

REGIMEN DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Análisis de la normativa vigente y cifras del reparto actual

OFICINA TECNICA DE PRESUPUESTO
LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

INFORME Nº 8

Marzo de 2018

Contenido

SINTESIS	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE CORDOBA	4
II. 1 Otros fondos con destino específico en la relación Provincia- Municipios	8
III. COMPARACIÓN DE MARCO LEGAL ENTRE PROVINCIAS	11
IV. EVOLUCIÓN DE LAS CIFRAS DEL REPARTO EN CÓRDOBA	13
V. COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL A PARTIR DEL CONSENSO FISCAL	16
VI. REFLEXIÓN FINAL	18

SINTESIS

- El **Régimen de Coparticipación entre la Provincia de Córdoba y sus municipalidades y Comunas** está regulado por la **Ley Nº 8.663**, del año 1997. Existe también otro conjunto de normativas que complementa los criterios de asignaciones de fondos.
- La **masa coparticipable** se integra con lo recaudado por el Impuesto a los Ingresos brutos, el Impuesto Inmobiliario y la coparticipación federal de impuestos proveniente de Nación. La **distribución primaria** de ese monto se realiza en un 80% para la Provincia y un 20% para los municipios y comunas.
- Luego de ciertas detracciones para fondos específicos, la **distribución secundaria** entre los municipios se asigna un 21% en partes iguales y un 79% en función de la población (en el caso de las comunas, los criterios son del 50% cada uno).
- Más allá de la complejidad del régimen de coparticipación municipal vigente en Córdoba, con la existencia de numerosos fondos, el 95% de los recursos distribuidos se realiza de manera automática, rigiéndose por los índices de coparticipación de la Ley 8.663.
- Asimismo, el hecho que existan fondos y/o asignaciones específicas no resulta un tema de índole local, sino que existen también muchos ejemplos en el ámbito nacional.
- De la comparación del marco legal entre provincias, se observa que, en cuanto a la **distribución primaria**, Córdoba es una de las que mayor proporción de fondos distribuye a sus municipios.
- Por su parte, en cuanto a la **distribución secundaria** entre localidades, al realizarse el reparto en un porcentaje en partes iguales y en otro porcentaje de manera directamente proporcional a la población, surgen disparidades entre regiones y entre las 453 localidades que existen en la Provincia.
- En este sentido, sería ideal comenzar a debatir una reforma del actual sistema de coparticipación municipal en la Provincia, especialmente en lo referido a la distribución secundaria de los recursos, que tenga en cuenta criterios de eficiencia y transparencia en la gestión municipal.
- Se trata de una discusión compleja que debiera darse de manera integral por parte de todas las partes involucradas, y que implica la definición de indicadores objetivos, de fácil medición y que generen incentivos adecuados en el manejo de las cuentas públicas locales.
- Con la firma del **Consenso Fiscal** entre la Nación y las Provincias a fines de 2017, se modifican aspectos de la masa coparticipable, pero que no generan cambios significativos en los porcentajes del reparto de fondos hacia la Provincia de Córdoba y los municipios.
- Concretamente, el impacto de la reasignación del **Impuesto al Cheque** y la eliminación del art.104 de **Ganancias**, termina siendo **neutral sobre el fisco tanto provincial como los municipales** en cuanto a la proporción de fondos recibidos.
- Con relación a los **nuevos fondos** que recibiría la Provincia y que se coparticiparían a los municipios, se encuentran los intereses del bono de compensación, el impuesto al revalúo y el nuevo impuesto a la renta financiera creado en la Ley de Reforma tributaria.

I. INTRODUCCIÓN

- El siguiente informe tiene por objetivo explicar el **funcionamiento del sistema de coparticipación municipal que rige en la Provincia de Córdoba**, analizando tanto el marco legal vigente como las cifras de la **distribución primaria** (el reparto entre la Provincia y el conjunto de municipios y comunas) y **secundaria** (la distribución posterior por jurisdicción).
- También se analiza el impacto sobre los ingresos de la Provincia y su consecuente distribución a los municipios de las medidas previstas en el **Consenso Fiscal**.

II. MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE CORDOBA

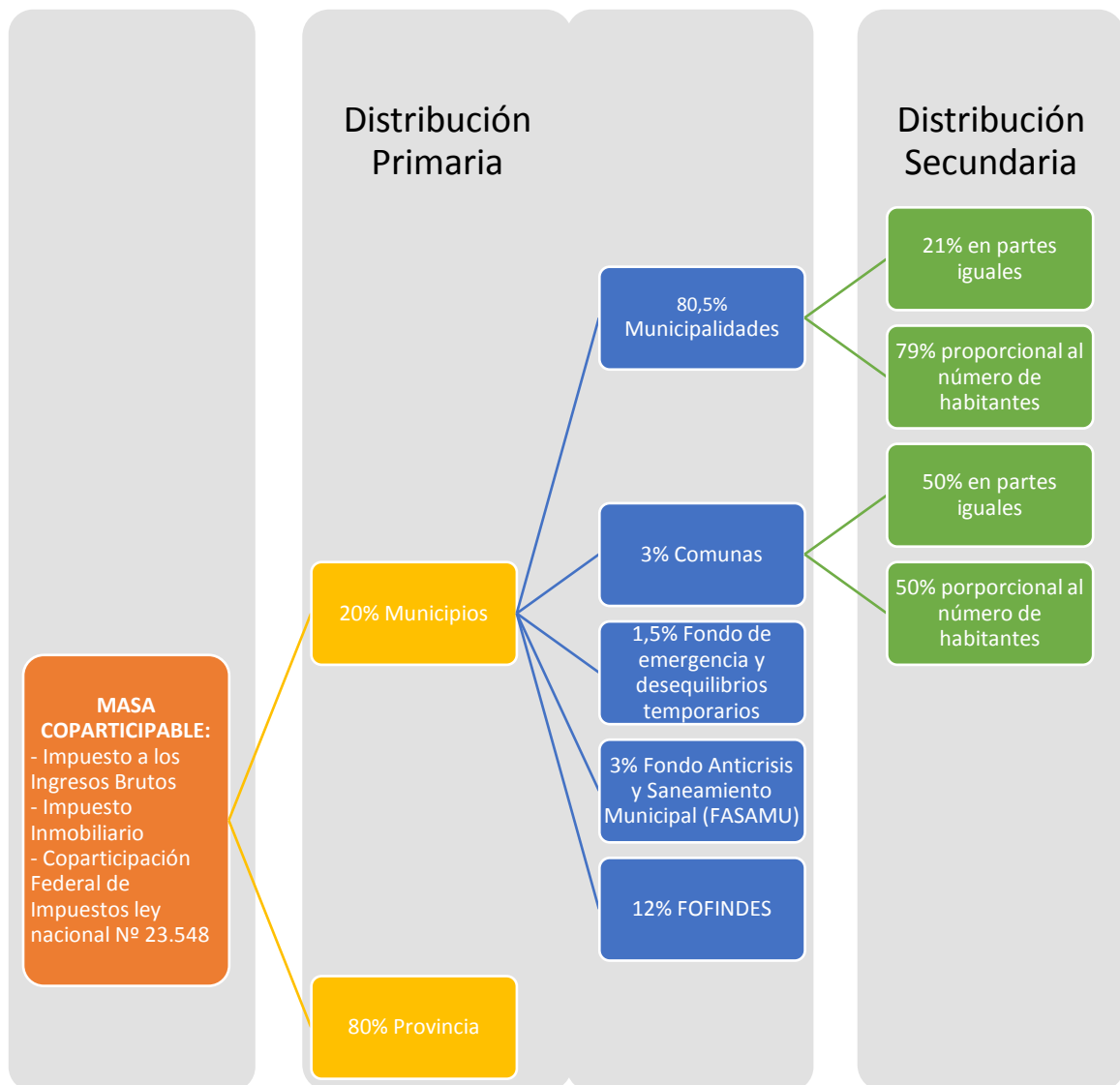
- En cada provincia, el régimen de coparticipación a sus municipios es distinto, y se rige por sus propias leyes provinciales, que establecen los respectivos criterios de reparto, tanto primarios como secundarios.
- En la actualidad existen en Córdoba 257 municipios y 170 comunas, totalizando así 427 gobiernos locales en todo el territorio provincial.
- En primer lugar, la **Constitución de la Provincia de Córdoba**, en su artículo 188º establece los recursos con los que disponen las municipalidades:
 - *Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal.*
 - *Los precios públicos municipales, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas y todo ingreso de capital originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.*
 - *Los provenientes de la coparticipación provincial y federal cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento. El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria.*
 - *Donaciones, legados y demás aportes especiales.*
- Y concretamente, la **Ley Nº 8.663**, sancionada en el año 1997, es la que regula el **Régimen de Coparticipación entre la Provincia y sus municipalidades y Comunas**.
- El **fondo a coparticipar** (o masa coparticipable) estará integrado por los ingresos provenientes de los siguientes recursos:
 - *Impuestos sobre los ingresos brutos u otros impuestos que reemplacen sus recargos, actualizaciones, multas y demás accesorios.*
 - *Impuesto Inmobiliario básico y adicionado u otros impuestos que lo reemplacen, sus recargos, actualizaciones, multas y demás accesorios.*
 - *Asignaciones que recibe la Provincia de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley Nº 23.548 de la Nación y sus modificatorias o de los acuerdos financieros que se establezcan entre ésta y la Provincia.*

- El monto total recaudado se distribuye de la siguiente forma:
 - *El ochenta por ciento (80 %) para la Provincia.*
 - *El veinte por ciento (20 %) para las Municipalidades y Comunas.*
- La distribución del 20% destinado a municipios y comunas se asigna de la siguiente manera:
 - *80,5% para las Municipalidades constituidas como tales.*
 - *3% para las Comunas reconocidas.*
 - *1,5% para la constitución de un fondo destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las Municipalidades o Comunas.*
 - *3% para la constitución de un fondo para financiar gastos de capital de las Municipalidades y Comunas.*
 - *12% para la constitución de un fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado en el marco de la Ley N° 7.850, de Reforma Administrativa.*
- A su vez, el monto de la coparticipación correspondiente a las Municipalidades se distribuirá de acuerdo a los siguientes criterios:
 - *21% en partes iguales.*
 - *79% en función directamente proporcional al número de habitantes del Municipio conforme a la precisión de los datos oficiales del último censo de población realizado por la Nación o la Provincia.*
- El monto de coparticipación correspondiente a las Comunas se distribuirá de acuerdo a los siguientes criterios:
 - *50% en partes iguales.*
 - *50 % en función directamente proporcional al número de habitantes de la Comuna.*
- Por su parte, el **Decreto 251/11**, establece los **índices definitivos de reparto entre municipios**, a partir del Censo de Población 2008. Los coeficientes se actualizan con los resultados obtenidos de los Censos Provinciales y se encuentran directamente relacionados con la población relevada dentro de cada uno de los ejidos urbanos. En año 2016 se propuso la actualización de los índices de reparto utilizando las cifras del Censo de Población del año 2010.
- La **Ley N° 9.183** del año 2004 modifica el Artículo N°14 de la Ley N°8.663 y determina que la fiscalización y el seguimiento de la información de la masa coparticipable y su distribución estará a cargo de la **Unidad de Trabajo PROVINCIA-MUNICIPIOS Y COMUNAS**, de los Ministerios de Gobierno y de Finanzas de la Provincia de Córdoba. También se establece que el Poder Legislativo participa en dicho organismo, a cuyos efectos la Comisión Permanente de Economía, Presupuesto y Hacienda de la Legislatura Provincial, designará a tres (3) de sus miembros, que pertenezcan a tres (3) bloques políticos distintos. La Unidad respectiva había sido creada por la Resolución Conjunta N° 132/99 de los entonces Ministerios de Gobierno y de Finanzas. De este modo,

Córdoba constituye una de las pocas provincias en contar con comisiones intergubernamentales con participación y control de los sistemas de coparticipación.

- También resulta importante aclarar que a partir del año 2017, se instrumentó la distribución automática de los recursos recibidos de la Nación en concepto de las leyes especiales de Bienes Personales, Ganancia (suma fija) y Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, de la siguiente manera:
 - 50 % para la Provincia.
 - 50 % para Municipalidades y Comunas.
- El anterior esquema de distribución se sintetiza a continuación:

Esquema 1: Régimen de coparticipación municipal en la Provincia de Córdoba. Ley Nº 8.663



- La Ley N° 8.663 también se complementa con otros decretos y leyes que regulan la distribución de los fondos mencionados en el anterior esquema.
 - El **Decreto 1973/ 1999** reglamenta el **Fondo de Emergencia y Desequilibrios** temporarios. Se establecen los mecanismos de solicitud de fondos y requisitos a cumplimentar por parte de los Municipios y Comunas de la Provincia que atraviesan situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios. El Ministerio de Gobierno debe proponer al Poder Ejecutivo, quien resolverá en definitiva, la nómina de Municipios y Comunas para la distribución del fondo. Dentro de cada ejercicio presupuestario, los fondos disponibles deben ser distribuidos en su totalidad.
 - La **Ley 8.663** creó **Fondo Anticrisis y Saneamiento Municipal (FASAMU)**, destinado al rescate de los Títulos de Apoyo Municipal y al sostenimiento del Pacto de Saneamiento. Sin embargo, el **"Acuerdo de Cooperación Institucional, Fiscal y Financiero entre la Provincia de Córdoba y los Municipios y Comunas"**, de Agosto de 2012, modificó el funcionamiento del fondo, estableciendo su reparto a Municipios y Comunas según los índices del Régimen de Coparticipación de Impuestos.
 - A través de Ley N° 7850 se creó el **Fondo de Financiamiento de descentralización Provincial (FO.FIN.DES)**, con el objetivo de financiar los servicios transferidos por el Estado provincial a los municipios, principalmente la atención de la salud. El reparto de este fondo tuvo varias modificaciones a lo largo del tiempo (en el año 2012 se realizaron modificaciones a los criterios originales de reparto, pudiendo ser afectados los recursos a otros servicios, que a diferencia de los afectados al sector salud no eran distribuidos automáticamente). Concretamente, a partir del año 2017 y luego de la firma del **Acuerdo Federal** entre el Gobierno provincial y los municipios abril del 2016, se estableció que el 95% del Fondo se distribuya automáticamente por coparticipación por nuevos índices determinados a partir de un relevamiento de servicios de salud que prestan los gobiernos locales. El cinco por ciento (5%) restante se destina a un Fondo administrado por la Mesa Provincia-Municipios y el Ministerio de Salud para atender situaciones excepcionales.

II. 1 Otros fondos con destino específico en la relación Provincia- Municipios

- El **Acuerdo Federal de la Provincia con los Municipios y Comunas (Ley 10.347)** del año 2016 también modifica otros aspectos de la relación entre la provincia y los gobiernos locales. Entre las más importantes, además de la modificación del reparto del FOFINDES mencionado en el inciso anterior, se destacan:
 - El **Fondo de Desarrollo Urbano**, conformado por los recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura de Municipios y Comunas (FIMUC), el Programa de Asistencia Municipal (PAM) y otros fondos que aporta el gobierno provincial.
 - Los recursos provenientes del FIMUC¹, junto con las devoluciones periódicas de los municipios y comunas, se destina a financiar las siguientes obras públicas: a) pavimentación y/o mejoramiento de calzadas; b) construcción de cordones cunetas; c) obras de iluminación de espacios públicos. Cabe aclarar que los montos serán reintegrables en un 75% por los gobiernos locales en un plazo de 30 meses. El fondo se distribuye tomando como referencia el índice de coparticipación y es administrado por la mesa Provincia- Municipios.
 - Los recursos que se corresponden al PAM (cuyos fondos son originarios del Tesoro Provincial), se destinan a la adquisición de Sistemas de Cámaras de Seguridad en el marco de la Emergencia de Seguridad pública, con carácter no reintegrable y se distribuyen según las necesidades fijadas por el Ministerio de Gobierno.
 - **Fondo para la construcción, reparación, mejora y/o ampliación de redes de agua potable, gas natural, cloacas y/o desagües.** Se conforma por los recursos que aporta anualmente el Gobierno de la provincia de Córdoba, más los importes resultantes de las devoluciones periódicas que integran Municipios y Comunas; y es administrado por la Mesa Provincia -Municipios, de la siguiente manera:
 - El 90% del fondo se distribuye a los municipios según el índice de coparticipación, y es reintegrable en un 75% por los gobiernos locales en un plazo de 30 meses.
 - El 10% restante es destinado a las comunas, que deberán destinar un 30% para fortalecer la administración local (este porcentaje tiene el carácter de no reintegrable); mientras que el 70% restante se debe destinar a la construcción de obras públicas, debiendo las comunas reintegrar el 75% de los montos percibidos.
 - **Fondo Complementario de Obras para Municipios y Comunas.** Es un fondo preexistente, ratificado por el Acuerdo Federal. Fue creado por el decreto 5/2016 para la ejecución de obras de infraestructura y adquisición de bienes de capital en municipios y comunas. Se integra con recursos provenientes del Fondo para el Financiamiento de Obras de Infraestructura (FFOI), conforme la Ley Nº 10.323. Las transferencias tiene el carácter de no reintegrable.

¹ Principalmente conformado por los aportes del Impuesto Inmobiliario Rural y otros aportes específicos.

- **Fondo permanente para la Financiación de Proyectos y Programas de los Gobiernos Locales de la Provincia de Córdoba**, creado por el decreto 1406/04 y ratificado por el Acuerdo Federal. Constituye un fondo que otorga subsidios no reintegrables para la financiación de proyectos y programas de obras de infraestructura de los Gobiernos locales (Municipios, Comunas y mancomunidades regionales) del interior. Se constituye principalmente con el 1% de la coparticipación bruta, que ceden todos los municipios que hayan adherido al Fondo. El control de la ejecución del fondo se lleva adelante por un Comité Coordinador, formado por el Ministro de Gobierno y miembros del Tribunal de Cuentas.
- **Fondo Federal Solidario**: fondo creado por el gobierno nacional, con los recursos provenientes del 30% de la recaudación de derechos de exportación de la soja, destinado a financiar en provincias y municipios obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial. La adhesión de la Provincia a dicho fondo fue aprobada por la **Ley Nº 9610**, estableciendo la distribución de los fondos de la siguiente manera:
 - o El 70 % para la Provincia.
 - o El 30 % para los Municipios y Comunas.
- **Fondo para la Descentralización del Mantenimiento de Móviles y Edificios Policiales del Interior de la Provincia (FOMEEP)**. Se trata de un fondo de adhesión voluntaria que tiene por objeto el mantenimiento y reparaciones menores de los móviles y edificios policiales, con asiento en cada localidad. El fondo está compuesto por los montos provenientes del Fondo de Reparación de Comisaria. Los Municipios y Comunas adhieren adherirán a este Fondo mediante un convenio específico suscripto al efecto.
- **Programa de Asistencia Integral de Córdoba (P.A.LCor)**: Los Municipios y Comunas que no tuvieren sistema de racionamiento en cocido, pueden adherir mediante un Convenio Específico para la transferencia de los recursos necesarios a fin de llevar adelante el proceso de adquisición, elaboración, alimentación y servicios alimentarios, en marco del Programa P.A.I.Cor. Son de acreditación automática junto a la Coparticipación.
- **Ampliación de Fondo para la Descentralización del Mantenimiento de Edificios Escolares Provinciales -Fo.De.M.E.E.P.:** Los Municipios y Comunas podrán suscribir Convenios referentes al Programa FoDe.M.E.E.P. para la limpieza de las Escuelas Públicas de la Provincia de Córdoba, aportando esta última los fondos adicionales necesarios.
- El **decreto Nº 462/16**, de abril del 2016 crea el **Fondo para el mantenimiento, conservación, y/o mejoramiento red de caminos primarios y secundarios pavimentados**, integrado por recursos provenientes del Fondo para el Financiamiento de Obras de Infraestructura (FFOI). La autoridad de aplicación del Fondo es el Ministro de Vivienda, Arquitectura y Obras Viales.

- Los anteriores fondos y su distribución entre municipios se sintetizan en el esquema a continuación.

Esquema 2: Otros Fondos con destino específico de Distribución entre Municipios

Fondo de Desarrollo Urbano

- Con aportes del Impuesto Inmobiliario rural y recursos del Tesoro
- Se distribuye con los índices de coparticipación.
- De una parte del fondo, el 75% son fondos reintegrables por los gobiernos locales.

Fondo para la construcción, reparación, mejora y/o ampliación de redes de agua potable, gas natural, cloacas y/o desagües

- Conformado por aportes del Tesoro y devoluciones periódicas.
- Se distribuye con los índices de coparticipación.
- De una parte del fondo, el 75% son fondos reintegrables por los gobiernos locales.

Fondo Complementario de Obras para Municipios y Comunas

- Se integra con recursos del Fondo para el Financiamiento de Obras de Infraestructura (FFOI).

Fondo permanente para la Financiación de Proyectos y Programas de los Gobiernos Locales de la Provincia de Córdoba

- Se constituye con el 1% de la coparticipación bruta, que ceden los municipios que adhieran al Fondo.

Fondo Federal Solidario

- Fondos provenientes del 30% de la recaudación de derechos de exportación de la soja.
- Se distribuye un 70% para la Provincia y un 30% para los municipios.

Fondo para la Descentralización del Mantenimiento de Móviles y Edificios Policiales del Interior de la Provincia (FOMEPEP)

- Recursos provenientes del Fondo de Reparación de Comisaría.

Programa de Asistencia Integral de Córdoba (P.A.LCor)

- Transferencias a municipios y comunas que no tengan sistema de racionamiento en cocido.

Ampliación de Fondo para la Descentralización del Mantenimiento de Edificios Escolares Provinciales -Fo.De.M.E.E.P.

- Fondos aportados por la Provincia.

Fondo para el mantenimiento, conservación, y/o mejoramiento red de caminos primarios y secundarios pavimentados

- Integrado por recursos provenientes del Fondo para el Financiamiento de Obras de Infraestructura (FFOI)

Fuente: Elaboración propia en base a normativa provincial.

III. COMPARACIÓN DE MARCO LEGAL ENTRE PROVINCIAS

- La coparticipación municipal es diferente entre las provincias argentinas, y se rige por normativas propias de cada jurisdicción.
- A los fines ilustrativos, y para poner en dimensión cómo está Córdoba en materia de reparto de fondos a los gobiernos locales, a continuación se brinda una breve **comparación con los regímenes de coparticipación municipal existentes en otras provincias**.
- En primer lugar, se exponen los **porcentajes legales referidos a la distribución primaria de los fondos provenientes de la Nación y de los impuestos propios de cada provincia**. Cabe aclarar que en muchas jurisdicciones existen (de manera similar a la Provincia de Córdoba) numerosos fondos con destino específico que complementan el sistema de coparticipación, pero que debido a la complejidad de analizarlos para las 24 jurisdicciones no son presentados en el presente informe.
- En términos generales, se aprecia que los porcentajes de distribución primaria de recursos hacia los municipios en la Provincia de Córdoba resultan superiores a los de jurisdicciones de similares características como pueden ser la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza.

Cuadro 1: Regímenes de coparticipación municipal en provincias argentinas. Distribución Primaria

Jurisdicción	Coparticipación Federal	Regalías	Ingresos de origen provincial			
			Ingresos Brutos	Inmobiliario	Automotores	Sellos
Buenos Aires	16,14%		16,14%	16,14%	16,14%	16,14%
Catamarca	25%	35%	25%	25%	90%	25%
Chaco	15,5%		15,5%	Delegado	Delegado	15,50%
Chubut	10%	14.4%- 16%	Delegado	Delegado		
Córdoba	20%		20%	20%	Delegado	
Corrientes	19%		19%	19%	Delegado	19%
Entre Ríos	16%	50%	12%	24%	60%	
Formosa	12%		12%	12%		12%
Jujuy	Suma fija					
La Pampa	13%	25%	26%	26%	26%	26%
La Rioja	12%		40%		40%	
Mendoza	18.8%	12%	18.8%	18.8%	70%	18.8%
Misiones	12%		12%	12%	12%	
Neuquén	15%	15%	15%	15%		15%
Río Negro	10%	10%	26.5%	26.5%	26.5%	
Salta	15%	20%	15%	15%		15%
San Juan	Suma fija					
San Luis	10%		20%	10%	20%	14%
Santa Cruz	11%	7%	32%			32%
Santa Fe	13,4%		13,4%	50%	90%	
Santiago del Estero	15%		25%	25%	40%	25%
Tierra del Fuego	25%	20%	45%			45%
Tucumán	16,5%			12%	85%	

Fuente: elaboración propia en base a normativas provinciales.

- En cuanto a la **distribución secundaria**, esto es cómo se reparten los fondos entre los municipios, también se observa una disparidad muy grande entre provincias. Debido a la heterogeneidad de criterios, a continuación se exponen solo las provincias más grandes que guardan similitudes socioeconómicas con la Provincia de Córdoba
- En el caso de la provincia de Córdoba se observa que el reparto de la distribución secundaria está basada principalmente en la población, no teniéndose en cuenta otros criterios relacionados con la pobreza, la capacidad recaudatoria de cada municipio o la eficiencia en la gestión municipal, por ejemplo, como sí se observan en otras provincias.

Cuadro 2: Regímenes de coparticipación municipal en provincias argentinas. Distribución Secundaria

Jurisdicción	Coparticipación Federal	Ingresos de origen provincial			
		Ingresos Brutos	Inmobiliario	Automotores	Sellos
Buenos Aires	58% al total de municipios:				
	<ul style="list-style-type: none"> - 62% según población (con ajustes en municipios turísticos). - 23% inversa capacidad tributaria per cápita, ponderada por población - 15% proporcional a la superficie 				
	37% a municipalidades con establecimientos oficiales de salud: El reparto se realiza según indicadores varios como camas disponibles, nivel de complejidad y ocupación; cantidad de consultas médicas; egresos de pacientes; pacientes diarios; establecimientos sin internación.				
5% a municipalidades con otras funciones transferidas					
Córdoba	Municipios: 21% en partes iguales.				
	71% proporcional a la población.				
Comunas: 50% en partes iguales.					
50% proporcional a la población.					
Entre Ríos	36% partes iguales. 25% recursos propios/recursos totales 34% padrón electoral 5% índice de pobreza	50% Participación de lo recaudado 25% Índice de población 25% Índice de pobreza ²	100% Según radicación del inmueble	100% según lo recaudado	
Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> - 65% Población - 25% partes iguales - 10% coeficiente de equilibrio desarrollo regional 				
Santa Fe	Municipios: <ul style="list-style-type: none"> - 40% según población - 30% Recursos percibidos el año anterior 30% Partes iguales 		80% Emisión del impuesto en la localidad 20% Población	66,67% Localidad donde se encuentra registrado el vehículo 33,33% Emisión del impuesto en la localidad	
	Comunas: <ul style="list-style-type: none"> - 80% según población - 20% Partes iguales 				

Fuente: elaboración propia en base a normativas provinciales.

² En el caso de la recaudación de IIBB proveniente de contribuyentes del Convenio Multilateral, la distribución se realiza en un 50% por población y 50% según índice de pobreza.

IV. EVOLUCIÓN DE LAS CIFRAS DEL REPARTO EN CÓRDOBA

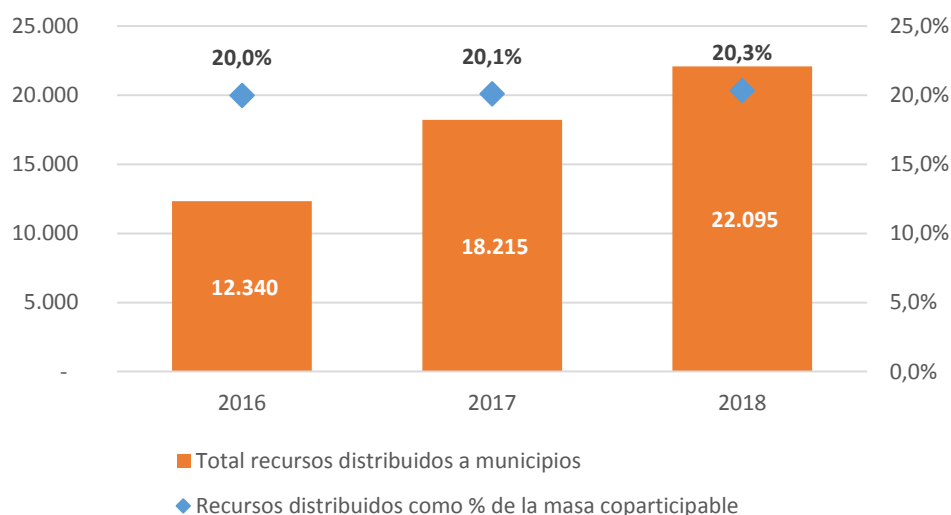
- Analizando los números globales del **reparto de fondos hacia los municipios** de los últimos años, se observa que los recursos transferidos a municipios representaron unos **\$ 12.399,6 millones en el año 2016**, y se estima que el **2017** habría cerrado con un total de **\$ 18.214 millones**, evidenciando así un **crecimiento del 48%** durante el año pasado. Para el año 2018 se presupuestaron recursos por cerca de **\$ 22.095 millones**, con lo cual se estima un crecimiento interanual del **21%**.
- Expresando dichas cifras **como porcentaje del total de la masa coparticipable** (conformada por la recaudación del impuesto a los Ingresos Brutos, el impuesto inmobiliario y los fondos provenientes de la coparticipación nacional), el ratio en todos los casos asciende a un **20%**, con lo cual se estaría cumpliendo con el porcentaje legal de coparticipación a los municipios.

Cuadro 3: Distribución de recursos a Municipios y Comunas

Distribución de recursos a Municipios y Comunas (En miles de pesos corrientes)	2016	Cierre estimado 2017	Presupuestado 2018
Coparticipación	11.839.231	17.287.800	20.369.100
Coparticipación + FOFINDES +FASAMU + Fondo de Emergencia y Desequilibrios + Otros	11.311.534	16.567.100	19.563.000
Fondo Federal Solidario	527.697	508.800	659.200
Otros impuestos nacionales (ganancias suma fija, bienes personales, régimen simplificado)		211.900	146.900
Otros fondos (Acuerdo Federal + Plan de Seg.Ciudadana + Fondo para mantenimiento de red de caminos)	500.400	927.000	1.725.500
Total recursos distribuidos a municipios y comunas	12.339.631	18.214.800	22.094.600
Total masa coparticipable (Recaudación IIBB + inmobiliario + fondos coparticipación nacional)	61.784.799	90.677.290	108.681.813
Recursos distribuidos a municipios como % de la masa coparticipable	20,0%	20,1%	20,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2016 y Presupuesto 2018 de la Provincia de Córdoba.

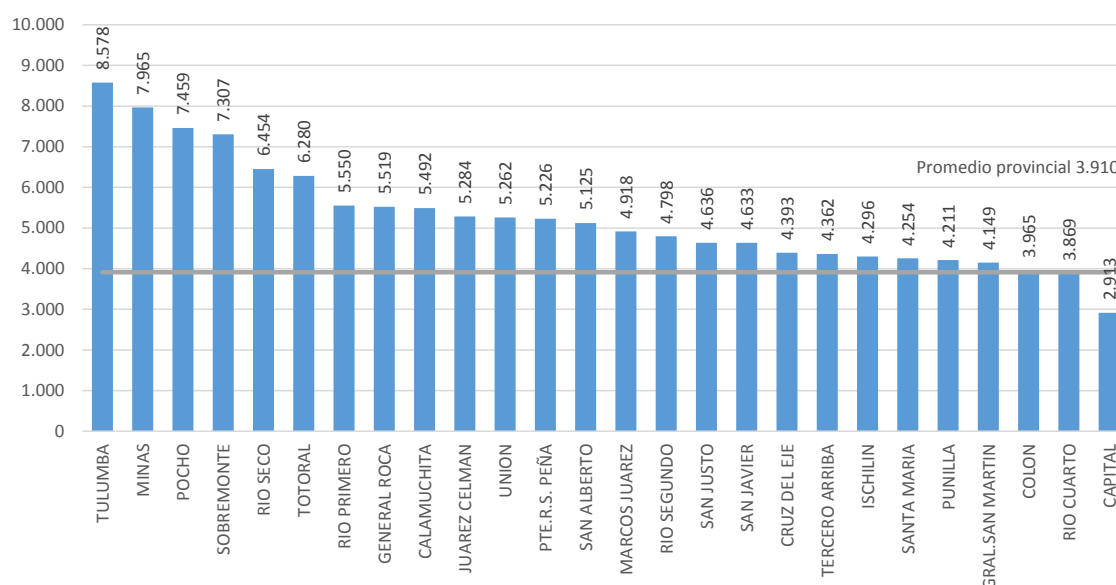
Gráfico 1: Distribución de recursos a Municipios y Comunas
(en Millones de \$ y como porcentaje de la masa coparticipable)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2016 y Presupuesto 2018 de la Provincia de Córdoba.

- En cuanto a la **distribución secundaria** de los recursos de la coparticipación, a continuación se presenta un análisis simplificado por departamento con los datos del reparto realizado en el período enero- septiembre de 2017, a partir de los datos de la última ejecución presupuestaria disponible.
- Se aprecia en términos per cápita cierta disparidad en el reparto de fondos entre los distintos departamentos de la provincia, heterogeneidad que seguramente se haga más acentuada si se analiza la distribución a nivel individual por localidad.

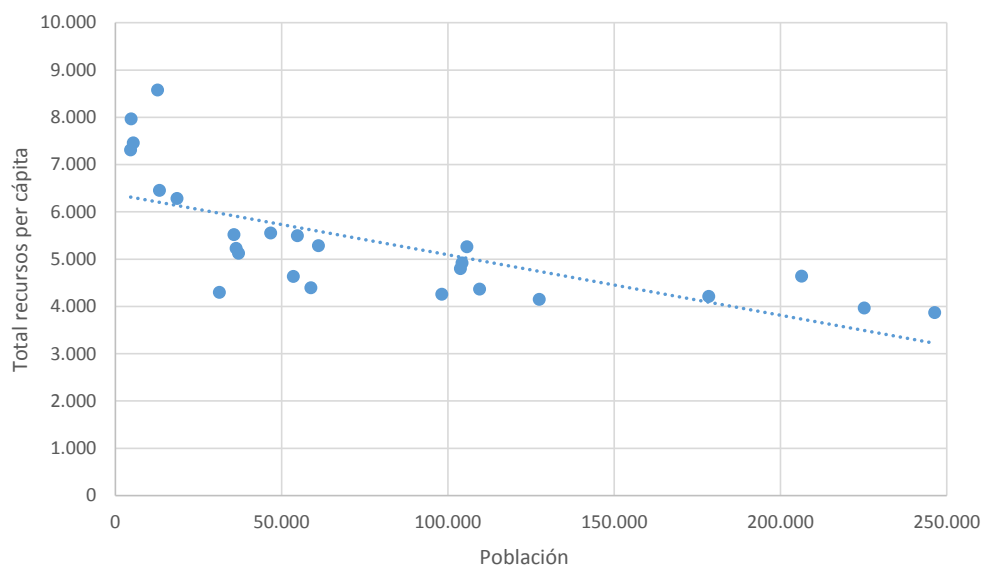
Gráfico 2: Distribución de recursos por departamento- En \$ per cápita. Enero- septiembre 2017



Fuente: Elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria a Septiembre de 2017 y datos poblacionales del Censo Nacional 2010, INDEC.

- Puesto que del total de fondos coparticipados a los municipios, el 95% de los recursos distribuidos hacia los municipios se realiza de manera automática rigiéndose por los índices de coparticipación de la Ley 8.663 (fondos de la coparticipación automática, FOFINDES, Fondo Federal Solidario y Fasamu), estas disparidades tienen que ver con cuestiones de los indicadores legales de distribución secundaria y principalmente por el reparto que se realiza de los fondos en partes iguales.
- En efecto, si se relacionan los montos transferidos per cápita con la población total del departamento se observa que a menor tamaño poblacional mayor es la cifra transferida per cápita, lo cual tiene su explicación en el porcentaje de los recursos que se distribuyen de manera igualitaria entre todas las localidades, que tiende a beneficiar relativamente más a las localidades más pequeñas.

Gráfico 3: Relación entre montos transferidos per cápita y población del departamento Enero-septiembre 2017 (sin Córdoba Capital)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2016 y Presupuesto 2018 de la Provincia de Córdoba.

V. COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL A PARTIR DEL CONSENSO FISCAL

- Con la firma del Consenso Fiscal entre la Nación y las Provincias se modifican aspectos de la masa coparticipable, pero que no generan cambios significativos en los porcentajes del reparto de fondos hacia la Provincia de Córdoba y los municipios.
- Concretamente, los puntos del Consenso que implican cambios en la relación Nación - Provincias se encuentran:
 - **Eliminación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias**, lo cual implica la eliminación de las deducciones que se le hacían al monto recaudado por dicho impuesto y que se destinaban a ANSES (20%), al Fondo del Conurbano (10%), al Fondo de Necesidades Básicas Insatisfechas (4%) y a reforzar ATN (2%). El consenso aclara que el “importe equivalente al recibido por las provincias en el marco de los incisos b y d del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (es decir, el 14% de la recaudación de Ganancias) se destinará a obras públicas y programas sociales administrados por las provincias.”
 - Reasignación del 100% de la recaudación del **Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios** a ANSES.
 - **Compensación a las provincias que adhieran al Consenso** con un monto equivalente a la disminución de recursos resultante de la combinación de las dos medidas anteriores. “Dicha compensación será administrada por cada jurisdicción y se destinará a inversiones en infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, productiva, de vivienda o vial - en sus ámbitos urbanos o rurales”.
 - Establecer una asignación específica de recursos coparticipables para garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional, “asegurando la transferencia a municipios de acuerdo a los montos destinados efectivamente para cubrir gastos vinculados a la finalidad y función de educación básica formal de acuerdo con la normativa vigente en cada jurisdicción”.
 - Se prevé la coparticipación de los fondos obtenidos a partir de la **Ley de Revaluó Impositivo**.
 - **Mecanismo de compensaciones mutuas**. Se establece un mecanismo de negociación y compensación de deudas y créditos recíprocos, entre el Estado Nacional y las jurisdicciones que aprueben el Consenso. Para dichas compensaciones, se prevé emitir un bono para todas las provincias y CABA, excluyendo a la provincia de Buenos Aires, a 11 años, que genere servicios por \$ 5.000.000.000 (cinco mil millones de pesos) en 2018, y \$ 12.000.000.000 (doce mil millones de pesos) por año a partir de 2019. Esos bonos serán distribuidos entre las jurisdicciones que aprueben el Consenso en función de los coeficientes efectivos de distribución resultantes del régimen general de Coparticipación Federal de Impuestos.
 - **Fondo Federal Solidario**. Se establece distribuir los recursos del Fondo Federal Solidario entre las jurisdicciones que adhieran y cumplan con el Consenso, lo cual implicará aumentar proporcionalmente la participación de estas últimas por sobre aquellas jurisdicciones que no participan.

- En cuanto al impacto de estas modificaciones, se **estima que luego de la eliminación del artículo 104 de ganancias y la reasignación del impuesto al cheque a ANSES no se generen cambios en los recursos de la Provincia y los municipios**, tal como se expone a continuación.
- En primer lugar, analizando de manera general el impacto sobre las cifras de la **Provincia de Córdoba**, se observa lo siguiente:
 - Por un lado, la reasignación del ***Impuesto al Cheque*** implicaría para la Provincia de Córdoba **menores recursos por un monto cercano a los \$ 3.000 millones**.
 - Por el lado del ***Impuesto a las Ganancias***, la eliminación del **artículo 104** implica dos efectos contrapuestos en el reparto:
 - 1) La eliminación de la detracción del 20% que antes iba a ANSES y del 2% de ATN.
 - 2) La eliminación del Fondo del conurbano y de NBI, que significa compartir recursos que antes iban directamente a 22 provincias ahora entre el Tesoro Nacional y las 24 jurisdicciones.
 - 3) Ambos efectos generan en conjunto **mayores recursos para la Provincia por \$ 2.050 millones**.
 - El **efecto neto para la Provincia** de la eliminación del artículo 104 del ***Impuesto a las Ganancias*** y la **reasignación de *Cheque*** implica una **pérdida de recursos por \$ 950 millones**, que serían compensados la **Nación**, con lo cual no se modifica en definitiva la situación fiscal para la provincia.
- En cuanto al impacto sobre los **municipios de Córdoba**, los cambios resultantes serían los siguientes:
 - La reasignación del ***Impuesto al Cheque*** implica **menores recursos transferidos a los municipios por \$ 620 millones**.
 - Y por el lado de ***Ganancias*** el impacto conjunto de la **eliminación del art.104** arroja mayores fondos para los municipios por **\$ 410 millones**.
 - En consecuencia, se observa que el **efecto neto de los cambios en la coparticipación del Impuesto al Cheque y Ganancias** para los **municipios significa una pérdida de recursos por \$ 190 millones**, que termina siendo subsanada por la coparticipación de la compensación a la Provincia.
- En definitiva, el impacto de la reasignación del Impuesto al Cheque y la eliminación del art.104 de Ganancias, previstos en el Consenso Fiscal termina siendo **neutral tanto sobre el fisco provincial como los municipales**. Las cifras se sintetizan en el cuadro a continuación.

Cuadro 4: Impacto de los principales de modificaciones en Coparticipación de Cheque y Ganancias sobre las cuentas de la Provincia de Córdoba y sus municipios

(Datos en Millones \$)

Modificaciones Consenso Fiscal	Impacto sobre ingresos de la Provincia	Impacto sobre ingresos de los municipios
Impuesto al Cheque:		
- Reasignación del 100% de su recaudación a ANSES	▼ \$ 3.000	▼ \$ 600
Impuesto a las Ganancias:		
- Efecto eliminación art.104 Impuesto a las Ganancias	▲ \$ 2.050	▲ \$ 410
Total impacto Cheque y Ganancias	▼ \$ 950	▼ \$ 190
Compensación por Cheque y eliminación art.104	▲ \$ 950	▲ \$ 190

- En cuanto a los **nuevos fondos** que recibiría la Provincia y que se coparticiparían a los municipios se encuentran los intereses del bono de compensación, el impuesto al revalúo y el nuevo impuesto a la renta financiera creado en la Ley de Reforma tributaria. La provincia estima que dichos fondos implicarían nuevos recursos a ser distribuidos a los gobiernos locales por cerca de **\$ 560 millones** para el 2018.

VI. REFLEXIÓN FINAL

- Del análisis del marco legal y de las cifras generales de coparticipación municipal en la Provincia de Córdoba se pueden extraer dos grandes conclusiones:
- Más allá de la complejidad del régimen de coparticipación municipal vigente en Córdoba, con la existencia de numerosos fondos, el 95% de los recursos distribuidos hacia los municipios se realiza de manera automática rigiéndose por los índices de coparticipación de la Ley 8.663. (Esto es, los principales componentes de las transferencias a los municipios vienen dados por los fondos de la coparticipación automática, FOFINDES, Fondo Federal Solidario y Fasamu, todos recursos que se distribuyen de acuerdo a los coeficientes de la ley).
- Asimismo, el hecho que existan fondos y/o asignaciones específicas que se detraen de la masa coparticipable no es un tema de índole local, sino que se pueden ver numerosos ejemplos también en el ámbito nacional, tal como fuera explicado en el anterior informe de Coparticipación Federal de Impuestos (por ejemplo, la detracción del 11% de IVA que va a financiar la Seguridad Social, o los impuestos a los combustibles que tienen un porcentaje de su recaudación que va a destinos específicos, o en algunos casos directamente al Tesoro Nacional).
- En cuanto a la **distribución primaria**, en términos comparativos con otras provincias, Córdoba es una de las que mayor proporción de fondos distribuye a sus municipios.

- Por su parte, en cuanto a la **distribución secundaria** entre localidades, al realizarse el reparto en un porcentaje en partes iguales y en otro porcentaje de manera directamente proporcional a la población, surgen disparidades entre regiones y entre las 457 localidades que existen en la Provincia.
- Sería ideal comenzar a plantear una reforma del actual sistema de coparticipación municipal en la Provincia, especialmente para la distribución secundaria de los recursos, que tenga en cuenta criterios de eficiencia y transparencia en la gestión municipal, además de garantizar verdaderos mecanismos de redistribución de ingresos entre las localidades.
- De todas maneras, se trata de una discusión compleja que debiera darse de manera integral por parte de todas las partes involucradas, y que implica la definición de indicadores objetivos, de fácil medición y que generen incentivos adecuados en el manejo de las cuentas públicas locales.