composición de la masa en cada uno de ellos.*

Se observa que:

- i. Contemplan la integración de la masa con recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en su jurisdicción, las Provincias de Catamarca; Corrientes (sólo el inmobiliario); Entre Ríos; Formosa (respecto de las regalías); La Rioja; Neuquén y Santa Cruz.
- ii. En el resto de las Provincias, la masa se integra con el producido de tributos y/o regalías originados en todo el territorio provincial, o nacional, salvo el caso de La Pampa que incluye expresamente en la conformación de la masa coparticipable a "los aportes no reintegrables del Tesoro Nacional" y excluye "los recursos con afectación específica".
- iii. Ya hemos dicho que incluyen expresamente las regalías, tanto en un régimen único, como en uno especial, las provincias de Chubut; Formosa y Río Negro. Podría incluirse a Tierra del Fuego por la referencia genérica a "coparticipaciones" sin precisar que se trate de impuestos o regalías.

### 4. *Distribución Primaria.*

En todo régimen de coparticipación se consideran dos instancias fundamentales: la distribución primaria por la cual se establece el reparto de la masa coparticipable (es decir, aquellos recursos que se declaren afectados para su distribución) entre los niveles de gobierno partícipes, y la distribución secundaria por la que se estipulan los criterios para asignar los recursos entre las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno.

Al respecto, y en relación con la distribución primaria, del análisis comparado de los textos constitucionales citados, surge que:

- i. Establecen "piso" o "techo" al porcentaje de toda la masa, o de alguno de los componentes, destinados a los municipios: Córdoba (20 % de la coparticipación provincial y federal); Corrientes (50% del inmobiliario y no menos del 10% ni más del 50% de lo percibido en materia de impuestos internos unificados); Jujuy (50% del inmobiliario) y Santa Fe (50% del inmobiliario).

En los demás casos no hay disposiciones al respecto.

- ii. Sólo incluye criterios de distribución primaria la Provincia de Santiago del Estero (art. 213 de la C. P.), al establecer imitando el texto constitucional nacional que "La distribución de la coparticipación impositiva desde la provincia hacia los municipios, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas (...)".

### 5. *Distribución secundaria.*

Algunas provincias prevén expresamente criterios para la distribución secundaria (o sea la que se efectúa entre los municipios) en sus respectivos textos.

Ellas son: Córdoba (art. 188, inc. 3.) "*(...) 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*"; Chubut (art. 239) "*(...) un régimen que (...) propenda a la homogénea calidad de los servicios y a la justicia interregional (...)*"; Formosa (art. 178, inc. 6.) "*Lo que se prevea de los recursos coparticipables, constituyéndose un fondo compensador que adjudicará la Legislatura por medio del presupuesto a los municipios, teniendo en cuenta la menor densidad poblacional y mayor brecha de desarrollo relativo*"; Salta (art. 175 *in fine*) "*(...) Con parte de los recursos coparticipados se constituye un Fondo Compensador que adjudica la Legislatura, por medio del Presupuesto, a los Municipios cuyos recursos resultaren insuficientes para atender los servicios a su cargo (...)*"; San Juan (art. 253, inc. 8.) "*(...) La coparticipación municipal de los impuestos nacionales y provinciales tiende a favorecer a los municipios de menores recursos, y a aquellos que se encuentren ubicados en áreas y zonas de frontera*"; San Luis (art. 270, inc. 9.) "*(...) debiendo asegurarse el porcentaje y distribución automática por ley en base de los principios de solidaridad y equidad que contribuya a asegurar la autosuficiencia económica de los municipios, teniéndose en cuenta la promoción del crecimiento económico sostenido, integrado y armónico de las distintas poblaciones de la Provincia y las exigencias de las prestaciones de servicios, su capacidad contributiva y poblacional. En la contribución se debe favorecer a los municipios de menores recursos propios*"; Santa Fe (art. 107) "*(...) un régimen especial que asegure entre todos ellos (los municipios) una distribución proporcional, simultánea e inmediata. Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas (...)*"; y Santiago del Estero (art. 213) "*(...) La distribución de la coparticipación impositiva desde la Provincia hacia los municipios se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto y será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio provincial*".

## 6. Fondos especiales.

Contemplan expresamente "*fondos especiales*", dentro de su sistema de coparticipación provincial, las provincias de: Formosa (art. 178, inc. 6.): una porción de los recursos coparticipables para un "*Fondo Compensador*"; Santiago del Estero (art. 213): un "*Fondo Especial para atender Desequilibrios Financieros y solventar situaciones de emergencia*"; y Salta (art. 175 *in fine*): "*Fondo Compensador*".

Asimismo puede existir esta posibilidad en la Provincia de San Luis, a partir de considerarse como recursos municipales a los "*Aportes que efectúe el Estado nacional o provincial destinado a obras comunales específicas de desarrollo y progreso comunitario o de otra índole y los que resultan de convenios intermunicipales*" (art. 270, inc. 10. C. P.).

## 7. Mecanismos de transferencia. Automaticidad.

Establecen la automaticidad en la transferencia de los fondos coparticipables a los municipios, las Provincias de Chubut (art. 239); La Pampa (art. 116); Salta (art. 175); San Juan (253, inc. 8.); y San Luis (art. 270, inc. 9.).

La Provincia de Tierra del Fuego, en su Constitución, sin llegar a establecer la automaticidad, determina en su artículo 69 que *"La participación en los impuestos y demás recaudaciones que corresponda a las municipalidades les será transferida en tiempo y forma, a los efectos de asegurar su normal y eficiente funcionamiento"*.

#### 8. Fuente Jurídica

La fuente de los regímenes de coparticipación es la ley provincial, salvo en los casos de La Rioja, Río Negro y Santiago del Estero (esta es la única que habla expresamente de "ley convenio"), que prevén convenios entre la Provincia y los municipios, a fin de establecer el o los regímenes respectivos.

Existen, por último, tres Provincias que hoy en día no han sancionado o no cuentan con una ley vigente que establezca un régimen de coparticipación provincial de sus recursos. Ellas son: Jujuy, La Rioja y San Juan, que han convenido con sus municipios un régimen de transferencia global condicionada para atender el pago de la nomina salarial en su reemplazo. En el caso de Jujuy se encuentra en proceso de elaboración y propuesta, por parte del Gobierno Provincial, un anteproyecto de sistema de coordinación fiscal provincial.

#### **Conclusión**

Hemos efectuado esta reseña comparada con la finalidad de contribuir al necesario – en nuestra opinión – debate en torno a la coordinación financiera, fiscal y tributaria en el orden provincial. Pensamos que del buen diseño y consolidación de los sistemas de coordinación fiscal provincial depende también alcanzar la concreción del nuevo régimen de coparticipación federal, pendiente su sanción y aprobación desde diciembre de 1996.