

2^a Form.

Nota: 7 (siete)

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y
MUNICIPALES

TESIS

CPN. LILIANA ADELA PERALTA

“EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA ASIGNACIÓN DEL
GASTO Y EN LA RECAUDACIÓN. EL CASO DE LOS MUNICIPIOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE”

DIRECTOR: MIGUEL ASENCIO

SEPTIEMBRE DE 1997

INDICE GENERAL

	Pág.
INDICE DE CUADROS	2
INDICE DE ANEXOS	2
CAPITULO I	3
MARCO GENERAL	
1 INTRODUCCION	3
2 SITUACION DE LOS MUNICIPIOS EN ARGENTINA Y EN EL MUNDO. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL	3
2.1. Experiencia internacional	3
2.1.1 Sistema de financiamiento de los servicios municipales	3
2.1.1.1 Principales rubros	3
2.1.1.2 Importancia de las transferencias	5
2.1.2 Esquemas de prestación de servicios en los Municipios	6
2.1.3 Erogaciones municipales	8
2.2. Experiencia argentina	
2.2.1 Financiamiento de los Municipios argentinos	8
2.2.1.1 Principales rubros	8
2.2.1.2 Facultades tributarias de los Municipios	10
2.2.2 Esquemas de prestación de servicios	11
2.2.3 Erogaciones municipales	11
CAPITULO II	12
LOS MUNICIPIOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE	12
1 BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES	12
2 RECURSOS DE MUNICIPIOS Y COMUNAS SANTAFESINOS	12
2.1. Marco jurídico específico	12
2.2. Sistema de Coparticipación vigente en la Provincia	14
3 PRESTACION DE SERVICIOS	14
3.1 Competencia de Municipios y Comunas	14
CAPITULO III	
SITUACION FISCAL Y MARCO EMPIRICO EN LOS MUNICIPIOS Y COMUNAS SANTAFESINOS	16
1. SECTOR PUBLICO MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE	16
2. FINANCIAMIENTO DE MUNICIPIOS Y COMUNAS SANTAFESINOS	17
3. EROGACIONES MUNICIPALES	18
4. EVOLUCION DE RECURSOS Y EROGACIONES MUNICIPALES	19
5. RELACIONES ENTRE EROGACIONES, RECURSOS Y TRANSFERENCIAS DE MUNICIPIOS Y COMUNAS	19
6. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES	20
6.1 Transferencias Totales	20
6.2 Aportes No Reintegrables	22
6.3 Transferencias según destino	22
CAPITULO IV	
REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA DE COPARTICIPACION VIGENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE	24
1. OBJETO	24
2. DISTRIBUCION PRIMARIA	24
3. DISTRIBUCION SECUNDARIA	25

4.	ALGUNOS EFECTOS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION	27
5.	OTROS EFECTOS DEL SISTEMA	29
	CAPITULO V	31
	LECCIONES RELEVANTES Y CONCLUSIONES	31
1.	INTRODUCCION	31
2.	CONCLUSIONES RELEVANTES	31
	APENDICE METODOLOGICO	36
	CUADROS	
	ANEXOS	37
	BIBLIOGRAFIA	40

INDICE DE CUADROS

		Pág.
Nº 1	Sector Público Municipal en la Provincia de Santa Fe. Período 1991-1994. En pesos constantes de 1994.	
Nº 2	Sector Público Municipal clasificado en categorías de Municipios. Período 1991-1994. En pesos constantes de 1994.	
Nº 3	Composición de los Recursos Municipales y Comunales. En porcentaje de los Recursos Totales. Período 1991-1994.	
Nº 4	Composición de los Recursos por categorías de Municipios. En porcentaje de los Recursos Totales. Período 1991-1994.	
Nº 5	Composición relativa de las Erogaciones de Municipios y Comunas. Período 1991-1994.	
Nº 6	Evolución anual de Recursos y Erogaciones de Municipios y Comunas. Período 1991-1994. En pesos constantes de 1994.	
Nº 7	Determinación del grado de autonomía financiera de Municipios y Comunas. Período 1991-1994.	
Nº 8	Transferencias Totales a Municipios y Comunas. Composición relativa y variación porcentual anual. Período 1991-1994.	
Nº 9	Transferencias per cápita a Municipios y Comunas. Período 1991-1994.	
Nº 10	Transferencias a Municipios y Comunas como porcentaje de los Recursos Totales. Período 1991-1994.	
Nº 11	Comparación entre la evolución de la recaudación provincial de impuestos coparticipables y la participación de impuestos a Municipios y Comunas. Nº índices base 1991=100.	
Nº 12	Variación de los fondos de Transferencias percibidos por Municipios y Comunas. Incidencia de los Aportes No Reintegrables. Período 1991-1994. En pesos constantes de 1994.	
Nº 13	Distribución por categorías de Municipios y Comunas de las Transferencias Totales. Período 1991-1994.	
Nº 14	Evolución anual de Recursos y Erogaciones per cápita de Municipios y Comunas. Período 1991-1994. En pesos constantes de 1994.	
Nº 15	Evolución de Recursos de Municipios y Comunas como porcentaje del P.B.G. Período 1991-1994.	

INDICE DE ANEXOS

		Pág.
I	Régimen de Coparticipación Provincial	
	Distribución Primaria	
II	Coparticipación Provincial	
	Distribución Secundaria: parámetros de distribución	

CAPITULO I MARCO GENERAL

1. INTRODUCCION

El rol del gobierno municipal ha adquirido en los últimos tiempos una gran relevancia especialmente en la prestación de servicios de distinta naturaleza, antes extrañas a su órbita específica y que se caracterizan por tener que responder a una demanda concentrada y heterogénea.

La obligación de encarar estas actividades cada vez más variadas y técnicas, exige del gobierno local, contar con los recursos económicos que permitan su financiamiento. Y aquí, se observa otro fenómeno de tipo universal: la concentración de la mayor parte de los recursos tributarios en los demás niveles de gobierno, creando un grave problema adicional para los municipios: ante las crecientes necesidades a satisfacer los recursos son proporcionalmente menores.

En el presente trabajo se intentará analizar el caso de los Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe en el período 1991-1994, especialmente en lo que refiere al sistema de relaciones fiscales y financieras vigente, dado por el comportamiento de rubros tales como las Transferencias Intergubernamentales, el Gasto Municipal y la Recaudación. Se pretende con ello demostrar en qué medida se han visto influenciadas las decisiones de gasto y de recaudación de los gobiernos locales santafesinos, por el hecho de ser receptores de fondos de otros niveles de gobierno.

El Capítulo I comprende la descripción del marco conceptual y teórico básico sobre la experiencia internacional y argentina en cuanto a sistemas de financiamiento, esquemas de prestación de servicios y erogaciones municipales; el Capítulo II muestra la configuración legal de los gobiernos locales en la Provincia, las atribuciones de los mismos para percibir recursos, haciendo particular hincapié en el sistema de Coparticipación y en la competencia material de los Municipios en lo que refiere a la prestación de servicios; el Capítulo III trata de caracterizar, sobre la base de evidencia empírica y estadística, al Sector Público Municipal santafesino y el comportamiento, evolución y relaciones de sus principales componentes; en el Capítulo IV el objeto de análisis en particular son las Transferencias y dentro de ellas la Coparticipación y algunos de los efectos que produce sobre los gobiernos beneficiarios de las mismas; finalmente en el Capítulo V se extraen conclusiones sobre lo realizado.

2. SITUACION DE LOS MUNICIPIOS EN EL MUNDO Y EN ARGENTINA. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

2.1. Experiencia internacional

2.1.1. Sistemas de financiamiento de los servicios municipales

2.1.1.1. Principales rubros

Una primera distinción en cuanto a los sistemas de financiamiento de los gobiernos municipales se refiere a si los estados son de régimen unitario o federal. En los primeros, los municipios se vinculan directamente con el gobierno central y la dependencia financiera de aquéllos, es considerable; en los segundos, en cambio, al existir tres niveles de gobierno, la dependencia inmediata de los

municipios se da con relación a los niveles intermedios constituidos por los gobiernos estatales o provincias, quienes proveen de gran parte de los recursos que reciben, además de los que éstos recaudan por sí mismos.

En los regímenes federales, no es posible determinar tendencias marcadas en la actividad municipal, ésta adquiere características diversas, según sea el rol asignado a los municipios dentro de los poderes del estado.

"En cada caso, los recursos municipales estarán en relación a los servicios que se prestan, pudiendo llegar a ser su potestad impositiva muy amplia, hasta gravar los réditos, pero en general, todos tienen como propios, los provenientes de los gravámenes de la propiedad inmueble y a los servicios que ellos prestan".¹

En general, se podría caracterizar a cada una de las fuentes de ingresos de la siguiente manera:

a) **Impuestos:** Un impuesto es un pago efectuado para cancelar una obligación impuesta coactivamente por el estado sobre el contribuyente sin que exista un servicio específico como compensación y sin tener en cuenta el beneficio directo que puede significar para el receptor.

Se trata de servicios de carácter indivisible, por no poder prorratearse su costo entre los usuarios y para establecer la carga impositiva se adopta el criterio de la capacidad de pago o capacidad contributiva, que se manifiesta por signos, como la riqueza poseída, el consumo de bienes o los ingresos percibidos.

El impuesto a la propiedad se convierte en el más importante individualmente y el más utilizado por los municipios para financiar los servicios que prestan, debido a la inamovilidad de su base. En algunos países los municipios cobran tasas como impuestos para evitar conflictos sobre la atribución de facultades tributarias entre éstos y las provincias o estados.

Los gobiernos locales aplican además otros impuestos no relacionados con la propiedad, como son el impuesto sobre las transacciones, que incluyen una amplia gama de actividades, y el impuesto sobre la renta de las personas y de las empresas.

b) **Tasas y cobros a los usuarios:** La tasa es una contraprestación pecuniaria, que los usuarios deben satisfacer en retribución de un servicio público, determinado y divisible, prestado efectiva o potencialmente, según los juristas. En oposición a los impuestos, el criterio para establecer la carga impositiva es aquí el principio del beneficio que le reporta al usuario la prestación del servicio o la realización de la obra.

c) **Contribuciones de Mejoras:** Son prestaciones pecuniarias que se imponen a los propietarios de bienes beneficiados por la realización de una obra pública, como consecuencia del incremento de valor que experimentan a causa de la misma.

d) **Derechos:** Son las obligaciones fiscales que se generan como consecuencia de actividades que requieran por parte de los Municipios una inscripción, habilitación, permiso, licencia, etc.

e) **Transferencias intergubernamentales:** Son los aportes de fondos condicionados o no, provenientes de otros niveles de gobierno. Los mismos pueden, y de hecho lo hacen, influir en la política financiera de los gobiernos que las reciben.

2.1.1.2. Importancia de las transferencias

¹ ZARZA MENSAQUE, A. (1984), págs. 143 y 144.

El sistema de transferencias que se adopte dependerá de la importancia que se le atribuya a ciertas cuestiones a tener en cuenta al momento de diseñarlo por el gobierno de que se trate. Algunas de ellas son:

- 1) Los objetivos políticos que persigue el gobierno al conceder uno u otro tipo de transferencia.
- 2) Si el destino final del importe de la transferencia debería estar condicionado o no por parte del gobierno concedente y si los aportes deberían o no exigir compensación por parte del receptor.
- 3) El posible desvío de los fondos hacia otros fines.

En relación al apartado 1), los objetivos que puede perseguir el gobierno concedente y que a su vez, sirven de fundamentos al sistema de transferencias que se diseñe, pueden ser, entre otros:

- * Lograr la igualación territorial de la oferta de bienes públicos básicos.
- * Cubrir las diferencias entre capacidad fiscal y necesidad fiscal, reforzando las recaudaciones propias de aquellos gobiernos locales con menor nivel de actividad económica y bases tributarias débiles.
 - Apuntalar a aquellos gobiernos locales con gran densidad de población que enfrentan altas demandas de servicios públicos.
 -

Con respecto al objetivo 2), las transferencias se clasifican en:

Condicionadas: se destinan a gastos públicos específicos. El gobierno que las concede define los destinos para los cuales deben ser aplicadas. El objetivo es fomentar el gasto local en determinados servicios públicos, por ejemplo en un bien público considerado como preferente. Sin embargo, se presenta aquí una limitación a la autonomía de los gobiernos receptores para la definición de sus políticas de gastos y su financiamiento se ve condicionado a partidas inestables en el tiempo.

No condicionadas o generales: no distinguen entre tipos de servicios públicos, el gobierno que las recibe puede aplicarlas según su propia escala de prioridades. Si bien se respeta la autodeterminación de los gobiernos receptores en cuanto a los destinos de su aplicación, no estimula la denominada "correspondencia fiscal", o sea, el logro del equilibrio financiero y fiscal, debido a la falta de estímulos al uso eficiente de los recursos por parte de dichos gobiernos.

A su vez, ambas categorías de transferencias pueden ser compensatorias o no compensatorias. La diferencia entre una y otra está en que de acuerdo con formas especificadas, el gobierno receptor está obligado a igualar o no cada peso de transferencia que recibe con un cierto número de pesos de sus propios ingresos.

Analizando, por último, el apartado 3), el uso de los fondos para otros objetivos distintos de los establecidos puede ser considerado como una "filtración", y una forma de medir la eficiencia de las distintas formas de transferencias puede ser a través de la ausencia de filtración.

Así, otros de los efectos importantes a señalar es el llamado "flypaper effect" (efecto "papel matamoscas"), es decir, la proposición de que las transferencias, desde que son concedidas a un gobierno, tienden a adherirse al uso presupuestario, dando como resultado un gasto público mayor del que se produciría si se hubieran concedido directamente a los individuos.

Esto se debe a que, cuando los impuestos son establecidos por un nivel de gobierno diferente del que recibe las transferencias, se puede inducir a la creencia de que al "menos parte" del costo adicional de los bienes públicos producidos por dicho gobierno son financiados por no residentes. Esta percepción de menor costo impositivo local genera un tamaño de presupuesto mayor al óptimo ².

2.1.2. Esquemas de prestación de servicios en los municipios

Los gobiernos locales cumplen una gran cantidad de funciones que se traducen en servicios públicos de diverso carácter, dependiendo su definición de un conjunto de factores económicos o extraeconómicos (políticos, culturales, sociales, etc.).

Fundamentalmente, el tamaño de los municipios y la capacidad contributiva de sus habitantes determinan las funciones a cumplir por los gobiernos locales.

Los esquemas difieren en general de país a país y de municipio en municipio y en general, abarcan todas aquellas actividades que tienden al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

"La amplitud en la definición de tales funciones o servicios públicos urbanos puede variar desde lo que podríamos denominar modelo anglosajón, en el sentido de los detallados por Marshall (1973), para el caso británico o Hirsch (1973), para el norteamericano o ubicarse en esquemas funcionales como los sugeridos en Argentina por Schultess" ³.

Comenzando por el esquema de funciones sugerido por Marshall, sintéticamente sería el siguiente:

* **Recreación y medio ambiente:** comprende servicios tales como planeamiento urbano y rural, construcción y mantenimiento de carreteras públicas, alumbrado público, recolección de residuos, etc.

* **Social:** incluye todo lo relacionado a la salud pública, atención de la niñez y la ancianidad.

* **Educación y cultura:** incluye actividades de bibliotecas públicas, galerías de arte y museos, asistencia al teatro y la música, entre otros.

* **Control:** comprende la policía, protección contra incendios y defensa civil, normas sobre salud pública, normas para la edificación, etc.

* **Vivienda:** incluye la construcción de viviendas y el otorgamiento de préstamos para la adquisición y mejora de las mismas.

* **Actividad comercial:** suministro de agua, transporte público, aeródromos, propiedades, entretenimientos, etc.

En lo que refiere a Hirsch, propone cinco grandes grupos de servicios públicos urbanos ⁴:

² PIFFANO, H. (1995), pág. 213.

³ ASENSIO, M. (1989), pág. 42.

⁴ HIRSCH, W. (1977), págs. 419 y sgtes.

* **Servicios de protección:** incluye el sistema de justicia criminal y la protección contra incendios. El primero incluye a la policía, los tribunales, las oficinas del fiscal de distrito, etc.

* **Desarrollo de recursos humanos:** incluye servicios de educación, recreo, cultura, salud y seguridad social.

* **Servicios de saneamiento:** incluye servicios de alcantarillado y suministro de agua y por otro lado, la recolección de residuos.

* **Servicios de calles:** incluye la construcción, mantenimiento, alumbrado y limpieza de éstas (y sistemas de transporte en la medida que sean propiedad pública).

* **Servicios públicos generales:** son los comúnmente conocidos como de "administración general". Sugieren las actividades que se llevan a cabo en la rama ejecutiva o en la legislativa del poder público. Se puede pensar que la administración general produce principalmente bienes intermedios.

Por último, tomando el esquema de funciones municipales de Schultess ⁵, entendidas como funciones teóricas u óptimas a alcanzar en el caso argentino y no coincidente con el verificado en la realidad, el mismo comprendería: provisión de agua potable y red cloacal, desarrollo turístico, provisión de energía eléctrica, provisión de gas, transporte intraurbano, terminales de transporte carretero de pasajeros, transporte vehicular, construcción y mantenimiento de calles y veredas, servicios de bomberos, registro de personas, parques urbanos, paseos y cementerios, limpieza y barrido de calles, recolección de residuos, reglamentación de construcciones privadas y planeamiento urbano y edilicio.

2.1.3. Erogaciones municipales

Las erogaciones constituyen la expresión financiera de la estructura de servicios y funciones asignadas o asumidas por los municipios señalados anteriormente.

En general, se observa internacionalmente una tendencia de los municipios a desempeñar un rol cada vez más significativo en la prestación de servicios que demanda la comunidad en relación a los otros niveles gubernamentales, no existiendo incompatibilidad con las funciones asignadas a éstos.

Los estudios disponibles en la materia⁶ muestran tendencias interesantes. Por ejemplo, si se comparan las responsabilidades de gasto y recursos de los tres niveles de gobierno para países como Brasil, E.E.U.U. y Suiza, todos de organización política federal, se observa en los dos primeros una tendencia a la descentralización en la ejecución del gasto público. Suiza es de los tres el de menor participación del gobierno nacional.

En términos cuantitativos, la participación de los municipios en el gasto, en E.E.U.U. y en Suiza, alcanza a casi un tercio del total, concretándose de esta manera en los hechos un tipo de federalismo político y fiscal que deja un espacio propio para los gobiernos locales. Si bien esto no expresa el espectro mundial de experiencias existentes, muestra una alternativa posible.

2.2. Experiencia argentina

⁵ ASENSIO, M. (1989), pág. 59.

⁶ FIEL (1993), págs.52 y sgtes.

2.2.1. Financiamiento de los municipios en Argentina

2.2.1.1. Principales rubros:

La financiación de los municipios en Argentina proviene en parte de recursos propios y el resto de la coparticipación y otras transferencias que reciben de los gobiernos provinciales. Los esquemas de coparticipación varían de una provincia a otra, pero en general, los gobiernos locales perciben un porcentaje de los recursos provinciales propios y de la coparticipación federal de impuestos que percibe la misma.

Se puede realizar una primera clasificación de recursos municipales en:

Los de *propia jurisdicción*, que son los que provienen de las potestades o derechos inherentes al municipio o de la inversión de sus propios recursos o explotación de su patrimonio; y los de *otra jurisdicción*, que son los fondos que se reciben de otros niveles de gobierno.

Dentro de los recursos de propia jurisdicción se pueden diferenciar los *corrientes u ordinarios*, que provienen del ejercicio del poder tributario, o del derecho de propiedad municipal o del desarrollo de actividades empresarias y que normalmente están destinados a la cobertura de gastos operativos. Los *ingresos de capital o extraordinarios, por su parte*, son los que provienen del uso del crédito público o enajenación de activos o reintegro o amortizaciones de crédito y que normalmente se destinan a la cobertura de inversiones en bienes duraderos.

Los ingresos corrientes pueden dividirse en *tributarios o derivados* y *no tributarios u originarios*. Son recursos originarios o no tributarios los que provienen del ejercicio del derecho de propiedad de bienes del dominio privado municipal o del ejercicio de actividades empresariales. Los recursos derivados o tributarios, son los que se obtienen en virtud de potestades compulsivas -poder tributario- que sólo poseen los entes del gobierno.

En Argentina los recursos propios recaudados por los municipios son tasas por la prestación de algunos servicios y *sobretasas*⁷ de los impuestos provinciales (ingresos brutos e inmobiliario), aunque en estos casos se las denomine tasas.

Los recursos provenientes de otras jurisdicciones, revisten cada vez mayor importancia para los municipios, dado que existe una cada vez mayor concentración de las potestades tributarias en los órganos del gobierno Nacional y Provincial. Ello trae como consecuencia, que los municipios para el cumplimiento de sus funciones dependan en gran medida de los recursos que les brindan los niveles nacional y subnacionales o intermedios.

Los rubros más importantes en esta materia provienen de la coparticipación municipal de impuestos provinciales y además de la participación de los impuestos nacionales establecida en las leyes impositivas y de coparticipación del mismo nivel.

⁷ Una cuestión es que actúen verdaderamente como sobretasas o puedan de facto entenderse o asimilarse como sobretasas a que jurídicamente lo sean.

Una segunda clasificación, es la que sugiere Bielsa, quien admite como válido que los ingresos municipales pueden provenir de: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Los impuestos, tienen muchas veces otra denominación para evitar el cuestionamiento de las atribuciones de los municipios para cobrarlos; los más importantes son el impuesto inmobiliario y el de comercio e industrias que generalmente se encubre como sustitutivo de diferentes tasas a servicios municipales (seguridad, higiene u otros conceptos). La mayoría de las constituciones provinciales determinan el tipo de impuestos que podrán cobrar los municipios.

La tasa, tiene carácter tributario y no siempre es facultativa, porque en algunos casos el requerimiento del servicio es obligatorio como condición para ejercer ciertos actos o derechos (inspección, verificación de pesas y medidas, etc.). Ocurre algo similar con aquellos servicios de demanda obligatoria o presunta (alumbrado, barrido y limpieza).

Las contribuciones de mejoras, presentan dos sistemas distintos para su cobro ,debido a que la valorización de las propiedades ubicadas en el radio de influencia de la obra, suele superar el costo de ésta. Ellos son: el sistema del tributo al mayor valor, en donde la contribución se exige en función de la plusvalía producida, con este método a veces el municipio percibe más de lo que invirtió en la obra. Y el de prorrateo de costos, que resulta más lógico y consiste en dividir el costo de la obra entre todos los beneficiarios; de este modo el municipio puede como máximo recuperar el monto invertido.

2.2.1.2. Facultades tributarias de los municipios

Uno de los grandes problemas que existen en la legislación municipal, dentro de nuestro sistema institucional, se refiere a las facultades que tienen los municipios de aplicar tributos y en su caso los límites de esta atribución.

La doctrina tradicional, parte del concepto de que el municipio es un ente autárquico, cuyas potestades derivan de la delegación específica que realizan las provincias por medio de la Constitución o de la Ley Orgánica. Según esta corriente de opinión, el centro de la cuestión reside en que el poder del municipio será siempre un poder delegado, porque provenga de la Provincia o de la Nación, no se trata de un poder originario preexistente e independiente de ellos.

En el extremo opuesto a dicha posición se encuentra la llamada escuela autonómica, que reconoce al municipio como un poder público autónomo. Es de la propia Constitución Nacional de donde derivan todos los poderes y quien ha formulado un reparto de competencias con facultades explícitas para la Nación y residuales para las Provincias, y además exige, para garantizar la autonomía provincial, la vigencia de un régimen municipal.

Ciertamente, por largo tiempo, los municipios han tenido recursos genuinos, pero muy limitados: las tasas municipales, algunos ingresos por servicios, fijación y percepción de tarifas, etc.

La Reforma Constitucional de 1994 fue explícita en la materia y sustituyó el viejo art. 106 por el nuevo art. 123 que expresa: "Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto en el art. 5to. asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."

*"Al expresar el reconocimiento de la autonomía municipal, la Constitución de la Nación lo hace en forma expresa en lo económico y financiero, con lo que se concluye que, además de los sistemas de coparticipación existentes, las municipalidades pueden tener despegue tributario legítimo y, consecuentemente, deberán instalar dentro de su propio gobierno, mecanismos que regulen y controlen la creación y la percepción de recursos locales para que su utilización sea transparente"*⁸.

2.2.2. Esquemas de prestación de servicios

Se ha señalado antes la diversidad posible en esquemas funcionales municipales. En Argentina, la asignación de responsabilidades en la prestación de servicios entre las Provincias y los Municipios está contenida en las respectivas Constituciones provinciales y Leyes Orgánicas Municipales.

*"En forma resumida, la acción municipal reconocida legalmente se refiere a la reglamentación, control, inspección y ejercicio del poder de policía en materia de salubridad; higiene y moralidad; asistencia social; cementerios y servicios fúnebres, planificación edilicia y urbanismo; utilización de la vía pública, vialidad, tránsito y transporte urbano; mercados, ferias y mataderos; abastecimiento, calidad y precios; y elaboración y ventas de alimentos"*⁹. Se otorga además autonomía para la realización de obras públicas de carácter local, con posibilidad de asociación con otros municipios y/o niveles gubernamentales, siendo dentro de esta función muy importante, la política habitacional en aquellas provincias de menor desarrollo relativo.

1.1.3 Erogaciones municipales

El fenómeno observado en el país podría sintetizarse en que la participación de los municipios y comunas en la ejecución del gasto total estatal ha sido reducida, debido a que en el proceso iniciado por el Gobierno Nacional en los últimos años, los servicios que transfirió, permanecieron en manos provinciales, sin que los municipios hayan aumentado en forma proporcionalmente mayor su política de gastos.

⁸ LOSA, N. (1995), pág. 50.

⁹ GONZALEZ, P. (1996), pág.44.

El esquema de descentralización vigente en la ejecución del gasto público , muestra a servicios públicos como la Educación Primaria y Secundaria, Vivienda y la Policía a cargo de las Provincias; los gobiernos locales se encargan de las actividades descriptas en el punto anterior y en muchas provincias tienen una participación importante en la distribución de agua potable y servicios cloacales y en el transporte público, teniendo responsabilidad compartida en el mantenimiento de cuerpos de bomberos. Sólo en algunas provincias asumen una parte del gasto en salud, especialmente en los centros de menor complejidad y en educación, especialmente la preprimaria.

CAPITULO II

LOS MUNICIPIOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

1. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La organización de los municipios en la Provincia surge de un conjunto de disposiciones legales, comenzando por la Constitución de la Provincia de Santa Fe que dispone en su Sección Séptima titulada "Régimen Municipal" y más precisamente en su artículo 106 que "todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia, gobierna por sí misma sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizarán como Municipios, por medio de una ley que dicte la Legislatura, y las que posean menos de diez mil habitantes se organizarán como Comunas".

Por su parte, la Ley Orgánica de las Municipalidades N° 2.756 en su artículo 1° dispone que todo centro urbano en que haya una población mayor de diez mil habitantes tendrá una Municipalidad encargada de la administración comunal. Y la Ley Orgánica de las Comunas N° 2.439 establece en su artículo 1° que toda población cuya cantidad de habitantes no alcance lo dispuesto por la Constitución Provincial para constituirse como una Municipalidad, será administrada por las llamadas Comisiones Comunales.

Por lo tanto, las Municipalidades se clasifican en dos categorías:

- Primera categoría: aquellas que posean más de doscientos mil habitantes.
- Segunda categoría: comprende a aquellas que posean entre diez mil y un habitantes y doscientos mil.

Según estos encuadramientos, la Provincia estuvo conformada en el período 1991-1994, objeto de análisis del presente trabajo, por 2 Municipalidades de primera categoría, Santa Fe y Rosario, 46 Municipalidades de segunda y 313 Comunas, lo que hace un total de 361 gobiernos locales.¹⁰

2. RECURSOS DE MUNICIPIOS Y COMUNAS SANTAFESINOS

2.1.1. Marco jurídico específico

En el Capítulo anterior se señaló el reconocimiento de la autonomía municipal en la reforma constitucional de 1994, pero "reglando su alcance", según la cual cada Provincia debe asegurar, entre otras cosas, el *régimen municipal*. Esta nueva disposición constitucional significaría la posibilidad de los municipios de disponer de facultades tributarias amplias para la obtención de recursos que le permitan financiar los servicios que prestan.

¹⁰10. Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, surge que del total de Municipalidades de segunda categoría, muchas de ellas no cumplen con el requisito exigido por la normativa vigente referente a una población mínima de 10.000 habitantes

Con respecto a este tema, el artículo 107 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe reconoce amplias facultades para los municipios - si bien no incluye a los impuestos-, y establece que la ley que los organice deberá proveerlos de "los recursos financieros suficientes". A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos e indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del Impuesto Inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata". En concordancia con esta norma se agrega lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Orgánica de las Municipalidades N° 2.756 que expresa que los municipios "forman sus rentas, pudiendo establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen, ...".

Así, según el Código Tributario Municipal, los Municipios y Comunas, están facultados para percibir en el rubro Tasas, entre otras, la Tasa General de Inmuebles, que es un impuesto a la propiedad inmueble, encubierto bajo esa denominación, que comprende la prestación de los servicios de alumbrado, barrido y limpieza; tasas de actuaciones administrativas y otras prestaciones, tasas de remates, etc.

En el rubro Derechos, recaudan principalmente el denominado Derecho de Registro e Inspección, que es una especie de impuesto al comercio y la industria, con la misma base imponible que el Impuesto sobre los Ingresos Brutos provincial¹¹; derechos de cementerio, derechos de acceso a diversiones y espectáculos públicos, derechos de abasto, matadero e inspección veterinaria, derecho de ocupación del dominio público¹², entre otros.

En el rubro Contribuciones de Mejoras, la determinación de los ingresos a percibir de los usuarios, se realiza con el método del prorrateo del costo entre los beneficiarios de las obras.

Finalmente, y para completar los recursos con que cuentan los Municipios y Comunas, el artículo 9º de la actual Ley de Coparticipación Federal N° 23.548 establece que "cada provincia se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen de esta ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos".

2.1.2. Sistema de coparticipación vigente en la Provincia

La legislación sobre coparticipación de impuestos nacionales y provinciales a Municipios y Comunas vigente en Santa Fe consta de una ley original y leyes separadas posteriores, que establecen

¹¹ Se relaciona esto con lo expresado en el Capítulo I sobre que, los Recursos Propios de los gobiernos locales pueden llegar a ser sobretasas de los impuestos provinciales con el fin de evitar problemas de superposición impositiva.

¹² Actualmente la percepción de este recurso está cuestionado por algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

un tratamiento diferente para cada tipo de impuesto y un sistema de distribución primaria y secundaria de recursos.¹³

En lo que respecta a la distribución primaria, los recursos que se afectan son impuestos provinciales, tales como, el Impuesto Inmobiliario, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y la Patente Unica sobre Vehículos, e impuestos nacionales, que son los provenientes del Régimen de Coparticipación Federal Ley N° 23.548.

De la legislación vigente surge que la masa coparticipable está conformada por el 13,4372% del producido del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el 13,4372% de los ingresos provenientes de la Coparticipación Nacional, el 50% de lo recaudado por Impuesto Inmobiliario y el 90% de lo recaudado en concepto de Patente Automotor (Anexo I).

La distribución secundaria, por su parte, se lleva a cabo distribuyendo la masa entre Municipios y Comunas de acuerdo a coeficientes o parámetros determinados por Ley, que se obtienen mediante la combinación de criterios devolutivos, proporcionales y redistributivos (Anexos I y II), de los cuales se realizará una explicación en el Capítulo siguiente.

1. PRESTACION DE SERVICIOS

3.1. Competencia de Municipios y Comunas

Los gobiernos locales santafesinos prestan, en general, por sí o por terceros, servicios tales como:

- control y ordenación del tránsito vehicular y de personas por las vías urbanas.
- planificación, ejecución, gestión y reglamentación urbana y edilicia.
- parques, plazas, paseos y espacios verdes.
- pavimentación de vías urbanas.
- construcción y mantenimiento de calles y veredas.
- mercados de abasto, mataderos, ferias y defensa de consumidores y usuarios.
- protección de la salubridad pública y medioambiente.
- alumbrado público, limpieza de calles, recolección y tratamiento de residuos.
- transporte público de pasajeros, urbano e interurbano.
- cementerios y servicios funerarios.
- actividades e instalaciones culturales y deportivas, patrimonio histórico- artístico, ocupación del tiempo libre y turismo.

Significa lo anterior que la realidad santafesina en cuanto a competencia material de los Municipios y Comunas se acerca mucho a la descripta para el caso argentino.¹⁴

Sólo en algunos Municipios y Comunas, y dado que permanecen predominantemente en la órbita provincial, se prestan los servicios de bomberos, provisión de energía eléctrica, gas, agua potable y red cloacal, generalmente éstos últimos bajo la modalidad de cooperativas.

¹³ Lo que no existe es un régimen de "unión tributaria" como el vigente a nivel nacional.

¹⁴ Dicha descripción se realizó en el punto 2.1.2. del presente trabajo.

Ocurre algo similar con los servicios de asistencia a la salud y educativos: es poco significativo el número de gobiernos locales santafesinos que los proveen directamente.

Con respecto a los servicios de seguridad y policía, constituyen una competencia más del ámbito provincial.

CAPITULO III

SITUACION FISCAL Y MARCO EMPIRICO EN LOS MUNICIPIOS Y COMUNAS SANTAFESINOS

1. SECTOR PUBLICO MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

A los efectos de tener un real dimensionamiento del tamaño del Sector Público Municipal en la Provincia, se analizará en primer lugar el rubro Erogaciones Municipales y Comunales con relación a las Erogaciones Provinciales.

Como resultado de dicho análisis puede apreciarse que, para el período 1991-1994, aunque levemente, el Sector Público Municipal en la Provincia ha ido aumentando su participación como porcentaje de las Erogaciones Provinciales desde un 21% a un 23% (Cuadro N° 1). Esto se debería a razones diversas:

* la disponibilidad por parte de los Municipios y Comunas de mayores recursos, como se demostrará más adelante, lo que habría provocado un mayor gasto, no siempre acompañado de eficiencia.

* el reconocimiento por parte de los gobiernos locales de necesidades preexistentes al período 1991-1994 no satisfechas en el mismo.

Con respecto a este tema, cabe aclarar además, que en la Provincia no se ha registrado un proceso importante de descentralización de servicios a Municipios y Comunas, por lo menos formalmente, por lo que los servicios que prestan éstos surgen de las necesidades y requerimientos propios de su ámbito y no de servicios transferidos desde la órbita provincial. No se encontraría aquí, por lo tanto, una causa del incremento del Sector Público Municipal, ya que es la Provincia quien sigue concentrando la mayor parte del gasto en los rubros más importantes.

Con el fin de determinar la capacidad de financiamiento de los gobiernos locales del gasto que realizan, es interesante analizar los valores per cápita de Recursos y Erogaciones municipales.

Se puede decir que, los Municipios y Comunas en conjunto, se encuentran muy acotados en su capacidad de cubrir los servicios que prestan por habitante con los recursos que poseen por cada uno de ellos. En algunos años lo logran y en otros no. Sin embargo, si a dichos valores per cápita se los obtiene clasificando a los Municipios y Comunas según categorías, las conclusiones a las que se arriban son de distinta naturaleza a la anterior (Cuadro N° 2).

En primer lugar, la capacidad de financiamiento del gasto varía con el tamaño. Así, se presentan las Comunas -que son las de menor tamaño-, como las de mayor capacidad de cobertura de las erogaciones per cápita que realizan, aún en el año 1991. El escalonamiento continúa con los Municipios de segunda categoría y en último lugar con los Municipios de primera categoría.

En segundo lugar, si se consideran los Recursos Propios per cápita, es decir la capacidad de recaudación local, también se observa que varía con el tamaño. Pero aquí el ordenamiento es el contrario al anterior: son los *Municipios* quienes poseen los mayores valores por habitante, y las Comunas los menores, existiendo una alta brecha entre ambos.

Y en tercer lugar, *las Comunas son las que presentan mayor nivel de recursos totales per cápita* en todo el período y en particular, los mayores valores de transferencias totales por habitante, existiendo una distancia considerablemente grande comparándolas con las recibidas por los habitantes de los Municipios. Esto demostraría que las Comunas logran financiar su gasto en mayor medida que los Municipios, pero resignando autonomía financiera, es decir, a costa de una alta dependencia de recursos recibidos de otras jurisdicciones.

2. FINANCIAMIENTO DE MUNICIPIOS Y COMUNAS SANTAFESINOS

En el sistema de financiamiento de los Municipios y Comunas santafesinos para el período 1991-1994 se destacan los *Recursos Propios*, que surgen de facultades tributarias que les son inherentes por su carácter de autónomos, las *Participaciones de Impuestos provinciales y nacionales*, los *Recursos de Capital* y los *recursos del Financiamiento*.

Resulta útil conocer la importancia relativa de cada uno de estos rubros en el total de Recursos locales (Cuadro N° 3), observándose que los recursos de mayor incidencia, por un lado, son los Recursos Propios o de Jurisdicción Propia y dentro de éstos los Recursos Tributarios, alcanzando en el período valores de entre un 41% a casi un 45% de los Recursos Totales.

Por otro lado, se destacan los Recursos de Otras Jurisdicciones, es decir, la Coparticipación provincial y nacional, con valores que oscilan en el período entre un 38% a un 47%. Queda demostrada una vez más la decisiva importancia que adquieren para el financiamiento de los Municipios y Comunas las transferencias desde otras jurisdicciones. Reafirma esta consideración el hecho de que los recursos del Financiamiento que crecieron en el período a más del doble (del 4,55% al 10,27%), están conformados en la mayor proporción por Aportes No Reintegrables, que también constituyen transferencias desde otras jurisdicciones.

Finalmente, conviene analizar la composición de los recursos por categorías de Municipios como porcentajes de los Recursos Totales (Cuadro N° 4). De acuerdo a esta estructura, puede decirse que en los gobiernos locales santafesinos se destacan como principal fuente de financiamiento en los *Recursos de Propia Jurisdicción*, en primer lugar, los Recursos Tributarios y dentro de éstos, las Tasas y Derechos, y en segundo lugar, los Recursos No Tributarios; los Recursos de Capital prácticamente no tienen significación. Todo ello tiene validez para los Municipios de primera y segunda categoría en conjunto.

Las Comunas, también muestran a las Tasas y Derechos y los Recursos no Tributarios como importantes en su financiamiento propio, pero como elemento distintivo con los Municipios, se observa

que aplican aún en mayor proporción que éstos las Contribuciones de Mejoras, lo que revelaría una utilización mayor del principio del beneficio como sistema para la percepción de sus recursos.

Con respecto ahora a los Recursos provenientes de Otras Jurisdicciones se destacan los fondos percibidos de la Coparticipación tanto nacional como de la participación de impuestos provinciales. Complementando esto, se observa que dentro del Financiamiento, el rubro más relevante es el de los Aportes No Reintegrables, que configurarían junto con la Coparticipación el total de Transferencias que perciben los gobiernos locales, siendo las Comunas las principales beneficiarias.

Son los Municipios además, quienes presentan una mayor capacidad recaudatoria local. En las Comunas, los recursos propios sólo representan valores que oscilan entre el 33% y el 37% del total.

Esto deriva en un grado de autonomía financiera mayor por parte de los Municipios, que requería en alguna medida de una compensación financiera por parte de otros niveles de gobierno y éste es justamente el rol que desempeñaría el volumen mayor de transferencias totales recibidas por las Comunas, tanto de Coparticipación como de Aportes No Reintegrables.

3. EROGACIONES MUNICIPALES

Resulta interesante conocer los principales rubros de gasto de los Municipios y Comunas y para ello ha de analizarse la composición relativa de las Erogaciones en el período 1991-1994 (Cuadro N° 5).

Los rubros de gasto que se destacan por su participación en el total anual son:

- Personal, con valores entre el 45% y el 50% para el conjunto de Municipios y Comunas, destacándose para todo el período los Municipios de segunda categoría como los que más gastan en este rubro (47% al 57% del total).

- Bienes y Servicios No Personales, desde el 23% al 26% para el total de gobiernos locales y aquí son los Municipios de primera categoría los que gastan en mayor medida (28% al 31% del total de sus gastos).

- Trabajos Públicos, la totalidad de Municipios y Comunas gastan entre el 12% y el 16% del total y aparecen las Comunas con los mayores porcentajes de su gasto en esta partida en relación a los Municipios (del 22% al 28%).

De lo descripto se rescata que, el escalonamiento en cuanto a la magnitud del gasto también estaría relacionado con el tamaño de los gobiernos locales. Los Municipios de primera categoría son los que gastan en mayor medida, con valores de entre el 46% y el 50 % del total de erogaciones anuales, luego se ubican los Municipios de segunda categoría (32% a 36% del total) y por último, las Comunas (17% aproximadamente).

4. EVOLUCION DE RECURSOS Y EROGACIONES MUNICIPALES Y COMUNALES

En el período considerado y según surge de la evidencia estadística los Recursos Totales han aumentado (si bien en forma decreciente) para todas las categorías de Municipios (Cuadro N° 6).

Las causas de este fenómeno radicarían en los aumentos que se produjeron en la recaudación de los impuestos de origen provincial y la alta performance por aquellos años de la recaudación impositiva nacional, lo que implicó un aumento de las participaciones de impuestos a Municipios y Comunas, tanto de la coparticipación provincial como de los recursos provenientes del Régimen Federal.

Sin embargo, los recursos que experimentaron mayor crecimiento año a año fueron los Recursos Propios.

Por su parte, las Erogaciones totales también han aumentado, pero solamente en el año 1993, lo han hecho en mayor medida a los Recursos Totales. Esto se debió al crecimiento de las erogaciones totales de Municipios de 1ra. y 2da. Categoría por sobre sus recursos totales.

5. RELACIONES ENTRE EROGACIONES, RECURSOS Y TRANSFERENCIAS DE MUNICIPIOS Y COMUNAS

Resulta conveniente analizar, por último, el comportamiento de rubros tales como los Recursos Totales, Recursos Propios, Transferencias Totales y Erogaciones Totales para determinar distintas medidas financieras que permitan inferir el grado de autonomía en el financiamiento de Municipios y Comunas (Cuadro N° 7).

Considerando la relación entre **Recursos Totales y Erogaciones Totales**, para determinar la capacidad de los Municipios y Comunas para financiar los servicios que prestan con los recursos disponibles, o sea el grado de cobertura de sus erogaciones totales, los resultados que se observan son que, nuevamente aparecen *las Comunas como las de mayor nivel de cobertura en todo el período*, incluso por encima de los valores provinciales.

Sin embargo, este análisis debe completarse con el que surge de relacionar las **Transferencias Totales con las Erogaciones Totales**, de lo que resulta que *las Comunas son las que mayor dependencia tienen para financiar sus gastos de los aportes de otras jurisdicciones*, llegando a valores entre 53% a 59%.

Por lo tanto, si bien las Comunas están en mejores condiciones para atender las erogaciones que realizan, ello se debe en gran proporción a los recursos externos que reciben. Es decir, el grado de autonomía financiera que presentan es bajo en comparación con el de los Municipios.

Contrariamente, se observa que los Municipios en general tienen dificultades para cubrir sus gastos totales, pero la incidencia que tienen las Transferencias en ello es menor a la registrada en las Comunas y aún la participación que tienen los recursos externos es menor a la de los Recursos Propios. Puede decirse entonces, que los Municipios se financiarían en mayor medida con sus propios recursos, es decir, su grado de autonomía financiera es mayor, aún cuando las transferencias también tienen gran importancia para su equilibrio financiero.

A esto se le agrega que, si se toma la relación entre **Recursos Propios y Recursos Totales**, que demostraría la capacidad recaudatoria local, se obtiene que son los *Municipios los que mayores recursos obtienen de sus propias jurisdicciones*, con valores que se ubican para los de 1ra. Categoría entre el 52% y el 55% y para los de 2da. Categoría entre el 47% y el 50%.

Desde otro punto de vista y tomando en primer lugar, la incidencia de las **Tranferencias Totales en los Recursos Totales**, los *mayores valores se presentan en las Comunas y los menores en los Municipios de primera categoría*, y en segundo lugar, la relación entre **Transferencias Totales y Recursos Propios**, se detecta claramente lo decisivo que resultan los aportes desde otras jurisdicciones para las Comunas, lo que estaría confirmando las conclusiones anteriores.

6. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

6.1. Transferencias Totales

Analizando la composición relativa de las Transferencias Totales a Municipios y Comunas (Cuadro N° 8), se puede observar que las de mayor significación son las provenientes del régimen de Coparticipación, alcanzando los mayores valores para las dos categorías de Municipios en todo el período (85% al 99%). Si se toma puntualmente el caso de los Municipios de segunda categoría, se observa , sin embargo, que la importancia relativa de la coparticipación ha ido disminuyendo en el período (del 96% al 85%), para dar paso a un incremento de los Aportes No Reintegrables (del 4% al 15%). Estos, a su vez, representaron los mayores valores para las Comunas en conjunto y experimentaron también un aumento continuado en todo el período analizado (del 9% al 24%).

Se observa además que, dentro de las Transferencias Totales, no fueron las transferencias recibidas en concepto de Coparticipación las que experimentaron los mayores incrementos, sino *los Aportes No Reintegrables*, lo cual indica la posibilidad de que *el esquema general vigente vaya variando según las mayores o menores alteraciones que sufran éstos a través del tiempo*, pero ello no llega a tener significación relevante ya que dichos Aportes en el total de Transferencias siguen siendo superados en importancia por los fondos de Coparticipación en todos los casos.

Recordando lo analizado anteriormente sobre los Recursos, Erogaciones y Transferencias per cápita de los gobiernos locales por categoría, se verificaba la enorme diferencia que existía entre los Municipios y las Comunas en cuanto a las Transferencias per cápita que recibían.¹⁵

Si se analiza ahora con mayor detenimiento este tema y para todas las categorías de gobiernos locales, se advierte que para todo el período y para todos los rubros de Transferencias, las Comunas registran los más altos valores per cápita, notándose las diferencias más marcadas en los Aportes No Reintegrables. Basta con observar por ejemplo, lo sucedido en el año 1994, en donde las Comunas tienen un promedio de \$36 per cápita de dichos Aportes y los Municipios de primera categoría, sólo \$3 per cápita (Cuadro N° 9).

Esta situación puede comprobarse también tomando *el promedio provincial de Transferencias Totales per cápita con respecto al mismo promedio pero para cada una de las categorías de gobiernos*

¹⁵ Ver Cuadro N° 2.

locales. Se puede ver claramente que los Municipios de primera categoría no superan en la mayoría de los casos al promedio provincial y que los valores más alejados por sobre dicho promedio los detentan siempre las Comunas. En el año 1994, se presentan las diferencias más importantes; los Municipios de primera categoría tienen \$106 de transferencias per cápita y las Comunas \$150, siendo el promedio provincial de \$116.

Ocurre algo similar con uno de los componentes de las Transferencias Totales: la Coparticipación. Los valores recibidos por los Municipios de primera categoría, pero también ahora por los de segunda categoría están en la mayoría de los casos, por debajo del promedio provincial. Lo contrario sucede para las Comunas, con valores de \$114 contra \$103 de promedio provincial en el año 1994, donde se presentan las mayores diferencias.

Por último, tomando ahora el peso de las Transferencias a Municipios y Comunas como porcentaje de los Recursos Totales (Cuadro N° 10), se detecta que los menores valores están representados por las cifras de los Municipios de primera categoría e incluso se ubican por debajo de los promedios provinciales en todo el período y para los dos componentes de las Transferencias: Coparticipación y Aportes No Reintegrables.

Y a su vez, se registra gran significatividad en los valores de las Comunas, sobre todo en lo que refiere a los Aportes No Reintegrables (5% al 13% contra el 1% de los Municipios de primera categoría). Las Transferencias representan en ellas valores que van del 52% al 57% de sus Recursos Totales.

Lo expresado en estos dos últimos párrafos, es coherente con las conclusiones anteriores sobre el posible mayor grado de autonomía fiscal pero menor holgura financiera que presentan los Municipios.

6.2. Aportes No Reintegrables

Si bien dichos aportes no desempeñaron en el período analizado un papel preponderante en el total de Recursos a Municipios y Comunas, como quedó demostrado anteriormente, vale la pena realizar algunas consideraciones sobre su origen y destino.

En lo que refiere a su origen, los aportes pueden provenir tanto del nivel nacional como del nivel provincial de gobierno. Dentro de los fondos asignados por el Gobierno Nacional, se destacan los Aportes del Tesoro Nacional destinados a atender "Situaciones de Emergencia y Desequilibrios Financieros". Dichos recursos se detraen de la masa coparticipable nacional según Ley N° 23.548 y se canalizan a través de la Provincia a los gobiernos locales.

Pero también existen fondos provenientes del ámbito nacional y provincial que surgen de Programas para distintas áreas de la gestión pública, elaborados por esos niveles de gobierno y que se viabilizan a los Municipios y Comunas generalmente mediante la firma de Convenios con aquéllos.

En cuanto al destino de los aportes, los mismos han sido, entre otros:

- Cubrir dificultades financieras, "necesidades propias" o diversas partidas de gastos de los Municipios y Comunas, expresamente incluidos en la norma legal que otorga dichos fondos.
- Obras públicas.

- Provisión de servicios básicos.
- Adquisición de bienes de capital.
- Asistencia financiera para solventar gastos que demandan desastres climáticos o inundaciones.
- Realización de eventos culturales y deportivos.
- Satisfacción de necesidades particulares expuestas por vecinos de los respectivos Municipios y Comunas.

Con respecto específicamente a los recursos contenidos en los Programas Nacionales o Provinciales referidos anteriormente, tienen obviamente predeterminados por la norma legal de creación, los fines para los cuales deben ser aplicados.

6.3. Transferencias según destino

Como se recordará, en el Capítulo I se realizó una clasificación de las Transferencias según el destino para el cual fueran aplicadas por el gobierno receptor. Así, se podían encontrar transferencias condicionadas y transferencias no condicionadas o generales, según que el gobierno que las realiza determine o no los fines o servicios públicos a los cuales deban volcarse.

Y además , podían ser compensatorias o no compensatorias según que el gobierno receptor estuviera obligado o no a igualar cada peso de transferencia que recibe con un número especificado de sus propios ingresos.

Es posible utilizar los criterios contenidos en esta clasificación para diferenciar las transferencias que reciben los Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe .

Recordando *la composición relativa de las Transferencias Totales a Municipios y Comunas*¹⁶, se verificaba la importancia excluyente de la Coparticipación en el total de transferencias, *que variaba de acuerdo al tamaño* de los Municipios: en primer lugar se ubicaban los Municipios de primera, luego los Municipios de segunda categoría y por último las Comunas.

Como dichos fondos de Coparticipación no tienen determinados por una ley los destinos para los cuales deben aplicarse, puede decirse que constituyen **Transferencias no Condicionadas o Generales**, con lo cual se concluye que los Municipios y Comunas santafesinos disponen libremente de la mayor proporción de los recursos externos que perciben que está dada justamente por la Coparticipación.

Además, como los gobiernos locales no están obligados a igualarlas con ingresos propios, constituyen también **Transferencias no Compensatorias**.

En lo que hace al otro componente de las Transferencias, es decir, *los Aportes No Reintegrables*, que tenían mayor importancia relativa para las Comunas y en segundo lugar para los Municipios de segunda categoría, tenían fines diversos para ser aplicados como quedó expuesto en el punto anterior. En la mayoría de los casos, los Aportes tienen específicamente determinados por la Provincia, por el Gobierno Nacional o por Ley el destino de aplicación de tales fondos, pero esto no invalida la conclusión anterior de que los Municipios y Comunas tienen la libre disponibilidad de la mayoría de los ingresos externos que perciben, dado el poco peso relativo que aún tienen los Aportes No Reintegrables en el total de transferencias.

¹⁶ Ver Cuadro N° 8.

CAPITULO IV

REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA DE COPARTICIPACION VIGENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

1. OBJETO

Precedentemente se han considerado los elementos que integran la estructura de ingresos de los Municipios y Comunas, entre los cuales se destacan las transferencias recibidas de otros niveles de gobierno. En tal sentido, se concluyó que los ingresos por coparticipación, como rubro dominante dentro de las transferencias totales, eran los más significativos para todos los gobiernos locales y muy especialmente para los Municipios.

Por lo tanto y dada la enorme trascendencia que adquiere dicho rubro para el financiamiento de los mismos, se impone un tratamiento más profundo del tema, principalmente en cuanto a algunos de los efectos que producen tales transferencias y si ayudan o no al logro de los objetivos deseados.

1. DISTRIBUCION PRIMARIA

2. a) Una de las causas de alteración en las relaciones fiscales Provincia- Municipios y Comunas puede ser *las variaciones que se produzcan en la recaudación de impuestos que integran la masa coparticipable.*

Para realizar este análisis resulta útil, comparar la recaudación provincial de impuestos coparticipables y la participación de dichos impuestos a Municipios y Comunas (Cuadro N° 11). Se verifica claramente que solamente en el año 1994 el aumento de los fondos percibidos por los gobiernos locales en concepto de participación de impuestos supera el aumento de la recaudación provincial (219 contra 146) , lo que indicaría que los Municipios y Comunas estarían recibiendo en los años anteriores del período, **menores recursos que los que le corresponderían en la realidad.**

Por el contrario, la Provincia se habría visto beneficiada con la percepción de dichos fondos adicionales. Esta posibilidad se vería reforzada si se tiene en cuenta que la participación de impuestos a Municipios y Comunas incluye además el Régimen Federal, que experimentó grandes incrementos por aquellos años al aumentar la recaudación nacional.

Significa entonces que lo señalado en el Capítulo III acerca de que los Recursos Totales de los Municipios y Comunas aumentaron en el período, pero sobre todo por el incremento de los Recursos Propios , es coherente con lo observado en el párrafo anterior.

b) *La existencia de otros aportes externos* percibidos por los gobiernos locales, paralelamente al sistema de coparticipación, es otra de las causas posibles de modificación de la distribución primaria.

Como se había señalado anteriormente, el rubro Coparticipación es el más importante dentro de las Transferencias Totales. Sin embargo, para tener un análisis más completo de las relaciones fiscales Provincia- Municipios y Comunas en Santa Fe, deben agregarse además la incidencia que tienen las "Otras Transferencias" representadas en la Provincia por los Aportes No Reintegrables.

Partiendo del análisis efectuado para las transferencias per cápita en los Municipios y Comunas santafesinos, pueden incorporarse ahora algunos comentarios a los ya realizados.

Se puede observar mediante la comparación de la Coparticipación per cápita exclusivamente y ésta más los Aportes no Reintegrables per cápita (Cuadro N° 12), que se producen *incrementos significativos* en los fondos en concepto de Transferencias Totales percibidos por todos los gobiernos locales, pese a que en distinta proporción para cada categoría de ellos . Así, las Comunas, a través de dichos Aportes alcanzan en el año 1994 a casi un 32% más de lo recibido por Coparticipación. Por el contrario, los Municipios de primera categoría sólo vieron incrementados sus recursos por Coparticipación en porcentajes que oscilan entre un 1,5 y un 2,5 % en todo el período.

Significa esto entonces, que los Aportes No Reintegrables, además de evidenciar la existencia de una superposición de esquemas de transferencias, estaría alterando, principalmente en lo que se refiere a las Comunas, la distribución primaria, más allá de lo establecido por el régimen de Coparticipación, reflejando, en principio, un perfil redistributivo de éste.

c) El hecho de que existan numerosos *Municipios de segunda categoría que no son tales*, debido a que no cuentan con la población legalmente exigida para ello, hace que deban destinarse mayores fondos de Coparticipación para éstos, en detrimento de la participación que le corresponde a la Provincia.

d) Otra de las causas de modificaciones en la distribución primaria resulta de *cambios legales* en el sistema que hagan variar los coeficientes de distribución primaria. No es el caso de la Provincia de Santa Fe, ya que desde ese punto de vista, la participación en la masa total de los Municipios y Comunas vía coeficientes de distribución, se ha mantenido en el tiempo.

3. DISTRIBUCION SECUNDARIA

En el Capítulo I ¹⁷ se realizó una breve descripción del Régimen de Coparticipación Provincial, destacándose en la Distribución Secundaria distintos criterios para la distribución horizontal de los fondos.

La utilización de dichos criterios responde a distintos objetivos a lograr por el gobierno concedente, según los cuales se clasifican en: *devolutivos, proporcionales o redistributivos*. La proporción en que se combinan cada uno de ellos, determina el perfil o el sesgo del esquema de transferencias de que se trate. De allí la importancia de su análisis.

En Santa Fe, los criterios devolutivos que se utilizan son dos:

* Recursos genuinos: es un indicador que induce a los Municipios y Comunas a aumentar la recaudación, de manera que así incrementan su participación en la masa coparticipable, pero no estimulan el logro de una mayor eficiencia en la recaudación. Esta situación lleva a que aquéllos no tengan mayores incentivos a lograr una correspondencia entre ingresos y gastos, más aún, se ven tentados a ejercer una presión tributaria mayor a sus verdaderas necesidades fiscales.

¹⁷ Ver Anexo I.

Este tipo de parámetros no tienen en cuenta, además, las diferencias en las bases impositivas, beneficiando a aquellos gobiernos locales con mayor capacidad recaudatoria local, por lo tanto, acentúa las diferencias regionales.

* Proporción directa a la emisión del impuesto respectivo en cada jurisdicción: es otro indicador de tipo devolutivo, ya que considera el aporte que cada Municipio y Comuna realiza a la base imponible. Produce los mismos efectos negativos del indicador anterior y además no induce a los gobiernos locales al cobro efectivo de los impuestos, ya que igualmente reciben la parte correspondiente a la emisión que producen.

- En cuanto a los criterios redistributivos el sistema de coparticipación en Santa Fe prevé el siguiente:

* Por partes iguales: es un indicador que tiende a asegurar a cada localidad una participación en los recursos tendiente a cubrir los costos de prestación de los servicios sin tener en cuenta las diferencias regionales que existen en la Provincia. Indudablemente beneficia a los Municipios y Comunas que pueden enfrentar deseconomías de escala en la prestación de servicios, debido a los menores recursos, el bajo nivel de actividad económica y la escasa población que poseen. Estas deseconomías surgen debido a que al tener pocos recursos y pocos habitantes la provisión de servicios públicos se torna más costosa.

Sin embargo, si bien se justifica que los Municipios y Comunas con menos población se beneficien con este parámetro de distribución, también es cierto que aquellos con mayor densidad poblacional y que se ven perjudicados, deben enfrentar, a su vez, costos de congestión en la prestación de servicios.

- Por último, tratándose de los criterios proporcionales, ello se ve reflejado en la utilización por el régimen legal vigente del siguiente criterio:

* Población o transferencias iguales per cápita: es un indicador que asigna a cada gobierno local una participación en los recursos igual a la participación de su población en el total provincial. Se basa en la idea de que todos los habitantes son iguales, cualquiera sea el lugar donde residen y que los costos de prestación de los servicios son iguales para todos los Municipios y Comunas.

4. ALGUNOS EFECTOS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION

En el Anexo II puede observarse la participación que cada uno de los parámetros tiene en el sistema de coparticipación vigente. **Se destaca la predominancia de los criterios devolutivos**, lo que significaría, en principio, *un estímulo para los Municipios y Comunas santafesinos de aumentar sus recaudaciones, independientemente de sus necesidades fiscales.*

Sin embargo, se impone un análisis más profundo de esta cuestión, con el fin de poder determinar quienes fueron los gobiernos locales verdaderamente beneficiados y quienes los perjudicados con el sistema vigente.

a) Tomando *las participaciones relativas en la distribución de las Transferencias Totales entre categorías de Municipios* (Cuadro N° 13) , se observa que los Municipios de primera categoría reciben en todo el período un porcentaje cercano al 50 % de los fondos totales de Coparticipación, los

Municipios de segunda categoría entre el 33 y 34% y las Comunas entre un 18% y un 20 %, que son aproximadamente los porcentajes de participación en la población de cada uno de dichos grupos en el total provincial. Esto daría la idea en principio, que los Municipios de primera categoría son los beneficiados del sistema ya que perciben, en valores absolutos, la mayor cantidad de fondos, como consecuencia de la aplicación de parámetros proporcionales, representados por la población. Esto causaría el efecto esperado, que es el de que las localidades más pobladas deberían recibir mayor cantidad de fondos, pues son las que poseen mayor demanda de servicios públicos.

Considerando ahora los Aportes No Reintegrables, la situación cambia radicalmente al detentar los Municipios de primera categoría las participaciones relativas más bajas en todo el período, debido al espacio ganado por las Comunas. Por último, la incidencia de dichos Aportes, hace disminuir la proporción de Transferencias Totales que perciben los Municipios de primera categoría, con valores que oscilan entre el 43 y el 47%.

El análisis anterior de participaciones relativas **se revierte totalmente** si se compara éstas con las Transferencias Totales per cápita recibidas por cada grupo de gobiernos locales, en donde indudablemente las Comunas son las que llevan la mejor parte.

Por lo tanto, se podría concluir en este apartado, que si bien los Municipios de primera categoría son los que mayor cantidad de fondos reciben en concepto de Transferencias, lejos están los valores per cápita de acercarse a la igualdad entre las tres categorías de gobiernos locales.

Desde este punto de vista, las más beneficiadas en el período analizado fueron las Comunas, con los valores más altos per cápita, incluso muy por encima del promedio provincial.

b) Sí causa los efectos esperados la aplicación del criterio redistributivo "por partes iguales", ya que éste tiende a apuntalar a aquellas localidades con bases tributarias débiles y poca población. Esto es lo que efectivamente ocurrió con las Comunas en el período, como quedó demostrado en el apartado anterior.

c) El hecho de que el sistema vigente sea, según surge de la legislación y en teoría, predominantemente de carácter devolutivo, sería una de las causas por las cuales los Municipios y Comunas registraron en el período un incremento de sus recursos, originado principalmente por el incremento de los recursos propios. Esta conclusión se complementaría con el hecho de que los Municipios, que son los que poseen mayor capacidad recaudatoria local, sean los que produjeron los mayores aumentos en sus recaudaciones.

Para verificar si como consecuencia de lo anterior, se incrementó la falta de responsabilidad fiscal de los gobiernos locales, debería profundizarse el análisis de la Evolución de Recursos y Erogaciones municipales y comunales.¹⁸ Comparando exclusivamente las variaciones anuales producidas por los Recursos Propios y las Erogaciones, puede verificarse que en el período aparecen las Comunas como las que mayormente incrementaron su gasto en relación a sus Recursos Propios, lo que indicaría por parte de ellas una responsabilidad fiscal menor. A esto debe agregarse que como consecuencia de que

¹⁸ Ver Cuadro N° 6.

también poseen las bases tributarias más débiles, en el sistema de reparto de recursos con parámetros significativamente devolutivos, se ven perjudicadas.

Ello, en parte, se vería moderado en sus efectos, por la aparente asignación de mayores recursos con la aplicación de los criterios proporcional y redistributivo comentados en los apartados a) y b).

d) En cuanto al parámetro devolutivo "emisión del impuesto respectivo", se verifica que los Municipios de primera categoría participan en el período analizado¹⁹, con valores de entre un 40 y un 43% de la base imponible total del Impuesto Inmobiliario, los Municipios de segunda categoría de un 23% a un 26% y las Comunas de un 23% a un 27% . Dicha situación estaría indicando que los Municipios de primera categoría deberían recibir también por este concepto, una mayor porción de los fondos.

e) Según se ha señalado anteriormente los Municipios son los que han recibido menor coparticipación per cápita, pero a su vez, los que más recaudaron localmente. Puede decirse entonces que *a menores transferencias recibidas, mayor es la presión tributaria ejercida por el gobierno de que se trate.*

f) Finalmente, puede apreciarse que, *aunque el sistema de coparticipación está planteado en la legislación como de carácter devolutivo, la implementación en la práctica del mismo deja entrever un perfil redistributivo en contra de los Municipios de primera categoría , es decir, dá por tierra con la pretensión a priori de que aquellas localidades más densamente pobladas, que mayores necesidades tienen y que mayor cantidad de recursos aportan a la masa, deben recibir una porción mayor de los recursos.*

Por otro lado, las Comunas, que son las beneficiadas por el sistema, son las que presentan la mayor dependencia financiera de fuentes externas de recursos , reduciendo la correspondencia fiscal entre la decisión de gastar y la decisión de recaudar.

5. OTROS EFECTOS DEL SISTEMA

Puede realizarse un análisis adicional de las consecuencias del sistema observando el proceso seguido por algunos rubros de los Recursos y por las Erogaciones per cápita para los distintos agrupamientos de Municipios en el período en cuestión. Las consideraciones que surjan de él complementarían lo dicho en el Capítulo III acerca del Sector Público Municipal en la Provincia.

Tomando en primer lugar los Recursos Propios, se verifica claramente que en todo el período los Municipios de primera categoría alcanzan los valores máximos por habitante, seguidos por los Municipios de segunda categoría y por último las Comunas.²⁰

En cuanto a las Erogaciones por habitante no se observa la misma regularidad, puede decirse que *las Comunas en los tres últimos años del período registraron los más altos valores y que los Municipios de primera categoría en esos mismos años, se ubicaron en el último lugar.*

¹⁹ Según información suministrada por el Servicio de Catastro e Información Territorial de la Provincia.

²⁰ Ver Cuadro N° 2.

Si se considera ahora las diferencias existentes en cada uno de los años entre los Municipios de primera categoría y el resto, con respecto a los rubros per cápita mencionados (Cuadro Nº 14), se verifica que *son grandes las distancias existentes en cuanto a los Recursos Propios para los Municipios de primera y las Comunas*, con valores para éstas en descenso a partir de 1992. Cambia radicalmente el análisis cuando se consideran los Recursos Totales, en donde las Comunas detentan los valores máximos por habitante e incluso por encima de los Municipios de primera y ascendiendo en todo el período.

Si por último se toman *las Erogaciones Totales*, se observa que las Comunas y luego los Municipios de segunda, *han gastado en mayor medida* con respecto a los Municipios de primera categoría, principalmente en los tres años finales del período.

Por lo tanto, se puede concluir que, *sin duda han operado mecanismos de redistribución para compensar la escasez de recursos propios de las Comunas, originados por los rubros componentes de las Transferencias Totales: la Coparticipación y los Aportes No Reintegrables*. Esto les ha permitido en gran medida poder aumentar su gasto por habitante, vía financiamiento con aportes externos.

Finalmente y para completar el panorama descripto, se pueden hacer comparaciones entre los distintos años del período, *tomando distintos rubros de Recursos como porcentajes del Producto Bruto Geográfico provincial* (Cuadro Nº 15).

Con respecto a *los Recursos Totales*, se observa un ordenamiento que se repite para todo el período y que tiene en primer lugar a los Municipios de primera, luego a los Municipios de segunda y por último a las Comunas. También puede decirse que los Recursos Totales del conjunto de Municipios y Comunas han aumentado, pero son los Municipios de primera quienes en mayor medida han aumentado su porcentaje en relación con el P.B.G., sobre todo en los primeros tres primeros años.

El mismo escalonamiento se observa para *los Recursos Propios*. Las Comunas son quienes tienen menos capacidad para aumentar su recaudación local. Esto significa que ejercen una presión tributaria menor que los Municipios, ya que sus bases tributarias son más débiles. Esto estaría comprobando lo expresado en el apartado e) del punto anterior, referido a que aquellos gobiernos locales que son receptores de menor cantidad de fondos en concepto de transferencias, deben ejercer una presión tributaria mayor y así obtener los recursos que les permitan financiarse.

Si se toma ahora rubros tales como *la Coparticipación*, se vuelve a dar el ordenamiento antes descripto, pero también se visualiza que las Comunas son las únicas que han mantenido su porcentaje del P.B.G. a través del tiempo, no sufriendo mayores fluctuaciones como las operadas por los Municipios. Precisamente, en 1993 y 1994 se produce un descenso del porcentaje de la Coparticipación para el total de Municipios y Comunas, originada en las bajas operadas en los Municipios.

En *los Aportes No Reintegrables* cambia el ordenamiento: en primer lugar están las Comunas y luego se ubican los Municipios de segunda y primera categoría. Además dichos Aportes han experimentado en todo el período un incremento, para cubrir en alguna medida los descensos antes descriptos de la Coparticipación.

Como consecuencia de todo esto, en *las Transferencias Totales*, también son los Municipios de primera categoría los que están en primer lugar, seguidos de los de segunda categoría y las Comunas.

El porcentaje correspondiente al total de Municipios y Comunas se mantiene entre el 1,62 % y el 1,63% en los tres últimos años, porque se compensan las bajas de los Municipios de primera categoría y las subas de las Comunas.

Todo ello viene a confirmar lo concluido anteriormente sobre la redistribución entre núcleos urbanos discriminatoria respecto de los mayores o favorecedora de los menores, a través de los mecanismos de transferencias.

CAPITULO V

LECCIONES RELEVANTES Y CONCLUSIONES

1. INTRODUCCION

En los Capítulos anteriores, previa consideración del pertinente encuadramiento conceptual básico, se ha intentado describir someramente el marco financiero y de relaciones fiscales de los Municipios y Comunas en la Provincia de Santa Fe, para lo cual también se han reexaminado su configuración legal y bases institucionales.

Como lo expresamos, ha sido necesario repasar inicialmente algunos de los principios del federalismo fiscal relevantes a los fines del esquema funcional y financiamiento de los gobiernos locales, tales como las bases técnicas para la distribución de funciones que los involucra, así como las referentes a la asignación de potestades y la racionalidad subyacente a un esquema de transferencias.

Paralelamente se ha analizado la experiencia empírica en materia de esquemas de prestaciones de servicios a escala comparada a fin de derivar conclusiones aplicables a la experiencia santafesina.

Con respecto a ésta última, se han aportado elementos teóricos y evidencia empírica sobre cuestiones tales como las erogaciones municipales, los sistemas de financiamiento y dentro de éstos, se ha tratado con mayor profundidad las Transferencias Intergubernamentales y algunos de los efectos que producen en las decisiones de gasto y recaudación de los gobiernos locales santafesinos.

En particular, se analizó el sistema de Coparticipación vigente en la Provincia y quienes son sus directos beneficiarios.

2. CONCLUSIONES RELEVANTES

I. En general:

1) El fenómeno general observable a escala internacional de concentración de población en los centros urbanos de las últimas décadas ha hecho que los gobiernos locales deban enfrentar una creciente demanda por servicios públicos, algunos de ellos extraños a sus anteriores competencias.

Sin embargo, no siempre cuentan con los recursos necesarios para ello, debido a la frecuente concentración de recursos existente en otros niveles de gobierno en los países federales.

2) El financiamiento de los servicios municipales se compone según la experiencia internacional, de tres fuentes principales de recursos en los cuales los gobiernos locales basan su funcionamiento: los impuestos, las tasas, tarifas o cobros a los usuarios y las transferencias intergubernamentales, en ese orden de importancia.

En los países federales se destacan dentro de los primeros, los impuestos a la propiedad, a las transacciones y a las rentas de personas y empresas.

3) Los esquemas de prestación de servicios municipales varían entre países y entre municipios. Derivan de una conjunción de factores económicos y extraeconómicos propios de cada comunidad, resultando en una variedad más o menos amplia de modelos con distintos servicios incluidos en cada uno de ellos.

De dicha estructura de servicios asumida por cada gobierno local resulta como su expresión financiera el esquema de Erogaciones Municipales.

4) Los objetivos de un sistema de Transferencias Intergubernamentales pueden ser: cubrir las diferencias en la capacidad fiscal y necesidades fiscales de las jurisdicciones, lograr que las comunidades tengan el mismo nivel de prestación de servicios y apoyar a aquellos gobiernos que enfrentan crecientes demandas de servicios. También pueden presentar efectos inductores sobre los gobiernos locales receptores, en donde lo que importan son las preferencias nacionales o centrales del gobierno donante sobre las de aquéllos.

Se clasifican respecto de su destino en *condicionadas* o *incondicionadas* o *generales*, según tengan o no, respectivamente, predeterminados por el gobierno central el fin o los fines para los cuales van a ser aplicadas. Respecto de si exigen o no por parte del gobierno que las recibe, el aporte de una determinada suma como contrapartida, pueden ser *compensatorias* o *no compensatorias*.

II. Con respecto a Argentina:

5) El sistema de financiamiento de los Municipios está basado tanto en Recursos Propios, como derivados de otros niveles de gobierno, aunque suelen predominar los aportes de otras jurisdicciones.

En lo que hace a los Recursos Propios, se destacan *las Tasas* por la prestación de determinados servicios, las equivalentes a *sobretasas* o *extensiones* de algunos impuestos provinciales, como el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y *las contribuciones especiales de mejoras*.

Por su parte, *las Transferencias* desde otros niveles de gobierno están integradas por la Coparticipación Federal de impuestos provinciales y por un porcentaje de participación en los impuestos que se rige por el sistema de Coparticipación Municipal vigente en cada provincia.

Debido a que existe una concentración cada vez mayor de potestades tributarias en los gobiernos nacional y provinciales, los Municipios dependen crecientemente de sus aportes de fondos para financiarse, lo que provoca que resignen parte de su autonomía.

6) La participación de los Municipios en el gasto total del país sería todavía reducida, debido a que como consecuencia de los procesos de descentralización de servicios desde la Nación a las Provincias, la mayor proporción del gasto aún la tendrían éstas. Solamente en algunas de ellas los gobiernos locales se hacen responsables de una parte de gastos tan importantes como salud y educación.

III. Con respecto a los Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe:

7) La configuración legal de los Municipios en la Provincia de Santa Fe, surge de la Constitución provincial, que asegura el Régimen Municipal, de la Ley Orgánica de las Municipalidades N° 2.756 y de la Ley Orgánica de las Comunas N° 2.439. Según esta legislación aquellas localidades que posean más de doscientos mil habitantes son Municipios de primera categoría y las que posean entre diez mil y un habitantes y doscientos mil, son Municipios de segunda categoría. Las que no posean la población exigida constitucionalmente para constituirse en Municipios, son Comunas.

8) El Sector Público Municipal en la Provincia de Santa Fe en el período 1991-1994 aumentó perceptible pero moderadamente su participación como porcentaje de las Erogaciones Provinciales, de un 21% a un 23%. Esto se debería, entre otras razones, a un aparente incremento de los requerimientos locales o del costo de un nivel dado o similar de servicios y no en un proceso de descentralización de servicios de la Provincia a los Municipios.

9) La Constitución Provincial otorga a los Municipios amplias facultades tributarias, garantizándoles la facultad de percibir de sus propias jurisdicciones, recursos tales como *Tasas y Contribuciones* que ellos mismos establezcan, y de otras jurisdicciones, una participación en los impuestos provinciales y en los fondos de Coparticipación nacional que reciba la Provincia. Empero, tales facultades no comprenden aún la percepción de impuestos.

En lo que refiere a la Coparticipación municipal vigente en la Provincia, la misma surge de un tratamiento distinto para cada gravamen coparticipable. La legislación vigente no unifica la distribución primaria y secundaria que emerge de la misma, ya que es estratificada.

10) Dentro de *la estructura relativa* de los Recursos Totales de Municipios y Comunas se ubican en primer lugar los Recursos Propios, luego los Recursos de Otras Jurisdicciones y por último al Financiamiento.

Entre los primeros se destacan los Recursos Tributarios: Tasas y Derechos y Contribuciones de Mejoras; en los recursos externos, la importancia excluyente de la coparticipación y en el Financiamiento, de los Aportes No Reintegrables.

A su vez, las Tasas y Derechos, son la más importante fuente de financiamiento dentro de los Recursos Propios para los Municipios de Primera Categoría y las Contribuciones de Mejoras, para las Comunas. Esto último revelaría una utilización mayor del principio del beneficio por parte de éstas.

Como parte de las Transferencias, la Coparticipación es de suma importancia relativa para todas las categorías de gobiernos locales y los Aportes No Reintegrables, para las Comunas, principalmente.

11) La magnitud del gasto municipal total varía con el tamaño de las jurisdicciones locales. Inicialmente, se ubican los Municipios de primera y segunda categoría y luego, las Comunas. Los rubros de gasto que se destacan por su participación en el total son: Personal, Bienes y Servicios No Personales y Trabajos Públicos.

El esquema prestacional de servicios municipales y comunales en la Provincia se aproxima al descripto para el caso argentino. Servicios tan importantes como los de salud, educación y seguridad se encuentran fundamentalmente bajo la órbita provincial.

12) Los Municipios y Comunas considerados en conjunto *fueron irregulares en su capacidad de cubrir en el período bajo análisis las erogaciones per cápita que realizaron con los recursos per cápita que obtuvieron.*

Sin embargo, si se los discrimina en categorías, se observa que *el financiamiento per cápita varía con el tamaño de los gobiernos locales.* Se ubican las Comunas en primer lugar, los Municipios de segunda categoría y finalmente, los Municipios de primera categoría. Esta conclusión se ve confirmada al practicar la relación Recursos Totales/Erogaciones Totales, *de donde resulta para las Comunas, el mayor grado de cobertura del gasto que realizan.*

Respecto de *la capacidad recaudatoria local*, el ordenamiento también depende del *tamaño*, pero aquí se encuentran encabezándolo los Municipios de primera categoría, con el mayor número de

recursos propios per cápita, luego los Municipios de segunda categoría y por último las Comunas. Esto derivaba en un grado de autonomía financiera mayor de los primeros con respecto al resto de los gobiernos locales, conclusión que se ve corroborada también a través de la relación Recursos Propios/Recursos Totales.

Finalmente, son las Comunas las que contaron en el período con el mayor financiamiento, que resulta de haber percibido los mayores valores de recursos totales por habitante, seguidas por los Municipios. Asimismo, son las que registran la más alta dependencia financiera de los aportes de otros niveles gubernamentales por dos razones: la primera, por detentar las mayores cifras de transferencias totales por habitante y la segunda, por registrar la más alta relación entre Transferencias Totales y Erogaciones Totales.

13) Tanto los Recursos Totales como las Erogaciones Totales de Municipios y Comunas han aumentado en el período considerado. Ello se debería en el primer caso, al incremento de la recaudación local y también en el aumento de la recaudación de impuestos coparticipables, tanto nacionales como provinciales.

Los recursos que mayor crecimiento produjeron en el período fueron los Recursos Propios, ya que los provenientes de la Coparticipación, tienen una tendencia decreciente en el período. Dentro de las Transferencias Totales, el rubro que más se incrementó en el período fueron los Aportes No Reintegrables.

En lo que refiere a las Erogaciones municipales, se observa un mayor crecimiento en el porcentaje de éstas con respecto al de las Erogaciones provinciales.

14) Las transferencias intergubernamentales existentes en la Provincia son en su mayor parte no condicionadas o generales, por ser la Coparticipación el rubro más importante dentro de ellas y de libre disponibilidad según la ley, y además son no compensatorias. No obstante ello, los Municipios y Comunas cuentan con otros aportes provinciales y nacionales con fines predeterminados por el gobierno concedente y que exigen distintos niveles de contrapartida municipal para su otorgamiento.

15) El régimen legal de Coparticipación vigente en la Provincia ha tenido efectos en la distribución primaria y en la distribución secundaria de recursos.

En el primer caso, los Municipios y Comunas no se habrían beneficiado en los fondos de coparticipación que reciben de la Provincia por el incremento en la recaudación de impuestos nacionales y provinciales coparticipables. Las participaciones que percibieron son menores a aquél porcentaje de incremento.

El hecho de que existan Aportes No Reintegrables, paralelos al régimen de Coparticipación, hace que, además de resultar una superposición de esquemas de transferencias, se altere a veces la relación Provincias- Municipios, al contar éstos con recursos adicionales, afectándose la transparencia resultante, derivada de la potencial existencia de factores de discrecionalidad.

En lo que refiere a la distribución secundaria, del análisis de la legislación vigente y de la evidencia estadística surge que, si bien legalmente privan los criterios devolutivos para la distribución, el sistema tendría un perfil redistributivo respecto de los recursos que percibieron Municipios y Comunas, cuyas principales beneficiarias han sido éstas últimas, ya que ostentan en el período los mayores valores de transferencias per cápita y también de sus componentes tomados individualmente. Esta situación va en

desmedro del financiamiento de los Municipios, -si bien éstos recibieron las mayores cifras de transferencias en valores absolutos-, que son en definitiva, los que poseen mayor población y por lo tanto, mayores necesidades a satisfacer.

Si se toma por último, el Producto Bruto Geográfico Provincial como parámetro de medición, se observa que fueron los Municipios de primera categoría quienes ejercieron la mayor presión tributaria en el período, porque son los que tienen mayor capacidad para hacerlo y para compensar de alguna manera la baja participación por habitante que poseen en las transferencias que reciben.

APENDICE METODOLOGICO

-El Sector Público Municipal analizado en el presente trabajo no está conformado por la totalidad de los Municipios y Comunas existentes en el período 1991-1994 en la Provincia, por no estar disponibles los datos correspondientes a la Ejecución Presupuestaria de Erogaciones y Recursos para todos ellos y para todos los años del período considerado.

Por lo tanto, se tomaron solamente aquellos para los cuales fue posible contar con información completa.

Los Municipios y Comunas faltantes son los siguientes:

-Municipios de 2da. Categoría: Puerto Gral. San Martín y Capitán Bermúdez.

-Comunas: Montes de Oca, Berabevú, Bigand, Villada, Hugentobler, Pueblo Marini, Saguier, Cepeda, La Vanguardia, Pavón Arriba, Rueda, Colonia Christophersen, Melincué, San Eduardo, Santa Isabel, Berna, El Araza, Los Laureles, Serodino, Candiotti, Cavour, Cululú, Felicia, Hipatía, Humboldt, Ituizangó, Las Tunas, Providencia, Pujato Norte, Rivadavia, Pozo Borrado, General Lagos, Piñero, Pueblo Ester, Pueblo Uranga, Curupaytí, La Lucila, Las Avispas, Las Palmeras, Monigotes, Santurce, Suardi, Villa Trinidad, Arocena, Campo Piaggio, Estación Bernardo de Yrigoyen, Loma Alta, Escalada, Naré, Fuentes, Luis Palacios, Ricardone, Cañada Rosquín, Fortín Olmos, La Gallareta, Golondrina, San Francisco, Florencia, Guadalupe Norte, Santa María Centro, Gato Colorado, Montefiore, Huanqueros, Carlos Pellegrini, San Martín de las Escobas, Cayastá, San Antonio Obligado, Esteban Rams, Santa Margarita, Aguará, Colonia Rosa, La Clara, Soledad, Barrancas, Gaboto, Angeloni, Esther, Santa María Norte, Toba, Chabás, Presidente Roca, La Chispa, Villa Minetti, Videla, Casas, Traill, Gregoria P. de Denis, Timbúes.

- Coefficientes de actualización utilizados: índice elaborado por el sistema mixto (50% del índice de Precios Mayorista Nivel General y 50% del índice de Precios Minoristas), base 1990 = 100, promedios anuales. Ellos son:

Prom. 1994/1991 = 1,2578

Prom. 1994/1992 = 1,0681

Prom. 1994/ 1993 = 1,0241

Prom. 1994/ 1994 = 1,0000

La elaboración de los mismos fue realizada sobre la base de información suministrada por la Dirección General de Ingresos Públicos y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fe.

- A todos los efectos del presente trabajo se consideran Transferencias Totales a la suma de la Coparticipación más los Aportes No Reintegrables percibidos por los Municipios y Comunas santafesinos.

ANEXO I

Régimen de Coparticipación Provincial

Distribución primaria:

La Provincia afecta los siguientes recursos para conformar la masa coparticipable:

-Impuesto sobre los Ingresos Brutos e Impuestos Nacionales (Ley Provincial N° 9.595/85): 8% para Municipalidades, 3% para Comunas sobre el remanente y el 3% para Municipalidades de 1ra. Categoría sobre el remanente anterior.

-Impuesto Inmobiliario (Art. 107 de la Constitución Provincial y Ley Provincial N° 10.989/93): 50% a Municipios y Comunas y 50% a Rentas Generales de la Provincia.

Para el Impuesto Inmobiliario en mora (Ley Provincial N° 10.472/90), los Municipios y Comunas están facultados para proceder a su cobro, obteniendo el 50% del producido y el otro 50% para Rentas Generales de la Provincia.

-Patente Unica sobre Vehículos (Ley Provincial N° 10.399/89): 90% del producido para Municipios y Comunas y el 10% restante a Rentas Generales de la Provincia.

Para la Patente en mora (Ley Provincial N° 11.105/93) el 100% del producido se destina a Municipios y Comunas, que están facultados para el cobro.

Distribución secundaria:

Según las disposiciones legales mencionadas anteriormente, los recursos se distribuyen entre Municipios y Comunas de la siguiente forma:

-Ingresos Brutos e Impuestos Nacionales:

Entre municipalidades:

- * 40% en proporción directa a la población.
- * 30% en función de los recursos genuinos.
- * 30% por partes iguales.

Entre comunas:

- * 80% en proporción directa a la población.
- * 20% por partes iguales.

Entre Municipalidades de 1ra. Categoría:

- * 40% en proporción directa de la población.
- * 30% en función de los recursos genuinos.
- * 30% por partes iguales.

-Impuesto Inmobiliario:

Entre municipalidades y comunas:

- * 80% en forma directamente proporcional a la emisión en cada jurisdicción.
- * 20% en proporción directa a la población de cada jurisdicción.

-Patente Unica sobre Vehículos:

Entre municipalidades y comunas:

- * 90% en proporción directa a la emisión en cada jurisdicción.

En síntesis:

IMPUESTO	NORMA BASE	DIST.PRIM.		DISTRIBUCION SECUNDARIA
		Prov.	Munic.	
Ing.Brutos e Imp.Nac.	Ley Prov. N° 9595/85	Resto	13,4372%	-Entre Municipalidades: 40% población 30% recursos genuinos 30% partes iguales -Entre Comunas 80% población 20% partes iguales -Entre Municip.1ra categoría 40% población 30% recursos genuinos 30% partes iguales.
Impuesto Inmobiliario	Const.Prov., art. 107 Ley Prov.N° 10.989/93	50%	50%	-Entre Municip.y Comunas 80% emisión del impuesto 20% población
En mora	Ley Prov.10.472/90	50%	50%	Municip.y Comunas que los cobren
Patente Automotor	Ley Prov.N° 10.399/89	10%	90%	-Entre Municip.y Comunas: 90% emisión del impuesto
En mora	Ley Prov. 11.105/93		100%	-Municip.y Comunas que los cobren

ANEXO II

Coparticipación provincial

Distribución Secundaria: parámetros de distribución

Parámetros	Ing.Brutos e Imp. Nacion.	Inmobiliario	Patente U- nica Vehíc.
<u>Proporción a la población</u>			
- Entre Municipios	0,40		
- Entre Comunas	0,80		
- Entre Municipios y Comunas		0,20	
- Entre Municipios de 1ra. Categ.	0,40		
<u>Partes iguales</u>			
- Entre Municipios	0,30		
- Entre Comunas	0,20		
- Entre Municipios y Comunas			
- Entre Municipios de 1ra. Categ.	0,30		
<u>Recursos Genuinos</u>			
- Entre Municipios	0,30		
- Entre Comunas			
- Entre Municipios y Comunas			
- Entre Municipios de 1ra. Categ.	0,30		
<u>Emisión</u>			
- Entre Municipios			
- Entre Comunas			
- Entre Municipios y Comunas		0,80	0,90
- Entre Municipios de 1ra. Categ.			

BIBLIOGRAFIA

- ASENSIO, Miguel Angel
1989 "Dimensionamiento, perfil funcional y financiamiento del sector público municipal en un ámbito regional determinado. El caso de la Provincia de Santa Fe", en **Informe para el CONICET**, Santa Fe.
- CECONI, Tulio
1996 "Santa Fe: la Coparticipación en la provincia", en **"Novedades Económicas"**, IIERAL de Fundación Mediterránea, Año 18, N° 182, Córdoba.
- CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE SANTA FE
1983 Ediciones Colmegna, Santa Fe.
- FIEL- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
1993 "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina", Buenos Aires.
- GARRIGA, Marcelo; PORTO, Alberto y SANGUINETTI, Pablo.
1994 "Financiamiento del gasto, Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires", **Serie Estudios Fiscales N° 11**, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE
1995 "Santa Fe: tres años trabajando", Santa Fe.
- GONZALEZ, Pablo
1996 "La Coparticipación municipal: garantía mínima o convalidación de transferencias", en **Novedades Económicas**, IIERAL de Fundación Mediterránea, Año 18, N° 182, Córdoba.
- HIRSCH, Werner
1997 "Análisis de economía urbana", Instituto de Estudios de Administración local, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS
1991 "Censo Nacional de Población y Vivienda- Variables por localidad", Buenos Aires.
- JOFRE, Liliana
1995 "Coparticipación entre Provincia y Municipios. El caso en la Provincia de La Pampa", La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, (U.N.L.P.), Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales (**mimeo**).
- LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES Y COMUNAS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (N° 2.756 T.O.)

- LOSA, Néstor
1995 "El derecho municipal en la Constitución vigente. Su análisis jurisprudencial y doctrinal en lo nacional, provincial y contravencional", Editorial Abaco, Buenos Aires.
- MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy
1992 "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada", McGraw-Hill, Madrid.
- NUÑEZ MIÑANA, Horacio
1994 "Finanzas Públicas", Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- OATES, Wallace
1977 "Federalismo Fiscal", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- PIFFANO, Horacio
1995 "Federalismo Fiscal: una revisión de la literatura sobre la asignación de potestades fiscales", en **Finanzas Públicas y Economía Espacial**. Editado por Alberto Porto, U.N.L.P., Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.
- PORTO, Alberto
1990 "Federalismo Fiscal. El caso argentino", Editorial Tesis, Buenos Aires.
- PROVINCIA DE SANTA FE
Legislación vigente en materia de Coparticipación Impositiva a Municipios y Comunas.
- PROVINCIA DE SANTA FE, Administración Recaudación provincial. Varios años, Santa Fe.
Provincial de Impuestos (A.P.I.).
1996
- PROVINCIA DE SANTA FE, CODIGO
TRIBUTARIO MUNICIPAL, LEY Nº 8173.
- PROVINCIA DE SANTA FE, Gobernación, Informe sobre "Subsidios otorgados a Municipios y Comunas Sectorial de Informática.
1996 en la Provincia de Santa Fe". Varios años, Santa Fe.
- PROVINCIA DE SANTA FE, Gobernación, "Ejecución de Presupuestos Municipales y Comunales".
Subsecretaría de Municipios y Comunas, Varios Ejercicios, Santa Fe.
Dirección General de Asesoramiento
Presupuestario.
1996
- PROVINCIA DE SANTA FE, Instituto "Anuario Estadístico de la Provincia de Santa Fe", Santa Fe.
Provincial de Estadística y Censos (I.P.E.C.)
1994
- PROVINCIA DE SANTA FE, Ministerio de "Cuentas de Inversión". Varios ejercicios, Santa Fe.
Hacienda y Finanzas, Comandaría General de
la Provincia.
1996
- PROVINCIA DE SANTA FE, Ministerio de Indices de Precios Mayoristas Nivel General y al Consumidor
Hacienda y Finanzas, Dirección General de Nivel General. Varios años, Santa Fe.
Ingresos Públicos y Político Fiscal.
1996

PROVINCIA DE SANTA FE, Servicio de Catastro e Información Terrenal 1996 de "Informe sobre superficie y valuaciones de terrenos y edificios en zonas urbanas, suburbanas y rurales, por distrito". Varios años, Santa Fe.

STIGLITZ, Joseph
1988

"La economía del sector público", Antoni Bosch, Barcelona.

ZARZA MENSAQUE, Alberto
1984

"Recursos financieros municipales" en **El Municipio**, Ciudad Argentina, Mendoza.

CUADRO N° 1

SECTOR PUBLICO MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE
PERIODO 1991-1994. En pesos constantes de 1994.

AÑOS	POBLACION	RECURSOS		EROGACIONES		EN % DE LAS EROGACIONES PROVINCIALES
		TOTALES	PER CAPITA	TOTALES	PER CAPITA	
1991	2.623.282	498.852.926	190	526.210.330	201	21%
1992	2.653.573	586.287.812	221	561.702.221	212	21%
1993	2.681.278	666.678.778	249	678.247.456	253	22%
1994	2.707.932	717.597.614	265	712.563.201	263	23%

CUADRO N° 2

SECTOR PUBLICO MUNICIPAL CLASIFICADO EN CATEGORIAS DE MUNICIPIOS
PERIODO 1991-1994. En pesos constantes de 1994.

AÑOS	MUNICIPIOS Y COMUNAS	RECURSOS			EROGACIONES			TRANSFERENCIAS TOTALES	
		TOTALES	PER CAPITA	PROPIOS	PER CAPITA	TOTALES	PER CAPITA	TOTALES	PER CAPITA
1991	Municipios de 1ra.	247.528.718	197	129.099.864	103	267.954.429	213	114.161.534	91
	Municipios de 2da. Comunas	161.031.326 90.292.882	176 201	75.393.884 32.197.969	82 72	170.947.913 87.307.987	187 194	79.907.588 51.419.724	87 114
1992	Municipios de 1ra. Comunas	277.470.695 104.454.600	218 232	146.161.502 40.560.220	115 90	258.658.870 98.341.709	203 218	124.029.559 54.472.384	96 121
	Municipios de 2da. Comunas	204.362.517 321.666.274	219 251	98.239.092 170.309.946	105 133	204.701.641 327.653.424	220 255	96.320.760 133.943.832	103 104
1993	Municipios de 1ra. Comunas	222.251.131 122.761.372	235 272	111.903.078 46.222.584	118 102	234.104.148 116.489.864	247 258	98.949.507 62.210.432	105 138
	Municipios de 2da. Comunas	334.656.047 252.108.616	259 262	184.572.364 156.664.362	143 132	332.732.978 255.000.039	257 265	136.381.636 110.217.225	106 115
1994	Municipios de 1ra. Comunas	130.832.951	289	46.233.741	102	124.830.184	276	68.113.510	150

FUENTES: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Dirección General de Asesoramiento Presupuestario, Subsecretaría de Municipios y Comun
Gobernación y por el Instituto Provincial de Estadística y Censos.

COMPOSICION RELATIVA DE LAS EROGACIONES DE MUNICIPIOS Y COMUNAS. Periodo 1991-1994.

AÑOS	MUNICIPIOS Y COMUNAS	EROGACIONES CONSTANTES				EROGACIONES DE CAPITAL				OTRAS EROGACIONES			
		Operación Personal	Se y Serv No Pers	Intereses de la Deuda	Transf. A clasificar	Operación Real de Población	Be. Preexist. Capital	Investición Financiera	Amortiz. Deuda Pública	Amortiz. Ajustes	Adel. a Proved.	Otras sin normalizar	
1991	Municipios de Ira.	48,97	31,42	0,21	5,93	0,58	8,18	0,12	0,06	0,71	0,10	0,00	3,79
	Municipios de 2da. Comunas	57,79	19,54	0,21	4,98	1,48	12,99	0,12	1,55	0,12	1,55	0,04	0,45
TOTALS		39,07	26,40	0,10	6,93	2,83	22,60	0,45	0,18	0,09	0,79	0,00	0,35
1992	Municipios de Ira.	50,19	26,73	0,19	5,79	1,25	8,61	0,45	0,09	0,82	0,08	0,01	2,13
	Municipios de 2da. Comunas	47,91	29,49	0,01	8,17	1,01	8,61	0,19	0,00	0,19	0,00	0,00	4,18
TOTALS		52,81	19,88	0,41	5,94	3,05	13,92	0,47	0,05	0,05	0,07	0,00	1,04
1993	Municipios de Ira.	38,49	26,51	0,21	6,23	3,17	22,95	0,60	0,27	0,41	1,06	0,00	0,51
	Municipios de 2da. Comunas	48,03	25,47	0,19	7,02	2,13	18,97	0,49	0,06	0,58	1,02	0,02	2,39
TOTALS		47,43	29,38	0,05	7,50	1,03	13,73	0,25	0,00	0,01	0,09	0,00	1,45
1994	Municipios de Ira.	51,46	19,27	0,28	6,29	2,12	15,86	0,22	0,03	0,21	3,08	0,00	1,07
	Municipios de 2da. Comunas	36,51	23,63	0,33	6,14	2,40	27,32	0,36	0,13	0,35	2,36	0,00	0,15
TOTALS		45,95	24,91	0,18	6,85	1,64	16,32	0,28	0,03	0,21	1,51	0,03	1,10
1994	Municipios de Ira.	46,88	28,13	0,00	8,50	0,91	9,25	0,75	0,99	0,23	0,41	0,00	3,49
	Municipios de 2da. Comunas	49,42	18,77	0,38	6,60	1,94	17,78	0,57	0,09	0,24	2,65	0,08	1,06
TOTALS		36,09	23,30	0,44	6,50	2,20	27,57	0,40	0,20	0,32	2,77	0,01	0,02
TOTALS		45,90	23,94	0,21	7,52	1,51	15,51	0,62	0,49	0,25	1,63	0,03	2,03

EVOLUCION ANUAL DE RECURSOS Y EROGACIONES DE MUNICIPIOS Y COMUNAS. Periodo 1991-1994. En pesos constantes de 1994.

AÑOS	MUNICIPIOS Y COMUNAS	RECURSOS PROPIOS		RECURSOS TRANSFERENC.		EROGACIONES TOTALES		EROGACIONES TOTALES	
		VARIA. %	TOTALS	VARIA. %	TOTALS	VARIA. %	TOTALS	VARIA. %	TOTALS
1991	Municipios de Ira.	##	114.161.534	##	267.954.429	##	526.210.330	-3%	526.210.330
	Municipios de 2da. Comunas	##	79.967.588	##	170.947.913	##	87.307.987	20%	170.947.913
TOTALS		##	32.197.969	##	51.419.724	##	90.292.882	##	90.292.882
1992	Municipios de Ira.	##	98.239.092	##	124.029.559	##	258.658.870	20%	258.658.870
	Municipios de 2da. Comunas	##	40.560.220	##	54.432.384	##	98.341.709	13%	98.341.709
TOTALS		##	20%	274.822.203	##	18%	551.702.221	7%	551.702.221
1993	Municipios de Ira.	##	17%	133.943.832	##	16%	327.653.424	27%	327.653.424
	Municipios de 2da. Comunas	##	14%	98.949.507	##	9%	234.104.148	14%	234.104.148
TOTALS		##	14%	52.210.432	##	18%	115.489.984	18%	115.489.984
1994	Municipios de Ira.	##	8%	136.981.636	##	4%	332.732.978	2%	332.732.978
	Municipios de 2da. Comunas	##	13%	110.217.225	##	13%	255.000.039	9%	255.000.039
TOTALS		##	9%	315.312.371	##	8%	718.563.201	5%	718.563.201

FUENTES: Elaboración sobre la base de datos suministrados por la Dirección General de Asesoramiento Presupuestario, Subsecretaría de Municipios y Comunas de la Gobernación.

CUADRO N° 7

DETERMINACION DEL GRADO DE AUTONOMIA FINANCIERA DE MUNICIPIOS Y COMUNAS. Periodo 1991-1994.

AÑOS	MUNICIPIOS Y COMUNAS	RECURSOS TOTALES/EROGAC. TOTALES	RECURSOS PRO-PIOS/EROGAC. TOTALES	RECURSOS PRO-PIOS/RECURSOS TOTALES	TRANSFERENCIAS/EROGACIONES TOTALES	TRANSFERENCIAS/RECURSOS TOTALES	TRANSFERENCIAS/RECURSOS PROPIOS
1991	Municipios de 1ra. Comunas	0,92	0,48	0,52	0,43	0,46	0,88
	Municipios de 2da. Comunas	0,94	0,44	0,47	0,47	0,50	1,06
	TOTALES	1,03	0,37	0,36	0,52	0,57	1,60
1992	Municipios de 1ra. Comunas	0,95	0,45	0,47	0,47	0,49	1,04
	Municipios de 2da. Comunas	1,07	0,57	0,53	0,48	0,45	0,85
	TOTALES	1,00	0,48	0,48	0,47	0,47	0,96
1993	Municipios de 1ra. Comunas	1,06	0,41	0,39	0,55	0,52	1,34
	Municipios de 2da. Comunas	1,04	0,51	0,49	0,49	0,47	0,96
	TOTALES	0,98	0,52	0,53	0,41	0,42	0,79
1994	Municipios de 1ra. Comunas	0,98	0,48	0,50	0,42	0,45	0,88
	Municipios de 2da. Comunas	1,05	0,40	0,38	0,53	0,51	1,35
	TOTALES	0,98	0,48	0,49	0,44	0,44	0,90
1994	Municipios de 1ra. Comunas	1,01	0,55	0,55	0,41	0,41	0,74
	Municipios de 2da. Comunas	0,99	0,50	0,50	0,43	0,44	0,87
	TOTALES	1,05	0,37	0,35	0,55	0,52	1,47
		1,01	0,50	0,50	0,44	0,44	0,88

NOTA:

- Los Recursos Propios Incluyen: Tasas y Derechos, Contribuciones de Mejoras, Recursos Tributarios y No Tributarios del Ejercicio y de Ejec

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Dirección General de Asesoramiento Presupuestario de la Subsecretaría de Comunas de la Gobernación.

CUADRO N° 8
TRANSFERENCIAS TOTALES A MUNICIPIOS Y COMUNAS. Composición relativa y variación porcentual anual. Período 1991-1994.

AÑOS	MUNICIPIOS Y COMUNAS	TRANSFER. TOTALES	COPARTICIP.	VARIACION ANUAL %	APORTES NO REINTEGRAB.	VARIACION ANUAL %
1991	Municipios de 1ra.	100%	98%		2%	
	Municipios de 2da.	100%	9%		4%	
	Comunas	100%	91%		9%	
	TOTALES	100%	96%		4%	
1992	Municipios de 1ra.	100%	93%	10%	1%	-47%
	Municipios de 2da.	100%	94%	18%	6%	94%
	Comunas	100%	90%	5%	10%	19%
	TOTALES	100%	95%	11%	5%	24%
1993	Municipios de 1ra.	100%	93%	8%	1%	23%
	Municipios de 2da.	100%	91%	-1%	9%	55%
	Comunas	100%	77%	-2%	23%	159%
	TOTALES	100%	91%	3%	9%	95%
1994	Municipios de 1ra.	100%	98%	1%	2%	91%
	Municipios de 2da.	100%	85%	4%	15%	80%
	Comunas	100%	75%	6%	24%	16%
	TOTALES	100%	88%	3%	12%	45%

CUADRO N° 9
TRANSFERENCIAS PER CAPITA A MUNICIPIOS Y COMUNAS. Período 1991-1994.

MUNICIPIOS Y COMUNAS	AÑO 1991				AÑO 1992				AÑO 1993				AÑO 1994			
	COP. PER CAP.	AP.NO REINT. PER CAP.	TOT. PER CAP.	%	COP. PER CAP.	AP.NO REINT. PER CAP.	TOT. PER CAP.	%	COP. PER CAP.	AP.NO REINT. PER CAP.	TOT. PER CAP.	%	COP. PER CAP.	AP.NO REINT. PER CAP.	TOT. PER CAP.	%
PROMEDIO PROV.	90	4	94		99	5	104		101	9	110		100	9	109	
Municipios de 1ra.	89	2	91		96	1	98		103	1	104		102	1	103	
Municipios de 2da.	84	3	87		97	6	103		95	10	105		93	10	103	
Comunas	104	10	114		109	12	121		106	32	138		106	31	137	

CUADRO N° 10
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS Y COMUNAS. En porcentaje de los Recursos Totales. Período 1991-1994.

MUNICIPIOS Y COMUNAS	AÑO 1991		AÑO 1992		AÑO 1993		AÑO 1994	
	COPART. %	AP.NO REINT. %						
PROMEDIO PROV.	47	2	45	2	40	4	39	5
Municipios de 1ra.	45	1	44	1	41	1	40	1
Municipios de 2da.	48	2	44	3	40	4	37	7
Comunas	52	5	47	5	39	12	39	13

FUENTES: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Dirección General de Asesoramiento Presupuestario de la Subsecretaría de Municipios y Comunas el Instituto Provincial de Estadística y Censos.

CUADRO N° 11

PROVINCIA DE SANTA FE
 COMPARACION ENTRE LA EVOLUCION DE LA RECAUDACION PROVINCIAL DE IMPUESTOS COPARTICIPABLES Y LA PARTICIPACION DE IMPUESTOS A MUNICIPIOS Y COMUNAS
 N° INDICES BASE 1991=100

AÑOS	RECAUDACION PROVINCIAL	PARTICIPACION DE IMPUESTOS A MUNICIPIOS Y COMUNAS
1.991	100	100
1.992	117	105
1.993	125	112
1.994	146	219

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Administración Provincial de Impuestos y Contaduría General de la Provincia.

CUADRO N° 12

PROVINCIA DE SANTA FE
 VARIACION DE LOS FONDOS DE TRANSFERENCIAS PERCIBIDAS POR MUNICIPIOS Y COMUNAS. INCIDENCIA DE LOS APORTES NO REINTEGRABLES.
 PERIODO 1991-1994. En pesos constantes de 1994.

MUNICIPIOS Y COMUNAS	AÑO 1991			AÑO 1992			AÑO 1993			AÑO 1994		
	COP. PER CAP.	COP.+AP. NO REINT. PER CAP.	DIFER. %	COP. PER CAP.	COP.+AP. NO REINT. PER CAP.	DIFER. %	COP. PER CAP.	COP.+AP. NO REINT. PER CAP.	DIFER. %	COP. PER CAP.	COP.+AP. NO REINT. PER CAP.	DIFER. %
PROMEDIO PROVINCIAL	90	94	4,44	99	104	5,05	101	110	8,91	100	109	9,00
Municipios de 1ra.	89	91	2,25	96	97	1,04	103	104	0,97	102	103	0,98
Municipios de 2da.	84	87	3,57	97	103	6,19	95	105	10,53	93	103	10,75
Comunas	104	114	9,62	109	121	11,01	106	138	30,19	106	137	29,25

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Provincial de Estadística y Censos y por la Dirección General de Asesoramiento Presupuestario, Subsecretaría de Municipios y Comunas, Gobernación de la Provincia.

CUADRO N° 13

PROVINCIA DE SANTA FE
DISTRIBUCION POR CATEGORIAS DE MUNICIPIOS Y COMUNAS DE LAS TRANSFERENCIAS TOTALES
PERIODO 1991-1994.

MUNICIPIOS Y COMUNAS	AÑO 1991				AÑO 1992				AÑO 1993				AÑO 1994			
	COP. PART. %	AP.NO REINT. PART. %	TRANSFER.		COP. PART. %	AP.NO REINT. PART. %	TRANSFER.		COP. PART. %	AP.NO REINT. PART. %	TRANSFER.		COP. PART. %	AP.NO REINT. PART. %	TRANSFER.	
			TOTALES	PER CAPITA												
TOTALES PROVINCIALES	100	100	100	94	100	100	100	104	100	100	100	110	100	100	100	109
Municipios de 1ra.	47	26	47	91	47	11	45	97	49	7	45	104	48	9	43	103
Municipios de 2da.	33	30	33	87	34	46	35	103	33	37	34	105	34	46	35	103
Comunas	20	44	21	114	19	43	20	121	18	56	21	138	19	45	22	137

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Provincial de Estadística y Censos y por la Dirección General de Aseorami; Subsecretaría de Municipios y Comunas, Gobernación de la Provincia.

CUADRO N° 14

EVOLUCION ANUAL DE RECURSOS Y erogaciones PER CAPITA DE MUNICIPIOS Y COMUNAS. Periodo 1991-1994. En pesos constantes de 1994.

AÑOS	MUNICIPIOS Y COMUNAS	RECURSOS PROPIOS				RECURSOS TOTALES				EROGACIONES			
		PER CAPITA	VAR. %	DIFER. MUNIC. I.R.A.=100	PER CAPITA	VAR. %	DIFER. MUNIC. I.R.A.=100	PER CAPITA	VAR. %	DIFER. MUNIC. I.R.A.=100			
1991	Municipios de 1ra	103		100	197		100	213		100			
	Municipios de 2da	82		80	176		89	187		88			
	Comunas	72		70	201		102	194		91			
	TOTALES	90		100	190		100	201		100			
1992	Municipios de 1ra	115	12%	100	218	11%	100	203	-4%	100			
	Municipios de 2da	105	28%	92	219	28%	101	220	18%	102			
	Comunas	90	26%	78	232	15%	106	219	12%	107			
	TOTALES	109	22%	78	221	16%	106	212	5%	101			
1993	Municipios de 1ra	133	15%	100	251	15%	100	255	26%	100			
	Municipios de 2da	118	12%	89	235	7%	94	247	12%	97			
	Comunas	102	14%	77	272	17%	106	258	18%	101			
	TOTALES	122	12%	77	249	13%	106	253	19%	101			
1994	Municipios de 1ra	143	7%	100	259	3%	100	257	1%	100			
	Municipios de 2da	132	11%	92	262	12%	101	265	7%	103			
	Comunas	102	0%	72	289	6%	112	276	7%	107			
	TOTALES	132	8%	72	285	7%	112	283	4%	107			

CUADRO N° 15

EVOLUCION DE RECURSOS DE MUNICIPIOS Y COMUNAS COMO PORCENTAJE DEL P.B.G. Periodo 1991-1994.

AÑOS	MUNICIPIOS Y COMUNAS	RECURSOS TOTALES	RECURSOS PROPIOS	TRANSPARENCIAS	
				COFART. APORTES NO REINTEGRAR	TOTALES
1991	Municipios de 1ra	1,50	0,78	0,58	0,02
	Municipios de 2da	0,98	0,46	0,47	0,02
	Comunas	0,55	0,20	0,28	0,03
	TOTALES	3,02	1,43	1,42	0,06
1992	Municipios de 1ra	1,64	0,86	0,72	0,01
	Municipios de 2da	1,20	0,58	0,53	0,04
	Comunas	0,82	0,24	0,29	0,03
	TOTALES	3,46	1,58	1,54	0,08
1993	Municipios de 1ra	1,78	0,94	0,73	0,01
	Municipios de 2da	1,23	0,52	0,50	0,05
	Comunas	0,88	0,26	0,26	0,03
	TOTALES	3,68	1,58	1,49	0,14
1994	Municipios de 1ra	1,72	0,95	0,69	0,02
	Municipios de 2da	1,29	0,65	0,48	0,09
	Comunas	0,67	0,24	0,27	0,09
	TOTALES	3,69	1,54	1,43	0,19

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Dirección General de Asesoramiento Presupuestario de la Subsecretaría de Municipios y Comunas de la Gobernación y por el Instituto Provincial de Estadística y Censos.