

IERAL



**Nombre del Proyecto: Asistencia técnica para  
mejorar la asignación de recursos del Sector  
Público de la provincia de Córdoba**

***Informe Final  
Tercera parte***

**Provincia de Córdoba  
Consejo Federal de Inversiones**

Elaborado por: IERAL de Fundación Mediterránea

31 de Agosto de 2004

## Contenido

<b>Introducción de la Tercera Parte .....</b>	<b>4</b>
<b>I. Características generales de los impuestos de la provincia de Córdoba .....</b>	<b>7</b>
I.1 Impuesto a los Ingresos Brutos .....	7
I.1.1 Impacto sobre la eficiencia económica .....	7
I.1.2 Impacto sobre la equidad y la distribución del ingreso .....	9
I.1.3 Capacidad de recaudación .....	9
I.1.4 Costos de administración y control .....	10
I.1.5 Costos de cumplimiento de la obligación tributaria .....	10
I.2 Impuesto de Sellos .....	11
I.2.1 Impacto sobre la eficiencia económica .....	11
I.2.2 Impacto sobre la equidad y la distribución del ingreso .....	12
I.2.3 Capacidad de recaudación .....	12
I.2.4 Costos de administración y control .....	13
I.2.5 Costos de cumplimiento de la obligación tributaria .....	13
I.3 Impuesto Inmobiliario .....	13
I.3.1 Impacto sobre la eficiencia económica .....	14
I.3.2 Impacto sobre la equidad y la distribución del ingreso .....	16
I.3.3 Capacidad de recaudación .....	16
I.3.4 Costos de administración y control .....	17
I.3.5 Costos de cumplimiento de la obligación tributaria .....	18
I.3.6 Incentivos sobre los gobiernos .....	18
I.4 Impuesto a los Automotores .....	18
I.4.1 Impacto sobre la eficiencia económica .....	19
I.4.2 Impacto sobre la equidad y la distribución del ingreso .....	19
I.4.3 Capacidad de recaudación .....	20
I.4.4 Costos de administración y control .....	20
I.4.5 Costos de cumplimiento de la obligación tributaria .....	21
<b>II. Lineamientos para la reforma del sistema tributario de la provincia de Córdoba .....</b>	<b>22</b>
II.1 El sistema tributario del Estado provincial .....	22
II.2 El sistema tributario municipal .....	26
II.2.1 Contribución sobre la actividad comercial, industrial y de servicios .....	29
II.2.2 Contribución que incide sobre los inmuebles (Tasa por servicios a la propiedad) .....	35
<b>III. Lineamientos para la descentralización tributaria a municipios .....</b>	<b>39</b>
III.1 El caso del Impuesto Inmobiliario .....	40
III.1.1 Marco actual .....	40
III.1.2 Argumentos a favor de su descentralización .....	43
III.2 El caso del impuesto Automotor .....	60
III.2.1 Argumentos a favor de su descentralización .....	60
III.2.2 Visibilidad de la carga y ausencia de “ilusión fiscal” .....	61
<b>IV. Distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno .....</b>	<b>64</b>

IV.1 Marco legal general de los gobiernos locales.....	64
IV.2 Las responsabilidades de los gobiernos locales en la práctica.....	65
<b>V. El sistema de coordinación fiscal entre la provincia de Córdoba y sus gobiernos locales .....</b>	<b>67</b>
V.1 Promover la coordinación interjurisdiccional .....	67
V.2 El porqué de las transferencias .....	68
V.3 Sistemas de coordinación fiscal interjurisdiccional.....	70
V.3.1 Método de separación de fuentes .....	71
V.3.2 Método de concurrencia de fuentes.....	72
V.3.3 Método de cuotas adicionales .....	72
V.3.4 Método de transferencias .....	73
V.3.5 Coparticipación de impuestos.....	74
V.3.6 Criterios de evaluación de los mecanismos alternativos de coordinación financiera .....	76
<b>VI. Coordinación fiscal en la provincia de Córdoba .....</b>	<b>79</b>
VI.1 Coparticipación de impuestos de la provincia de Córdoba .....	80
VI.1.1 El esquema vigente hasta 1998 (Ley N° 8424).....	80
VI.1.2 El esquema actual (Ley N°8663) .....	81
VI.1.3 El Pacto de saneamiento Provincia - Municipios y Comunas de Córdoba.....	85
<b>Apéndice.....</b>	<b>87</b>
A.1 Características del régimen municipal en Argentina.....	87
A.2 Ley provincial 8663: Régimen actual de coparticipación a los municipios en la provincia de Córdoba.....	91
A.3 Coparticipación a municipios en las provincias argentinas .....	95
<b>Bibliografía.....</b>	<b>98</b>

## **Introducción de la Tercera Parte**

El diseño de una estructura tributaria para el gobierno de la provincia de Córdoba obliga a revisar cuáles son las potestades tributarias que la literatura económica considera apropiado asignar a estos niveles de gobierno, así como las que se encuentran efectivamente establecidas por la legislación vigente.

El enfoque tradicional del problema de la asignación de potestades tributarias sugiere que una jurisdicción de nivel subnacional debería aplicar gravámenes que eviten el surgimiento de guerras tributarias o la pérdida de eficiencia ocasionada por distorsiones en la asignación de los recursos derivadas de una política impositiva heterogénea. De aquí que se aconseja que los niveles inferiores de gobierno sustenten su financiamiento sobre gravámenes lo más neutros posibles en términos de decisiones económicas, y que concentren la tributación sobre factores inmóviles.

No obstante, dos razones pueden justificar que niveles intermedios de gobierno tengan acceso a bases imponibles más amplias, incluso aquellas que afectan a factores móviles. La primera de ellas se relaciona con el principio del beneficio. Aunque normalmente, la aplicación de este principio se materializa a través de un sistema de tasas, cuando el tamaño de la jurisdicción es suficientemente grande (caso de una provincia) y la movilidad de los factores moderada, pueden utilizarse impuestos denominados de “cuasi beneficios” o de “beneficios generalizados”, los cuales se justifican en el hecho de que los residentes de cada una de estas jurisdicciones medianas son quienes disfrutan de los beneficios derivados del consumo de los respectivos bienes públicos. De esta manera se concede más espacio de acción a los gobiernos de nivel intermedio.

La segunda razón está ligada a la creciente descentralización del gasto público social y al desarrollo de la teoría de la elección pública, la cuál ha hecho evidente la necesidad de fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales, ya sea a partir de una mayor descentralización de potestades tributarias o de la aplicación de fuentes alternativas de ingresos.

Dado un nivel de descentralización en el poder tributario, debe bregarse por una serie de aspectos específicos que hacen a un buen sistema tributario subnacional. En este sentido, se exige a los impuestos que integren el esquema de financiamiento de un gobierno de nivel intermedio que cumplan con requisitos en materia de suficiencia fiscal, neutralidad, equidad, estabilidad macroeconómica y simplicidad. En caso de que se cuente con dos alternativas de imposición y deba elegirse entre ellas, la elección se definirá a favor de aquel gravamen que mejor cumplimente los requisitos mencionados.

En la primera sección de este informe se presentan lineamientos generales para una reforma del sistema tributario de la provincia de Córdoba, que mejore la eficiencia en la asignación de recursos e incremente el nivel de correspondencia fiscal de los gobiernos locales. En particular se propone la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas Minoristas y se discuten los principales argumentos que justificarían la descentralización del Impuesto Inmobiliario Urbano y el Impuesto Automotor a los municipios y comunas de la provincia. También se realiza un análisis comparativo del marco legal tributario actual de los cinco principales municipios de la provincia, poniendo énfasis en lo que refiere a dos gravámenes en particular, la Contribución sobre la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios y la Contribución que incide sobre los Inmuebles. El objetivo de este análisis es avanzar en la simplificación de estos marcos legales a los efectos de reducir costos de administración tributaria y costos de cumplimiento para los contribuyentes.

La segunda sección inicia el tratamiento del régimen de coparticipación municipal de impuestos de la provincia de Córdoba, entendido como el sistema de coordinación financiera comúnmente aplicado en la mayoría de los países federales. En este informe, se realiza el estudio del marco conceptual y del marco institucional vigente en la provincia de Córdoba. Se incluye un análisis de los principales desarrollos teóricos acerca de sistemas de coordinación financiera entre niveles de gobierno de un país federal y la evolución que tuviera el marco legal del régimen de coparticipación de la provincia en la década de los '90.

## **I. Características generales de los impuestos de la provincia de Córdoba**

En esta sección se caracteriza a los impuestos de la provincia de Córdoba en función de distintos efectos económicos asociados a la tributación y los arreglos administrativos particulares que prevalecen en nuestro país. En particular se trata de conocer para cada impuesto:

- Impacto sobre la eficiencia económica
- Impacto sobre la distribución del ingreso
- Capacidad de recaudación
- Costos de administración y control
- Costos de cumplimiento de la obligación tributaria

### **I.1 Impuesto a los Ingresos Brutos**

El Impuesto a los Ingresos Brutos (IIB) es un impuesto de naturaleza plurifásica, es decir que grava más de una vez la transferencia del bien o de sus insumos a lo largo del proceso productivo, que se aplica sobre el ejercicio de actividad económica con propósito de lucro. El tributo incide sobre todas las actividades y ventas sin que exista crédito disponible por el impuesto pagado en etapas anteriores.

#### **I.1.1 Impacto sobre la eficiencia económica**

El IIB es un impuesto que altera los precios relativos de la economía (el precio que recibe el productor no es el mismo que el que paga el consumidor) y consecuentemente distorsiona la asignación de los recursos económicos. Dado su carácter acumulativo, su incidencia sobre el precio de los bienes

dependerá de la alícuota tributaria y del número de eslabones que conformen la cadena de producción, distribución y comercialización de los mismos.

Este proceso de acumulación resulta en una múltiple imposición de la misma base imponible, así como también que, de su aplicación reiterada, el precio del bien final que enfrenta el consumidor se encarece en un monto superior a la suma recaudada en concepto del impuesto, fenómeno denominado “piramidación”.

El “efecto cascada” que genera (pago de impuestos sobre impuestos) promueve la integración vertical de los procesos de producción como una manera de minimizar el monto a pagar en concepto del impuesto, induciendo a una relocalización “forzada” de los procesos de producción.

También, puede llevar a un incremento del costo del capital cuando el impuesto recae sobre los insumos de este tipo, afectando la eficiencia productiva y sesgando la elección de técnicas de producción intensivas en trabajo. Como la potestad impositiva es de la jurisdicción donde se ejerce la actividad, gravándose los bienes y servicios producidos en la jurisdicción ya sea que se consuman dentro o fuera de la misma, se produce una exportación de la carga del impuesto.

El IIB afecta la competitividad de los bienes exportables, ya que si bien se puede eximir al exportador del pago del impuesto, no se puede cuantificar (o es extremadamente complicado) la incidencia del impuesto en los insumos y bienes de capital incorporados al valor exportado, lo cual dificulta su reintegro. Al mismo tiempo, dado que en el caso de los bienes importados el impuesto sólo recae sobre la etapa final de los mismos, a diferencia de los bienes producidos domésticamente que son alcanzados en todas las etapas, se produce un estímulo a la importación de bienes finales.



Por su parte, al ser un impuesto que en parte aplica el principio de origen (vía Convenio Multilateral) induce a una competencia entre jurisdicciones con el objetivo de atraer la radicación de actividades económicas.

Por último, el IIB no afecta las decisiones entre consumo presente y futuro siempre que se traslade la carga del impuesto hacia delante (hacia consumidor final).

### **1.1.2 Impacto sobre la equidad y la distribución del ingreso**

El impacto del IIB sobre la distribución del ingreso dependerá de las posibilidades de traslado de la carga del impuesto. Además, al no permitir la desgravación de los bienes de capital incentiva el uso de técnicas intensivas en trabajo.

### **1.1.3 Capacidad de recaudación**

Una de las mayores ventajas del IIB es su capacidad de generar una elevada recaudación aún con la utilización de una baja o moderada alícuota.

Respecto a su vulnerabilidad ante evasión y fraudes fiscales, ésta es más alta en el caso del pequeño comercio minorista, mientras que resulta menor en el caso de las etapas anteriores de la cadena de comercialización. Un defecto importante de este impuesto es que, al no reconocer créditos por las compras intermedias y de bienes de capital, tanto comprador como vendedor tienen incentivos para ocultar la transacción, dado que no hay una confrontación de intereses, de esta manera la omisión de la declaración de ventas no tiene ninguna repercusión hacia delante ni hacia atrás en la cadena de control del tributo.

En la década de los '90 se ha ido produciendo una reducción de la base imponible del IIB, quedando ésta conformada básicamente con las ventas

mayoristas y minoristas. De esta manera se tratan de reducir los efectos cascada y piramidación típicos de este impuesto.

Por último, nótese que al tratarse de un impuesto que depende del nivel de actividad económica su recaudación se ve sujeta a las variaciones de éste.

#### **1.1.4 Costos de administración y control**

La administración del IIB no es compleja. Las dificultades asociadas a la recaudación del impuesto son relativamente bajas, especialmente en el ámbito mayorista y de producción, siendo mayores en el caso de pequeños comercios minoristas y/o sin contabilidad. El IIB tiene una elevada cantidad de contribuyentes, similar a la que prevalecería bajo un IVA.

Es posible implementar mecanismos de retención o percepción del impuesto con el objetivo de disminuir el potencial de evasión en la última etapa de la cadena de comercialización. También es factible implementar pagos fijos o mínimos, especialmente en el caso de los pequeños comercios minoristas.

Lo que sí resulta sumamente complejo en términos administrativos es cuantificar la incidencia del impuesto sobre el comercio exterior tanto para el cálculo de los reintegros a los exportadores como de la tasa compensatoria a aplicar sobre las importaciones.

#### **1.1.5 Costos de cumplimiento de la obligación tributaria**

Respecto a los costos de cumplimiento de la obligación tributaria, estos son menores para quienes quedan comprendidos por el régimen de montos fijos (pequeños comercios).

En términos generales, el grado de dificultad en la liquidación del impuesto es bajo, dado que sólo requiere especificar el nivel de ventas de la actividad y a diferencia del caso del IVA, no hay reclamo de créditos fiscales.

## **1.2 Impuesto de Sellos**

El Impuesto de Sellos (IS) recae sobre los actos, contratos u operaciones de carácter oneroso instrumentados a través de una escritura, papel o documento que constituya un título jurídico con el cual pueda ser exigido el cumplimiento de las obligaciones involucradas. La base imponible del impuesto es el valor nominal expresado en los instrumentos gravados, salvo para casos especiales. La justificación de este impuesto se basa en el principio del beneficio, dada la supuesta mayor seguridad jurídica que implica la certificación de lo pactado por parte del Estado. Sin embargo, un aspecto que se le critica fuertemente es la forma en que la obligación tributaria es calculada, siendo la misma proporcional al monto de la operación. A este respecto se señala que sería más correcto su cobro vía montos fijos por módulos.

### **1.2.1 Impacto sobre la eficiencia económica**

El IS es un impuesto no neutral sobre precios relativos, dada la cantidad de exenciones que la legislación del impuesto contempla y las altas posibilidades de evasión y elusión que presenta.

Sus efectos sobre el comercio exterior son negativos, desincentiva exportaciones, al no poder identificarse exactamente los impuestos pagados en operaciones anteriores a la venta al exterior.

Puede afectar la localización de las inversiones, llevando a localizaciones artificiales, en especial cuando en la actividad existen montos importantes por contratos sujetos al impuesto. Consecuentemente, la

competencia entre jurisdicciones puede existir con el propósito de atraer inversiones.

Al gravar mayormente las decisiones de inversión, tiene un efecto adverso sobre el ahorro (consumo futuro). Por último, resulta neutro sobre la oferta laboral.

### **1.2.2 Impacto sobre la equidad y la distribución del ingreso**

En el caso de algunas operaciones gravadas (compraventa de inmuebles, automotores y otros) puede resultar levemente regresivo en términos de la distribución del ingreso.

### **1.2.3 Capacidad de recaudación**

El IS tiene un potencial recaudatorio bajo, que depende positivamente del nivel de actividad económica, principalmente de la inversión.

Su forma de liquidación lo hace muy vulnerable ante evasión y fraudes fiscales. El hecho de que la carga tributaria se defina como proporción del valor del contrato, y no como un cargo fijo, incentiva a ocultar la realización del acto o a fraguar los montos de los contratos, cuando ello es posible. En el caso de la compraventa de inmuebles, tal situación no permite una correcta valuación posterior de los inmuebles a los efectos del Impuesto Inmobiliario.

En Córdoba, al igual que en la mayoría de las provincias, existe una larga lista de operaciones particulares o sectores que han sido beneficiados a través de exenciones. La gran heterogeneidad sugiere que el otorgamiento de las mismas ha tenido una evolución desordenada y arbitraria, excepto en lo que respecta a las principales actividades productivas, donde se advierte la influencia del Pacto Fiscal Federal de 1993.

Por último, la recaudación de este impuesto es de tipo procíclica, es decir que se incrementa en las fases de auge económico y declina en los períodos de depresión.

#### **1.2.4 Costos de administración y control**

La administración del IS no es compleja, pero sí la fiscalización del mismo. Como se mencionara, la forma de cálculo del gravamen, en la mayoría de los casos proporcional al monto del contrato u operación, incentiva el ocultar la operación así como también su efectivización por montos menores a los reales.

Por su naturaleza, no hay posibilidad de aplicar mecanismos de retención o percepción del impuesto. Si se pueden implementar pagos fijos o mínimos.

Al igual que en el caso del IIB, resulta dificultoso reintegrar la carga de IS generada en operaciones anteriores a las de exportación.

#### **1.2.5 Costos de cumplimiento de la obligación tributaria**

Los costos de cumplimiento de la obligación tributaria son bajos. No hay reclamo de créditos fiscales.

### **1.3 Impuesto Inmobiliario**

El Impuesto Inmobiliario (II) se aplica sobre una manifestación particular de la riqueza, la propiedad inmueble. La justificación histórica de este impuesto se basa en la relación que ha de existir entre la riqueza de los individuos y su capacidad de tributación.<sup>1</sup> Sin embargo, este principio no está

---

<sup>1</sup> Los inmuebles representan una manifestación de capacidad de pago, complementaria a la de los ingresos, que debería ser considerada al aplicar el principio de la capacidad de pago en la tributación.

exento de críticas, como aquella que sostiene que la relación entre riqueza y propiedad inmueble es sólo parcial, o la que señala que este tributo no permite incorporar la posición neta de la riqueza de los individuos. Otra justificación para este impuesto es el principio del beneficio, bajo el argumento de que la oferta de los servicios públicos por parte del Estado se capitalizan en el valor de la propiedad, aumentando el precio de mercado de la misma.

### **1.3.1 Impacto sobre la eficiencia económica**

Dado que es un impuesto que se aplica sobre una base impositiva inmóvil son mínimos los potenciales efectos distorsivos. Sin embargo, un impuesto sobre la propiedad puede disminuir la inversión en bienes raíces.

Respecto a un posible impacto sobre precios relativos a nivel industrial, es de esperar que este sea más importante en el caso de actividades que implican fuertes inversiones de capital inmobiliario respecto a las que son intensivas en mano de obra, favoreciendo de este modo a estructuras productivas intensivas en factor trabajo. Estos efectos han de trasladarse luego al precio de los productos de estas industrias, implicando un aumento en el precio relativo de los bienes producidos por industrias capital intensivas. Por supuesto, la intensidad de estos efectos dependerá en último término de la magnitud de la carga del impuesto, así como de la posibilidad de trasladarlo hacia adelante. Normalmente no representa un costo productivo de envergadura.

En el caso de que la carga del impuesto se traslade al precio de los bienes producidos, y dadas las dificultades desde el punto de vista administrativo de identificar la proporción del impuesto que corresponde a aquellos bienes e insumos utilizados en el proceso productivo, y que están incluidos en el valor de los bienes exportados, no es posible su reintegro a los

exportadores, lo cual disminuye la competitividad del sector de bienes exportables. Sin embargo dado que no es usual el reintegro de este tipo de impuestos sobre los bienes comercializables internacionalmente el problema no adquiere mayor relevancia, además de que, exceptuando a algunas actividades en particular, no constituye un costo productivo importante.

El II no distorsiona a priori la localización de la inversión. Ante diferencias en las tasas cobradas por distintas jurisdicciones la compensación se da básicamente vía un ajuste en el precio de mercado de la propiedad.

Respecto a lo que sucede con los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio neto es de esperar que un impuesto sobre la propiedad genere un menor efecto negativo sobre las decisiones de ahorro, ya que este último será gravado sólo en el caso de que se aplique a la compra de bienes sujetos a imposición.

Por su parte, es de esperar que un impuesto a la propiedad afecte en menor medida la oferta de mano de obra respecto de lo que lo hace un impuesto a la renta. Si bien se da un efecto ingreso que induce a la gente a querer trabajar más, no se manifiesta el efecto sustitución puesto que el aumento del ingreso proveniente del trabajo no conlleva obligación impositiva alguna, a menos que se aplique para la compra de bienes sujetos al impuesto. Respecto a otros factores de producción, como es el caso de la tierra, un impuesto sobre el valor de esta incitará al propietario a tratar de usarla de la manera más eficiente posible, pues en este caso el impuesto no depende del rendimiento que se obtiene de la explotación de la propiedad. Al ser un impuesto de suma global, y a diferencia del impuesto sobre los bienes de capital, un impuesto sobre la tierra produce sólo un efecto ingreso, ya que ante un aumento de los ingresos no se acrecienta la obligación impositiva por lo que no se verifica el efecto sustitución (Due y Friedlaender, 1981).

### **I.3.2 Impacto sobre la equidad y la distribución del ingreso**

Una de las críticas más importante que se le hace a este impuesto esta relacionada con la inequidad del mismo. Se señala que es regresivo con relación al ingreso corriente de los niveles bajos y altos de ingreso (Due y Friedlaender, 1981). Adicionalmente, se sostiene que este impuesto no permite incorporar, sin excesivos costos administrativos, consideraciones relacionadas con la situación particular de cada contribuyente que pueden romper la supuesta relación directa entre riqueza inmueble y capacidad de pago (Chisari y otros, 1995). También, el impuesto se transforma en una pesada carga ante cambios bruscos en el ingreso de las personas, ya que la obligación tributaria no se ve alterada, cosa que si ocurre con los impuestos sobre el consumo y el ingreso (Due y Friedlaender, 1981). Otra fuente de inequidad es la alta variabilidad de las tasas según la ubicación geográfica. Sin embargo en este caso dichas diferencias pueden ser el reflejo de diferentes preferencias por servicios públicos. Además, tal como se señaló más arriba, es de esperar que diferentes tasas afecten la valuación de mercado de las propiedades de manera que la carga real del impuesto tienda a emparejarse. Por último, un aspecto que ayuda a dotar a este impuesto de una mayor inequidad es la falta de uniformidad al momento de la valuación, la cual dependiendo del lugar y momento del tiempo puede diferir de manera importante respecto al valor real de la propiedad. Sin embargo, este problema tiene más que ver con aspectos que hacen a la aplicación y administración del impuesto que a su esencia.

### **I.3.3 Capacidad de recaudación**

El II tiene un elevado potencial recaudatorio con alícuotas pequeñas. Resulta un impuesto poco vulnerable ante evasión y fraudes fiscales si se



asume el costo político de recaudar. De lo contrario se observan altos niveles de mora e incumplimiento.

La base imponible de este gravamen es bastante general, aunque existen excepciones determinadas por el carácter o uso que se hace del inmueble, por ejemplo, la vivienda única de jubilados de bajos recursos.

Por último, una ventaja importante de este impuesto es la estabilidad nominal de su producido. En efecto, dejando de lado variaciones en los niveles de atraso y mora, es bastante estable en términos nominales. Por el contrario, en ambientes de alta inflación puede producirse un rápido deterioro de la recaudación real, en la medida que no se ajuste la valuación de los inmuebles al cambio en los precios.

#### **1.3.4 Costos de administración y control**

El Impuesto Inmobiliario resulta en principio de simple administración, aunque debe reconocerse que puede perder esta condición en un ambiente macroeconómico inestable. Un problema de este impuesto es la imposibilidad de ajustar de manera rápida la valuación fiscal del bien ante cambios en el valor de mercado, lo cual lleva a que en general la alícuota real del impuesto difiera considerablemente de la nominal, diferencias que a su vez no son homogéneas entre diferentes contribuyentes.

Por el contrario, la fiscalización del cumplimiento de la obligación tributaria es, en términos relativos a otros impuestos, sencilla y poco compleja. Esta simplicidad de acrecienta si se implementan regímenes de pagos fijos y mínimos.

Por último, administrativamente es muy difícil la identificación de la carga del impuesto en el precio de venta de los productos exportados, en el caso de que esta sea trasladada, lo cual impide su devolución por parte del Estado.

### **I.3.5 Costos de cumplimiento de la obligación tributaria**

Los costos de cumplimiento de la obligación tributaria son bajos. No hay reclamo de créditos fiscales.

### **I.3.6 Incentivos sobre los gobiernos**

El II es un impuesto muy visible desde el punto de vista del contribuyente, ya que éste debe hacer frente al impuesto de manera directa por medio de pagos cada cierto intervalo de tiempo. Esta característica del impuesto lo hace atractivo (para la eficiencia en la provisión de bienes públicos) desde el punto de vista de la imputabilidad, no así desde el punto de vista del fisco, por el costo político que genera. Un punto desfavorable de este impuesto es que, en el caso de un ambiente de alta inflación el incremento nominal del impuesto puede llegar a ser confundido por el contribuyente como una suba real del monto que paga, lo cual puede ocasionar resistencia de parte de aquél (Bird, 1999).

## **I.4 Impuesto a los Automotores**

El Impuesto a los Automotores (IA) es un impuesto que recae sobre una manifestación particular de la riqueza, la propiedad automotor. De manera similar al Impuesto Inmobiliario, la justificación de este impuesto se hace tanto por el lado de la capacidad de pago como del beneficio. Respecto a la primera se señala que debe existir una relación entre la riqueza de un individuo y su capacidad de tributación. Sin embargo, y tal como se señala en el caso del impuesto inmobiliario, se sostiene que la relación entre riqueza y propiedad automotor es sólo parcial. Respecto al principio del beneficio, el argumento se basa en que el impuesto corresponde al pago por los servicios viales (calles, rutas, etc.) ofrecidos por el gobierno; en este caso, más que de un impuesto se debe hablar de una tasa retributiva de servicios.

### **I.4.1 Impacto sobre la eficiencia económica**

Dado que es un impuesto que se aplica sobre una base impositiva con baja movilidad, no son importantes los potenciales efectos distorsivos. Respecto a su incidencia sobre la industria es de esperar que la misma sea más importante en el caso de ciertas actividades, las de transporte por ejemplo. Estos efectos pueden llegar a trasladarse al precio final, implicando un aumento en el precio relativo de dichos bienes. Por supuesto, la intensidad de estos efectos dependerá en último término de la magnitud de la carga del impuesto y de la posibilidad de trasladarlo hacia adelante.

El IA no genera efectos distorsivos en el comercio exterior y sus implicancias en términos de la localización de los factores de la producción son reducidas.

De manera similar a lo que sucede con el Impuesto Inmobiliario, y respecto a lo que acontece con los Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio Neto, es de esperar que el Impuesto Automotor genere un menor efecto negativo sobre las decisiones de ahorro, ya que este último será gravado sólo en el caso de que se lo aplique a la compra de bienes sujetos a imposición.

Respecto a su impacto sobre la oferta laboral, nótese que al afectar el ingreso disponible genera un efecto ingreso que induce a la gente a querer trabajar más. En cambio, el efecto sustitución es casi nulo, puesto que el aumento del ingreso proveniente del trabajo no conlleva obligación impositiva alguna, a menos que se aplique para la compra de bienes sujetos al impuesto.

### **I.4.2 Impacto sobre la equidad y la distribución del ingreso**

El IA puede llegar a transformarse en una pesada carga ante cambios bruscos en el ingreso de las personas, ya que la obligación tributaria no se ve alterada, cosa que sí ocurre con los impuestos al consumo y al ingreso (Due y

Friedlaender, 1981). Otra fuente de inequidad es la alta variabilidad de las tasas según la ubicación geográfica. Aunque en este último caso dichas diferencias pueden ser el reflejo de diferentes preferencias por servicios públicos. Otro aspecto que puede generar una mayor inequidad es la incorrecta valuación del bien objeto del impuesto. Como en el caso del Impuesto Inmobiliario este último problema tiene más que ver con la aplicación y administración del impuesto que con su esencia.

#### **1.4.3 Capacidad de recaudación**

El IA tiene un razonable potencial recaudatorio con alícuotas pequeñas. Resulta un impuesto poco vulnerable ante evasión y fraudes fiscales si se asume el costo político de recaudar. De lo contrario se observan altos niveles de mora e incumplimiento.

La base imponible es usualmente comprensiva de todo el patrimonio automotor de una jurisdicción, aunque se suele exceptuar del pago del impuesto a los automotores con un mínimo de antigüedad.

Por su parte, dejando de lado variaciones en los niveles de mora, la recaudación del IA es bastante estable en términos nominales. Sin embargo, en ambientes de alta inflación puede producirse un rápido deterioro de la recaudación real en la medida que la valuación fiscal de los automotores se rezague del cambio en los precios.

#### **1.4.4 Costos de administración y control**

Un problema que este impuesto comparte con aquellos que recaen sobre manifestaciones indirectas de la riqueza (inmobiliario, etc.) esta dado por las dificultades de que la valuación fiscal del bien se ajuste de manera automática a los cambios en el valor de mercado. Este problema lleva a que,

en general, la alícuota real del impuesto difiera considerablemente de la nominal, diferencias que a su vez no son homogéneas entre contribuyentes.

Por el contrario, la complejidad en la fiscalización del impuesto es relativamente baja, siendo mayor aún en el caso de que se implementen pagos fijos o mínimos.

#### **I.4.5 Costos de cumplimiento de la obligación tributaria**

Los costos de cumplimiento de la obligación tributaria son bajos. No hay reclamo de créditos fiscales.

## **II. Lineamientos para la reforma del sistema tributario de la provincia de Córdoba**

### **II.1 El sistema tributario del Estado provincial**

El gobierno de la provincia de Córdoba debe avanzar en la conformación de un sistema tributario que no afecte la correcta asignación y un uso eficiente de los recursos productivos de la provincia.

En este sentido se exige que el sistema tributario asegure neutralidad en sus efectos sobre la asignación de los recursos, a través de impuestos que no distorsionen precios relativos de bienes y factores. Nótese que los precios relativos constituyen una referencia de la escasez relativa y las preferencias de consumo de los individuos, y guían las decisiones de los agentes económicos. Si los precios relativos se ven afectados por los impuestos, las decisiones que se tomen a partir de ellos serán sesgadas e ineficientes.

También se demanda que el sistema tributario aliente la competitividad de la producción local; o desde otra perspectiva, no afecte las exportaciones ni la producción nacional que compite con las importaciones. Es decir se exige que los impuestos que se apliquen sean neutrales en términos de las transacciones interjurisdiccionales y de las operaciones de comercio exterior que se puedan realizar desde la provincia. En una misma línea se exige que los impuestos locales incentiven la inversión e induzcan el crecimiento económico. Nótese que la inversión es el motor del crecimiento, por lo que ésta debe ser estimulada y protegida de la presión tributaria.

Otro aspecto importante que debe cuidarse en un sistema tributario se relaciona con los costos de cumplimiento y de administración que genera el mismo. En este sentido, el punto relevante es que existen impuestos de cumplimiento más costoso que otros para los contribuyentes y también de

administración más costosa que otros para el ente recaudador. Se promueve entonces la simplicidad tributaria y la elección de los impuestos menos “costosos” en el sentido mencionado. Relacionado a este punto, resulta clave elegir aquellos impuestos que posibiliten un mejor control de la evasión y los fraudes fiscales.

La salud fiscal de un gobierno depende de, entre otros factores, los impuestos con los que se financie y de cómo evolucionen estos con el transcurso del tiempo. En este sentido, se tiene que determinados impuestos evolucionan de manera similar al nivel de actividad económica (caso de los impuestos al consumo), mientras que otros reaccionan más violentamente a los cambios cíclicos de éste (caso de los impuestos sobre los bienes importados). También se dispone de impuestos que se encuentran más aislados de los vaivenes de la economía, caso de los impuestos patrimoniales (impuesto inmobiliario, a los bienes personales).

En los últimos años ha cobrado mucha relevancia una nueva condición que se le exige a los impuestos que conforman un sistema tributario: ellos deben inducir conductas responsables por parte de quienes los administran y asignan su producido. En este tema se discute por ejemplo acerca de la “visibilidad” de los impuestos para los contribuyentes y se sostiene que mientras más visibles sean éstos mejor la percepción que tendrán los contribuyentes de los recursos que les demanda el financiamiento de la prestación pública.

En el caso del sistema tributario de Córdoba, se recomienda la sustitución (o transformación) del Impuesto a los Ingresos Brutos (IIB), pues su naturaleza plurifásica (grava más de una vez la transferencia de un bien o servicio a lo largo del proceso productivo y de comercialización) trae aparejada distintos inconvenientes para la economía provincial.

El IIB distorsiona precios relativos. En efecto, el proceso de acumulación de la carga a medida que un producto avanza en su proceso productivo y de comercialización resulta en una múltiple imposición de la misma base imponible, que no permite descargar el impuesto pagado en etapas anteriores, con lo que el efecto sobre el precio final de los bienes y servicios dependerá del número de veces que es gravado hasta llegar al consumo final. Además, se afirma que el precio del bien final que enfrenta el consumidor suele encarecerse en un monto superior a la suma recaudada en concepto del IIB.

El IIB distorsiona decisiones empresarias. Este es el caso debido a que su carácter acumulativo favorece la integración vertical de las empresas, como modo de eludir el pago del impuesto. Además, puede sesgar la elección entre insumos productivos, pues grava sólo a algunos de ellos. También afecta la competitividad de la producción local. Respecto a los bienes exportables ya que, si bien se puede eximir al exportador del pago del impuesto por sus ventas, no se puede cuantificar (o es extremadamente complicado) la incidencia del impuesto en los insumos y bienes de capital incorporados a la producción, con lo cual se dificulta su reintegro. Con relación a los bienes importados, el impuesto recae sólo sobre la etapa final de comercialización de los mismos, a diferencia de los bienes producidos domésticamente que son alcanzados en todas las etapas. Ello introduce un estímulo a la importación de bienes finales.

El IIB promueve la relocalización de las empresas por motivos impositivos. Al ser un impuesto que en parte aplica el principio de origen (a través del Convenio Multilateral) induce la competencia entre jurisdicciones con el objetivo de atraer la radicación de actividades económicas, lo cual, junto a los incentivos para la integración vertical, puede generar relocalizaciones “forzadas” de los procesos de producción. También implica



que en determinadas transacciones se exporte la carga del impuesto hacia contribuyentes de otras jurisdicciones, lo que puede generar conductas ineficientes con relación a las decisiones de gasto público (erogaciones financiadas en parte por no residentes).

Por último, resulta negativo desde el punto de vista del control de los actos de gobierno que realizan los contribuyentes, pues estos no perciben claramente el impuesto pagado y ello suele generar problemas de ilusión fiscal.

Entre los impuestos generales al consumo potenciales reemplazantes para el Impuesto a los Ingresos Brutos se tienen dos alternativas principales: un Impuesto a las Ventas Finales (IVF)<sup>2</sup> o alguna alternativa de IVA provincial<sup>3</sup>.

Ambos tributos sustitutos garantizan neutralidad en la asignación de los recursos y visibilidad por parte de los contribuyentes, es decir los dos cumplirían satisfactoriamente con estos requisitos. Donde no son similares los dos tributos sustitutos es en lo que respecta a simplicidad y control de la evasión.

En materia de simplicidad existen claras diferencias a favor de un IVF, dado que resulta un impuesto de bajo costo de cumplimiento para el contribuyente y de fácil administración para el fisco, donde además este cuenta con décadas de experiencia en el IIB, cuya administración tributaria no dista demasiado de un IVM.

Las ventajas y desventajas entre el IVF y un IVA respecto al control de la evasión están repartidas. Frecuentemente se ha indicado sobre las dificultades que presenta un IVF por la escasa dimensión económica de la

---

<sup>2</sup> También denominado como Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM).

<sup>3</sup> IVA destino por el sistema de crédito fiscal, IVA destino pago diferido, IVA *mochila*, etc.

mayoría de los contribuyentes minoristas, y por la dificultad de distinguir entre ventas de bienes con destino en el consumo final o intermedio que realizan aquéllos. Por el lado del IVA, las alternativas propuestas siempre cuentan con algún problema grave en términos de posibilidades de fraudes fiscales (devolución de créditos fiscales, "paseo de la factura", etc.). En función de la experiencia argentina en materia de evasión y fraudes fiscales, la alta concentración hoy existente en el canal minorista, que facilita la recaudación, y las nuevas alternativas de gestión en la administración tributaria, la implementación de un IVF podría considerarse una buena opción. Para tal fin y una rápida implementación y transición resulta preferible adaptar el actual IIB para que grave sólo las ventas a consumidores finales.

## **II.2 El sistema tributario municipal**

En el ámbito municipal las contribuciones por servicios prestados constituyen la principal fuente de recursos con que cuentan los gobiernos de este nivel. Estos gravámenes recaen sobre la tenencia de determinados activos patrimoniales y sobre la producción y consumo de bienes y servicios.

Una esquema fiscal municipal eficiente debería asegurar que los cargos impositivos originados en las distintas contribuciones equiparen las ventajas que significa para los ciudadanos contar con seguridad, sanidad, infraestructura básica y otros elementos que favorecen el desarrollo económico y social de una jurisdicción.

Pero en la realidad se observa que algunas de las contribuciones que rigen en los municipios poco tienen que ver con un servicio o beneficio que se ofrece al ciudadano, sino que existen más bien por una necesidad de financiamiento o de penalización a alguna actividad económica. En este tipo de casos la Contribución actúa de hecho como un impuesto, con todos sus efectos perjudiciales. Como ejemplo de la primera justificación se encuentran

las que recaen sobre el consumo de energía y gas o sobre las actividades relacionadas con espectáculos o diversiones públicas. Como ejemplo de la segunda puede citarse a la contribución que recae sobre la circulación de valores sorteables.

El objetivo del presente apartado consiste en realizar una comparación entre los regímenes tributarios existentes en los principales municipios más grandes, en cuanto a población se refiere, de la Provincia de Córdoba, a saber: Ciudad de Córdoba, Río Cuarto, San Francisco, Villa María y Villa Carlos Paz. Se analizarán características cualitativas generales que definen la estructura tributaria aplicada, como ser la cantidad y tipo de tasas aplicadas y la definición de base imponible y exenciones adoptadas para aquellas contribuciones más relevantes.

Se desprende del Cuadro 1 la amplia variedad de gravámenes municipales existentes en este ámbito que recaen sobre diversos sujetos, actividades y activos patrimoniales. De todos ellos, los más representativos en cuanto al aporte que realizan a las arcas municipales son la *Contribución sobre los Inmuebles* y la que recae sobre la *Actividad Industrial, Comercial y de Servicios*. Más allá de estas tasas relevantes que se cobran en todos los municipios analizados, existe una gran variedad de otros gravámenes que se dan sólo en algunos de ellos.

Se advierte que el municipio con mayor cantidad de contribuciones es Villa Carlos Paz, con 18 gravámenes, siendo por el contrario Río Cuarto el que menor número presenta (13 contribuciones).

**Cuadro 1: El sistema tributario municipal en Córdoba**

Contribución	Ciudad de Córdoba	Rio Cuarto	San Francisco	Villa Carlos Paz	Villa María
Sobre inmuebles	Si	Si	Si	Si	Si
Sobre automotores	Si	Si	Si	Si	Si
Sobre la actividad comercial, industrial y de servicios	Si	Si	Si	Si	Si
Sobre espectáculos y diversiones públicas	Si		Si	Si	Si
Sobre cementerios	Si	Si	Si	Si	Si
Sobre la publicidad y propaganda			Si	Si	Si
Sobre la utilización de espacios de dominio público	Si	Si	Si	Si	Si
Sobre la construcción de obras	Si	Si	Si	Si	Si
Inspección sanitaria (mataderos)				Si	
Derecho de oficina	Si			Si	Si
Ss. de protección sanitaria	Si	Si	Si		
Por mejoras		Si		Si	Si
Servicios adicionales municipales	Si				
Sobre los mercados	Si			Si	Si
Inspección, instalación y suministro de energía eléctrica	Si		Si	Si	Si
Inspección, instalación y suministro de gas natural	Si			Si	
Actuación administrativa	Si	Si	Si		
Rentas diversas	Si	Si	Si	Si	Si
Financiamiento a la obra pública		Si			
Ferias y remates de hacienda		Si	Si	Si	Si
Servicios sanitarios de agua y cloacas		Si	Si		
Rifas y juegos de azar			Si	Si	Si
Inspección sanitaria de prod. alimenticios			Si		
Ocupación de plataforma y utilización de servicios prestados en terminal de ómnibus			Si		
Derecho de inspección y contraste pesos y medidas				Si	
<b>Total tasas y contribuciones</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>15</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de ordenanzas y códigos municipales 2003.

La principal conclusión que surge de esta comparación es que los municipios de la provincia de Córdoba cuentan con un esquema de financiamiento excesivamente complejo, que se sostiene en la imposición de múltiples gravámenes, muchos de ellos de escaso poder recaudatorio. Además en la práctica, los gobiernos locales terminan conformando un esquema de financiamiento con más impuestos que los gobiernos provinciales, si se considera que varias de las tasas y las contribuciones que disponen actúan

como verdaderos impuestos (casos de las Contribuciones sobre inmuebles; automotores; actividad comercial, industrial y de servicios; inspección, instalación y suministro de energía eléctrica; inspección, instalación y suministro de gas naturales, etc.).

Esta gran dispersión de fuentes de recaudación resulta en mayores costos administrativos, en reducida transparencia fiscal y en un problema para los contribuyentes que enfrentan un complejo entramado de gravámenes, especialmente para aquellos que operan en varios municipios de la provincia. La recomendación de política sería no sólo reducir el número de tasas y gravámenes que cobran los municipios de la provincia, sino que también delimitar expresamente los hechos imposables que este nivel de gobierno puede gravar y la forma en que puede hacerlo (tasas y no impuestos).

Más allá de las diferencias en la presión tributaria ejercida sobre los sujetos o actividades económicas en los municipios considerados, interesa realizar a continuación una comparación *cualitativa* de los principales tributos (sobre la actividad económica y sobre la propiedad). Vale decir que se analizará si estas jurisdicciones gravan de la misma manera y con los mismos instrumentos a los diferentes sujetos y actividades económicas, como una forma de ver si existen diferencias significativas en el grado de complejidad tributaria entre los municipios.

### **II.2.1 Contribución sobre la actividad comercial, industrial y de servicios**

Se puede advertir que los municipios de la provincia analizados siguen *en general* una misma línea en el cobro de esta tasa, existiendo similitudes en la definición de la base imponible general y en el modo de gravar a las

actividades con alícuotas y montos mínimos, observándose en consecuencia cierto grado de armonización en las características cualitativas del tributo.

Sin embargo, existen ligeras diferencias en ciertas características del impuesto, tales como cantidad de alícuotas, bases imponibles especiales y exenciones, tal como se desprende del análisis comparativo del Cuadro 2. En términos generales, las conclusiones obtenidas respecto a esta tasa son las siguientes:

- ⇒ En principio, los **ingresos brutos** generados por la actividad constituyen la base imponible según la cual se gravan las actividades. Existen ciertos casos particulares que gravan según otra variable, como ser kw para el caso de la prestación del servicio de energía eléctrica en las Ciudades de Córdoba y Río Cuarto. Como se mencionara, la aplicación del gravamen sobre los Ingresos Brutos convierten esta Contribución en un Impuesto, dado que los beneficios que obtienen las actividades gravadas de la prestación de servicios municipales no es de esperar que guarden alguna relación con el nivel de actividad y la facturación de las empresas. Dos actividades podrían estar recibiendo el mismo servicio municipal, pero a diferente “costo” (la de mayor facturación pagaría más impuestos que la de menor facturación).
- ⇒ Con respecto a la **base imponible especial** para entidades financieras, si bien todas tienen en cuenta los ingresos de la actividad (o cuentas del haber del estado de resultados), algunos municipios como Córdoba, Río Cuarto y San Francisco, permiten deducir de los mismos los intereses pagados por la captación de fondos, lo que generaría una base imponible inferior a la de los otros municipios. (Cabe destacar que se detalló únicamente la base imponible especial para las entidades financieras, no habiéndose ampliado el análisis para bases imponibles especiales

existentes para otras actividades, puesto que no se encontraron grandes diferencias entre los municipios).

- ⇒ En todos los municipios analizados se grava según **alícuotas** diferenciadas a las distintas actividades económicas, existiendo leves diferencias entre la cantidad de alícuotas de cada municipio (en los extremos, Villa Carlos Paz es el que menor número presenta, sólo grava con una alícuota general y tres diferenciadas, mientras que en la Ciudad de Córdoba existen además de la general, alrededor de quince alícuotas diferenciadas).
- ⇒ El cobro de **mínimos** se realiza a través de montos fijos, asociados a las diferentes alícuotas y en todos los casos se aplican montos **mínimos especiales** como kw, m<sup>3</sup> consumidos o cantidad de empleados, para actividades como las de provisión de energía y gas natural, intermediación financiera, telefonía, entre otras.
- ⇒ Por último, las actividades exentas de esta contribución son en líneas generales las mismas para los cinco municipios, existiendo sin embargo diferencias en cuanto a la inclusión de más o menos actividades dentro de la lista.
- ⇒ En síntesis, si bien se ha logrado una cierta armonización entre los elementos principales que caracterizan a esta Contribución (definición de hecho imponible, definición de bases imponibles, régimen de exenciones) en los distintos municipios relevados, existen todavía aspectos de la legislación de este impuesto que diferencian a uno de otro municipio sin que exista un argumento o justificación económica que avale estas diferencias. De aquí que sería recomendable que estas diferencias, por ejemplo en lo que hace a la definición de bases imponibles especiales, se eliminen de manera de avanzar hacia esquemas más simples, donde se facilite el pago de impuestos y se reduzcan los costos para los

contribuyentes de asesorarse e implementar todas aquellas acciones necesarias para el cumplimiento tributario. Nótese que no se trata de limitar la autonomía de los gobiernos locales en materia de política tributaria, dado que estos conservan siempre el poder de definir la presión tributaria (las alícuotas), pero si se sugiere simplificar y armonizar los otros elementos que caracterizan a este impuesto y que son definidos en los marcos legales locales (Código tributario municipal).



**Cuadro 2: Comparación cualitativa de la Contribución sobre la actividad comercial, industrial y de servicios**

	CIUDAD DE CÓRDOBA	RÍO CUARTO	SAN FRANCISCO	VILLA CARLOS PAZ	VILLA MARIA
	Ingresos Brutos	Ingresos Brutos	Ingresos Brutos	Ingresos Brutos	Ingresos Brutos
<b>Base Imponible</b>	Kw para prod. y dist. de energía	Kw para prod. y dist. de energía			
<b>Base Imponible Especial</b>					
<b>BI especial entidades financieras</b>	Suma de todas las cuentas de ingreso, sin deducción de result. negativos. Podrán deducirse los int. pasivos por capt. de fondos de 3°.	Suma de todas las cuentas de ingreso, sin deducción de result. negativos. Podrán ded. los intereses pasivos por capt. de fondos de 3°.	Suma de todas las cuentas de ingreso, sin deducción de result. negativos. Podrán ded. los intereses pasivos por capt. de fondos de 3°.	Ingresos de cualquier índole que resulten gravados por el IVA	Suma de las cuenta del haber del estado de resultados.
<b>Alicuota</b>	1 general y 15 diferenciadas por tipo de actividad	1 general y 8 diferenciadas por actividad	7 alicuotas diferenciadas por actividad	1 general y tres diferenciadas por tipo de actividad	1 general y 11 diferenciadas por actividad
<b>Mínimos</b>	Montos fijos para cada alicuota.	Dos montos fijos para diferentes alicuotas	Dos montos fijos para diferentes alicuotas	Montos fijos para cada alicuota.	Dos montos fijos para diferentes alicuotas
<b>Mínimos especiales</b>	Telecom. (por abonado), instituciones financ. y de seguros (empleados), publicidad estacionam.(espacios), publicidad (m2), act.deportivas (canchas)	energía (kw), gas (m3), taxis y transp.escolar (unidades habitadas), telecomunicaciones (abonado), bancos (empleados)	energía (kw), gas (m3), taxis y transp. escolar (unidades habitadas), telecomunicaciones (abonado), bancos (empleados)	energía (kw), gas (m3), bancos (empleados), telefonía (abonados)	Fijos para electricidad, hoteles (por n° habil., bancos, AFJP, estacionamientos
<b>Exenciones</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Emp. Aguas Cordobesas</li><li>- Industrias que hayan adherido a la Ley de Prom. Indust. Provincial.</li><li>- Estaciones de servicio</li><li>- Organismos y empresas del Estado (indus. del serv. penitenc., fabric. material bélico y universidades)</li><li>- Asoc. profesionales, gremiales, mutualistas, cooperadoras y ent. s/ fines de lucro</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Industrias a instalarse en Parque Industrial</li><li>- Organismos y empresas del Estado (exc. act. industrial, comercial o de servicios)</li><li>- Asoc. profesionales, gremiales, mutualistas, cooperadoras y ent. s/ fines de lucro</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Servicio de agua corriente</li><li>- Industrias a instalarse en Parque Industrial</li><li>- Organismos y empresas del Estado (exc. act. industrial, comercial o de servicios)</li><li>- Asoc. profesionales, gremiales, mutualistas, cooperadoras y ent. s/ fines de lucro</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Asoc. profesionales, gremiales, mutualistas, cooperadoras y ent. s/ fines de lucro</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Organismos y emp. del Estado: serv. de energía, Bco. Social de Cba.; ind. serv. penitenc; obras soc. y cajas de previsión; IPV.</li><li>Asoc. profesionales, gremiales, mutualistas, cooperadoras y ent. s/ fines de lucro</li></ul>
	<b>CIUDAD DE CÓRDOBA</b>	<b>RÍO CUARTO</b>	<b>SAN FRANCISCO</b>	<b>VILLA CARLOS PAZ</b>	<b>VILLA MARIA</b>
<b>Exenciones (continuación)</b>	Activ. docente (enseñanza primaria, secundaria, técnica o universitaria)	Establ. educ. privados con título oficial	Establ. educ. privados con título oficial, jardines infantiles c/ menos de 3 empleados	Act. docente realizada en forma particular, escuelas que otorguen títulos oficiales	establ. educ. privados con título oficial
	Act. artística s/establec. comercial	Act. artística s/establec. comercial	Act. artística s/establec. comercial	Act. artístico s/establec. comercial	Act. artística s/establec. comercial
	Edición y venta de libros, diarios y	Edición y venta de libros, diarios y	Edición y venta de libros, diarios y	edición diarios	Edición y venta de libros, diarios y



## II.2.2 Contribución que incide sobre los inmuebles (Tasa por servicios a la propiedad)

En el Cuadro 3 se presenta la comparación de la imposición que incide sobre los inmuebles para los cinco municipios bajo estudio.

- ⇒ La principal diferencia que se deriva de la comparación es que Córdoba, San Francisco, Río Cuarto y Villa María cobran este tributo de acuerdo al *valor del inmueble*, mientras que Villa Carlos Paz establece una tasa en función de la *superficie*. Vale decir que en los primeros la **base imponible** es la valuación de la propiedad, que se establece teniendo en cuenta categorías en función de la calidad de la construcción, el tamaño del inmueble, los materiales utilizados, entre otras variables. Por el contrario, la base imponible en el municipio de Carlos Paz está constituida por los metros cuadrados de construcción.
- ⇒ También se advierten disparidades en cuanto al establecimiento de **tasas diferenciadas**, siendo que en la Ciudad de Córdoba las tasas varían de acuerdo a la *categoría* de edificación y *ubicación* del inmueble; en Villa Carlos Paz en función del *tamaño y ubicación*, en Río Cuarto depende de la *actividad*; en San Francisco de acuerdo a la *categoría* y en Villa María a la *ubicación*.
- ⇒ En todos los casos se observa el cobro de tasa distintas para los terrenos baldíos, siendo por lo general superior a la tasa cobrada para el resto de las propiedades.
- ⇒ En los cinco municipios analizados existen **montos mínimos**, que resultan de la aplicación de un monto fijo, que varía de acuerdo a las diferentes tasas cobradas.
- ⇒ Con respecto a las exenciones, hay ciertos sujetos o actividades comúnmente exentos en todas los municipios, presentándose sin embargo

ligeras diferencias en cuanto al otorgamiento de exenciones, que pueden ser observadas más claramente en el Cuadro.

⇒ En síntesis, en el caso de la Contribución sobre Inmuebles, existen importantes diferencias en cuanto a la manera en que se cobra este gravamen en los distintos municipios relevados. Se presentan divergencias tanto en la definición de la base imponible (según valor del inmueble o según superficie) y en la forma de gravar a esta (con alícuota única, con alícuotas diferenciadas según zona, categoría, utilización del inmueble, etc.). Claro está que existe margen para avanzar en la simplificación de la legislación tributaria de este impuesto, especialmente en determinados municipios. Por ejemplo, Villa María y San Francisco tienen un esquema con múltiples alícuotas en función de distintos parámetros, mientras que Río Cuarto, una ciudad con mayor cantidad de inmuebles, tiene sólo una alícuota general.

Cuadro 3: Comparación cualitativa de la Contribución sobre los Inmuebles

	CÓRDOBA	RÍO CUARTO	SAN FRANCISCO	VILLA CARLOS PAZ	VILLA MARÍA
Base Imponible	Valor del inmueble (según valoración de la Dir. De Relev. Urbano)	valor del inmueble (según valoración de la Secr. de Ob. y Serv. Públ.)	valor del inmueble (según valoración de la Municipalidad)	Superficie	valor del inmueble (según Dirección de Catastro Municipal)
Alicuota	8 alicuotas, de acuerdo a categ. de edificación y a la ubic. del inmueble  2 alicuotas para galerías comerciales  Alicuotas para baldíos, también difieren por zona  Alicuota para countries  Fijos para cada alicuota, diferentes para inmuebles y baldíos	1 alicuota general  1 alicuota especial para act.comercial, industrial y de servicios  incremento de alicuotas para baldíos, de acuerdo a zona y sup.  reducción para countries	5 alicuotas de acuerdo a categorías de construcción  5 alicuotas para los terrenos baldíos (sup. a las anteriores)  Sobre tasa para los baldíos	Tasa por m2 de superficie Cubierta, variable de acuerdo al tamaño y zona  En baldíos, comb. de tasa por metros lineales de frente y superf. (var. por zona)	7 alicuotas de acuerdo a zonas  Incremento para baldíos
Mínimos		Fijos de acuerdo a las zonas	5 montos mínimos para las categorías, montos inf. para los baldíos	Un monto fijo	7 mínimos de acuerdo a zonas
Exenciones	Dir. Petal. De Viv. (viv. en construcción)  sect. indust. serv. penitenciario  EPEC  Aguas Cordobesas  Universidades, consulados, cultos  asoc. profas., part. políticos, org. del Macosur,  Monum. históricos e inm. de interés municipal  inm. cedidos a la comuna para la prest. serv. Públ.  inm. sujetos a expropiación  asilos e inst. de benef. bibl. públicas, cooperadoras, inst. de bien público y s/fines de lucro	Consulados, cultos, colegios y univ. privados  ent. gremiales, part. políticos    inm. cedidos a la comuna   asilos e inst. de benef. bibl. públicas, cooperadoras, inst. de bien público y s/fines de lucro	IPV en construcción    culto  asoc. profesionales, partidos políticos  inst. de enseñanza privada con título oficial  inm. cedidos a la comuna  Asilos e inst. de benef. bibl. públicas, cooperadoras, inst. de bien público y s/fines de lucro	Consulados, cultos, colegios y univ. privadas  Mutuales  monum. históricos e inm. de interés municipal  inm. cedidos a la comuna para la prest. serv. públ.  inm. sujetos a expropiación  Asilos e inst. de benef. bibl. públicas, cooperadoras, inst. de bien público y s/fines de lucro	Universidades, consulados, cultos  asoc. profesionales  monum. históricos e inm. de interés municipal  inm. sujetos a expropiación  Asilos e inst. de benef. bibl. públicas, cooperadoras, inst. de bien público y s/fines de lucro

Otros comentarios	personas carecientes	personas carecientes y discapacitados	personas carecientes y discapacitados	personas carecientes y discapacitados	Personas carecientes
	prop. única de jubilado, con jub. mínima Industrias que hayan adherido a la Ley de Prom. Indust. de la Pcia.	prop. única de jubilado, con caract. determinadas parque industrial, en det. zonas Inmuebles del Estado Nac., prov y municipal (excepto destinado a act. comerc, indust, bancario o fin. y de servicio) entidades deportivas parcelas de uso común	prop. única de jubilado, con caract. determinadas parque industrial, en det. zonas Inmuebles del Estado Nac., prov y municipal (excepto destinado a act. comerc, indust, bancario o fin. y de servicio) entidades deportivas ex combat.de Malvinas Parc de uso común y min sociedad de bomberos	prop. única de jubilado, con caract. determinadas Inmuebles del Estado Nac., prov y municipal (excepto destinado a act. comercial, indust., bancario o financ.y de servicio) Centros de invest. científ.s/fin.es de lucro ex combat de Malvinas Hoteles 5 estrellas	Jubilados  Centros de invest. científ.s/fin.es de lucro
	reducciones por bien de fia.; oct. deportivas; de cuarta categoría; cocheras, baldíos con construcción (por un año)  Existe revaluación por mejoras	reducciones para baldíos con construcción por dos años y bajo condiciones		Cobro de sobre tasa adicional para act. profes., ind. No insalubres, bancos, comercios, hoteles, escritorios administr., ind. y comer. Insalubres, exp. de beb. p/consumo.  Incremento de tasa por recol. de residuos (variable de acuerdo a la frec. de la recal) y sup del inm., por servicio de al. Público, por consery y mantenimiento de calles	Cobro de sobre tasa adicional para act. profes., ind. No insalubres, bancos, comercios, hoteles, escritorios administr., ind. y comer. Insalubres, exp. de beb. p/consumo.  Descuentos para edificios de propiedad horizontal, de 1 o 2 pisos destinados a la vivienda; descuentos para edificios con más de 5 pisos  Desc. para inst. deportivas

Fuente: elaboración propia sobre la base de ordenanzas y códigos municipales 2003.

### **III. Lineamientos para la descentralización tributaria a municipios**

La principal razón que justifica la descentralización fiscal es la de las ganancias de eficiencia que pueden lograrse a partir de ella. La provisión de bienes y servicios públicos locales que se diferencien de acuerdo a los gustos y preferencias de los habitantes de cada comunidad resulta en más bienestar social que el que emana de la provisión centralizada de estos bienes y servicios públicos. Este argumento presupone que los gobiernos locales son responsables en la elección de su política de ingresos y gastos a los fines de maximizar el bienestar conjunto de la población de la jurisdicción que tienen a su cargo. Pero existen buenas razones para creer que este comportamiento de las autoridades no es el que se presenta en la realidad.

Pueden destacarse dos condiciones bajo las cuales la actitud del gobierno se condice con la que maximiza el bienestar social. En primer lugar las autoridades deben contar con una importante fuente de recursos propios, ya que cuando la estructura de ingresos de los gobiernos subnacionales (en este caso de los municipios) depende fuertemente de ingresos transferidos se pierde la autonomía para la elección de la oferta de bienes públicos locales y esta elección será el resultado de negociaciones entre las autoridades de los gobiernos de mayor nivel y de los gobernantes locales. Más importante aún es la ruptura de los incentivos inherentes a la responsabilidad fiscal de los decisores de política locales.

En segundo lugar se destaca la necesidad de que los fondos que financian la provisión de los bienes y servicios públicos locales no introduzcan distorsiones en términos de movimientos de factores productivos hacia zonas donde la actividad que los utiliza se desarrolle de manera menos eficiente y la necesidad de que estos fondos se generen respetando el principio del

beneficio, de manera que se generen señales correctas de acuerdo a los costos de provisión de la oferta de bienes públicos (en este caso se dice que la fuente de ingresos públicos funciona como un “precio”).

Dado que las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales son reducidas, resulta interesante ahondar sobre la posibilidad de encontrar una fuente de ingresos que haga sostenible a la actividad del municipio a la vez que conecte de manera más cercana a la provisión de bienes locales con su financiamiento, combinación que sería ideal para incrementar el bienestar y la eficiencia prevalecientes en las jurisdicciones locales.

Como se mostrará más adelante, el Impuesto Inmobiliario requiere que los propietarios paguen por los servicios prestados localmente, recibiendo con este impuesto señales similares a un precio, a la vez que genera buenos incentivos en las autoridades locales para que se comporten de manera de optimizar el bienestar social de la comunidad. A pesar de estas ventajas atribuidas al Impuesto Inmobiliario como un “buen impuesto local”, las implicancias de su traslado a la esfera municipal deben ser rigurosamente consideradas a los efectos de no subestimar las debilidades de los gobiernos locales en cuestiones de administración tributaria.

### **III.1 El caso del Impuesto Inmobiliario**

#### **III.1.1 Marco actual**

En la provincia de Córdoba se aplican gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria tanto a nivel provincial como de los gobiernos municipales y comunales. En el primer caso en la figura del Impuesto a la Propiedad Urbana y Rural, en el segundo bajo distintas denominaciones (Contribuciones sobre Inmuebles; Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza; etc.).



En el año 1999 y para el Estado de la provincia de Córdoba, la recaudación del II representó el 11,8% de su total de ingresos corrientes. Por este impuesto la provincia recaudó unos \$92 per cápita. En la Ciudad de Córdoba, la recaudación de las contribuciones y tasas sobre inmuebles representaron el 26,5% del total de ingresos corrientes, recaudándose \$75 por habitante. Para una muestra de 29 gobiernos locales (excluyendo la Ciudad de Córdoba), el II promedia el 12,3% de los ingresos corrientes totales, con una recaudación de \$43 por habitante. Los datos agregados no permiten apreciar un hecho característico: la relevancia del II difiere significativamente entre gobiernos locales. Por ejemplo, para algunos de ellos lo recaudado por este impuesto representa más del 20% de sus ingresos corrientes totales (San Agustín, Freyre, Villa los Aromos), mientras que para otros menos del 3% (Colonia Prosperidad, Colonia Bismark, Rosales).

**Cuadro 4: Relevancia de los gravámenes sobre inmuebles en provincia de Córdoba (1999)**

	Recaudación gravámenes sobre inmuebles / Ingresos corrientes totales	Recaudación gravamen sobre inmuebles por habitante (en pesos)
Estado provincial	11,8%	92
Ciudad de Córdoba	26,5%	75
Muestra de 29 gobiernos locales		
Promedio ponderado	12,3%	43
Promedio simple	10,1%	38
Desviación estándar	7,9%	32
Coefficiente de variación	78,8%	82,3%
Valor mínimo	0,5%	3
Valor máximo	37,0%	160
Máximo / Mínimo	74,8	46,1

**Cuadro 5: Relevancia de gravámenes sobre inmuebles en distintos gobiernos locales (1999)**

<b>Gobierno local</b>	<b>Tasa sobre Inmuebles/ Ingresos corrientes totales</b>	<b>Tasa sobre inmuebles por habitante (en pesos)</b>	<b>Población 1999</b>	<b>Municipio Comuna</b>
San Agustín	37,0%	26	2.740	Municipio
Freyre	24,2%	93	5.746	Municipio
Villa Los Aromos	21,1%	160	491	Comuna
Bell Ville	20,5%	65	31.506	Municipio
Villa del Dique	16,9%	77	2.721	Municipio
Oncativo	14,4%	40	12.455	Municipio
Cruz Alta	14,3%	40	6.763	Municipio
Morteros	14,3%	42	14.711	Municipio
Villa Giardino	12,6%	44	4.517	Municipio
Marcos Juárez	12,3%	43	23.785	Municipio
Justiniano Posse	11,2%	37	7.271	Municipio
Jovita	9,4%	51	3.901	Municipio
General Levalle	8,4%	35	5.376	Municipio
Los Cocos	8,1%	75	978	Municipio
Despeñaderos	8,0%	19	5.455	Municipio
General Baldissera	7,5%	41	2.114	Municipio
Calchin	6,6%	31	1.965	Municipio
Sampacho	6,6%	21	7.222	Municipio
San Basilio	6,4%	30	2.803	Municipio
Morrison	5,6%	18	3.209	Municipio
Pozo del Molle	5,1%	21	5.257	Municipio
Monte Cristo	4,9%	16	6.250	Municipio
San Marcos Sierras	4,3%	24	1.251	Municipio
Arroyo Cabral	4,1%	16	2.639	Municipio
Juárez Celman	3,9%	15	3.173	Municipio
San Antonio de Litín	2,3%	16	1.348	Municipio
Rosales	1,1%	7	662	Municipio
Colonia Prosperidad	0,7%	5	441	Municipio
Colonia Bismarck	0,5%	3	538	Municipio

Existen importantes diferencias también en lo que recauda cada gobierno local por este impuesto en términos per cápita. Por ejemplo, los municipios “turísticos” generan en términos relativos más recursos por habitante que los “no turísticos” en función de que cuentan con patrimonios inmobiliarios importantes, pero que no representan unidades de vivienda

permanente. Este es el caso de Villa los Aromos, Villa del Dique y Los Cocos, donde la recaudación registra niveles de \$160, \$77 y \$75 por habitante, respectivamente. Estas diferencias deben ser tenidas en cuenta si se decide transferir toda la tributación sobre los Inmuebles a los gobiernos locales.

### **III.1.2 Argumentos a favor de su descentralización**

Las restricciones institucionales y políticas condicionan de manera importante la posibilidad de los gobiernos locales para ampliar sus ingresos actuales o para encontrar nuevas fuentes de recursos. Las principales alternativas de financiamiento local consisten en transferencias intergubernamentales, tasas retributivas de servicios, una gama de impuestos indirectos y el Impuesto Inmobiliario. De estas opciones, las tasas y el Impuesto Inmobiliario tienen la capacidad de funcionar como “precios”.

Para algunos servicios y bienes locales el uso de tasas retributivas de servicios resulta eficiente, pero existen casos en los que la determinación y cobro de una tasa de este tipo resulta en costos administrativos demasiado altos para los beneficios que acompañan la provisión óptima del bien en cuestión. Puede darse además el caso en el que basar la financiación en una tasa retributiva del servicio lleve a una situación de subprovisión a causa de problemas de bienes públicos. En estos casos, lo aconsejable es financiar estos servicios por medio de impuestos.

Los impuestos pueden funcionar como “precios” dependiendo de cómo se comporte el gobierno local para alcanzar el objetivo de provisión óptima. Para que un impuesto funcione como un “precio” debe contar con determinadas características, como ser un impuesto basado en el principio del beneficio y uno cuyo producido se destine a la financiación de la producción del bien en razón del cual este impuesto es cobrado, es decir que la incidencia

del impuesto recaiga sobre sus beneficiarios. El Impuesto Inmobiliario es capaz de satisfacer esta condición, a diferencia de otros impuestos.

La justificación de descentralizar el II puede fundamentarse en aspectos de eficiencia; equidad; simplicidad y costo de administración; suficiencia; y de visibilidad.

- En cuanto a la equidad, la justificación de la imposición del II a nivel local tiene que ver con la posibilidad que tienen los municipios de aplicar este gravamen sobre la base del principio del beneficio, uno de los criterios tradicionales de equidad en la tributación. En efecto, si los servicios públicos locales que se financian con los impuestos a la propiedad (tales como la seguridad en las calles, transporte, etc.) se capitalizan en el valor de los inmuebles (al menos en parte), los municipios pueden aplicar el principio del beneficio, gravando a los inmuebles en función de los beneficios que reciben en términos de su mayor valor de mercado.
- El argumento clásico de eficiencia se basa en que el II grava factores productivos inmóviles, que no se deprecian (caso de los terrenos) o que lo hacen muy lentamente (construcciones). De esta forma, los factores gravados no pueden evadir la carga del impuesto buscando usos alternativos. De aquí que se define al II como un impuesto poco “distorsivo” de la asignación de recursos, al menos en el corto y mediano plazo. Ello no sucede en el largo plazo, donde pueden aparecer ciertas distorsiones en función de la movilidad del capital inmobiliario. Ahora bien, si al igual que antes, se considera que parte del gasto local se capitaliza en el valor de los inmuebles y que de esa manera se limitan los efectos distorsivos del impuesto, resulta más eficiente entonces que el mismo se destine a financiar este tipo de gastos, es decir que sea instrumentado por los gobiernos locales.

- Desde la perspectiva de la administración tributaria, el II resulta en principio un impuesto simple de gestionar, en función de que sus bases gravables no se pueden “desplazar” ni “ocultar”. De todos modos, en la práctica se presentan problemas varios, especialmente relacionados a la valuación de los inmuebles en un contexto macroeconómico dinámico, que no son simples de resolver ni a nivel provincial ni a nivel de los gobiernos locales. Pero más allá de esto debe considerarse que en la actualidad los gobiernos locales y el Estado provincial cuentan con sendos gravámenes sobre los inmuebles, lo cuál genera una duplicación innecesaria de costos administrativos.
- El II tiene capacidad de recaudación para contribuir de manera significativa a la suficiencia financiera de los gobiernos locales.
- Se estaría sustituyendo una fuente “poco visible” de ingresos como son las transferencias de coparticipación por un impuesto de alta “visibilidad” como lo es el II. Este cambio contribuiría a reducir los problemas de ilusión fiscal y de percepción errónea del costo marginal de la prestación pública que existen en la actualidad en los municipios.

A continuación se detallan con mayor profundidad los argumentos que promueven la descentralización del Impuesto Inmobiliario.

### *Aspectos de equidad*

Según una de las teorías de la incidencia tributaria del II, este gravamen puede considerarse como una especie de cuasi precio por la prestación de los servicios públicos cuando se implemente a nivel de los gobiernos locales.

Los estudios de incidencia tributaria persiguen determinar quién termina afrontando el pago del impuesto, en este caso, quién soporta realmente la carga del impuesto inmobiliario (propietarios del capital

inmobiliario, inquilinos, propietarios del capital de toda la economía, etc.) y cuál es el impacto del impuesto en el precio de las viviendas y los alquileres. Existen tres teorías de incidencia tributaria del II, una de ellas es la que asocia el impuesto a una tasa por servicios. Las otras dos teorías de incidencia del II son la “clásica” y la “moderna”.<sup>4</sup>

Para evaluar la incidencia del II bajo las tres teorías mencionadas suele partirse de la interpretación de la vivienda como un bien de capital que en cada momento del tiempo produce un servicio, que puede denominarse el servicio de “alojamiento”. El propietario de ese inmueble puede ofrecer servicios de alojamiento en el mercado (dar el inmueble en alquiler) o usufructuarlo el mismo. En este segundo caso tendrá el doble papel de oferente y demandante del servicio de alojamiento.

A partir de ello, puede construirse un modelo que se basa en una vivienda, cuyo valor ( $V$ ) depende de dos componentes, del valor del suelo ( $V_s$ ) y del valor de la construcción ( $V_c$ ). Dado el precio de una unidad de servicio de alojamiento ( $p$ ) y la tasa de interés de mercado ( $r$ ), se tiene que al igual que cualquier otro activo el valor de la vivienda será igual al valor presente de las rentas futuras que produce. Es decir,

$$V = p + p/(1+r)^2 + p/(1+r)^3 + p/(1+r)^4 + p/(1+r)^5 + \dots = p/r$$

O lo que es lo mismo,

$$V/p = 1/r$$

y un incremento en la tasa de interés de mercado reduce el valor de mercado del inmueble en una situación de equilibrio y dado un precio del servicio de alojamiento fijo.

---

<sup>4</sup> En este apartado se sigue a Albi et al (1994).

A partir de este modelo pueden analizarse las tres teorías fundamentales sobre la incidencia del II, comenzando con la reseña de la teoría clásica de la incidencia, la primera que surgiera en orden cronológico.

### **Teoría clásica de la incidencia**

Según la tesis generalmente aceptada hasta la década de los '70, al II lo soportan en el corto plazo los propietarios. En el largo plazo, los propietarios de los terrenos siguen soportando el impuesto, mientras que los dueños de edificios pueden trasladar a sus inquilinos la parte del impuesto que les corresponde (para los propietarios que hacen uso de su vivienda esta diferencia no importa, dado que son sus propios "inquilinos").<sup>5</sup>

Para mostrar los resultados de la teoría clásica considérese que se establece un II sobre el valor de los inmuebles y que la recaudación no se destina a proveer servicios públicos adicionales, sino por ejemplo, a reducir otros impuestos.<sup>6</sup>

En el corto plazo, el hecho que la oferta de viviendas sea inelástica, hace que se mantengan los precios del servicios de alojamiento al nivel que prevalecía antes del impuesto (p).

Pero a pesar de que el alquiler no varíe, lo que si se va a reducir es lo que termina recibiendo el propietario en el monto del impuesto. De aquí que si se mantiene la tasa de interés de mercado constante, el valor de mercado de los inmuebles va a tener que ajustarse.

Siendo t la alícuota del II, el valor de los inmuebles después del impuesto vendrá dado por V1 y será igual a:

$$V1 = (p - tV1) + (p - tV1)/(1+r)^2 + (p - tV1)/(1+r)^3 + (p - tV1)/(1+r)^4 + \dots = (p - tV1)/r$$

---

<sup>5</sup> Teoría popularizada por Netzer(1966).

<sup>6</sup> Se trata de un análisis de incidencia tributaria "diferencial", Musgrave (1985).

donde,

$$V_1 = p/(r+t)$$

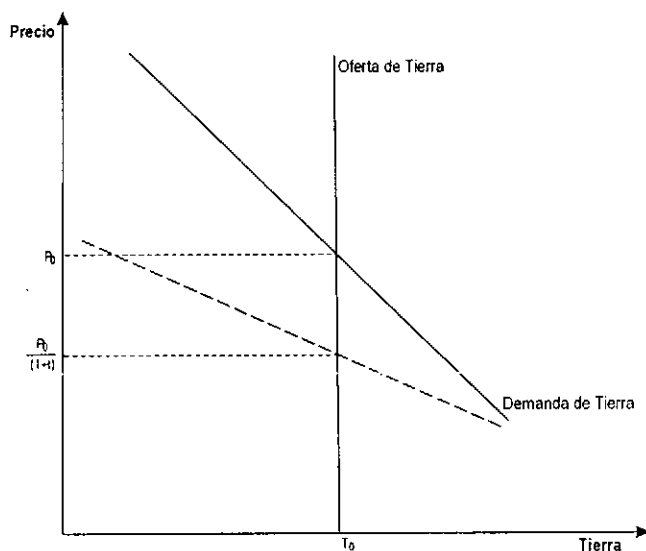
Y dado que  $p = Vr$

Se puede deducir que

$$V_1 = V - (tV_1/r)$$

Es decir el valor de una vivienda disminuye en una cantidad igual al valor presente de los impuestos futuros ( $tV_1/r$ ) que recaen sobre dicha vivienda.<sup>7</sup>

**Gráfico 1: El mercado de la tierra**

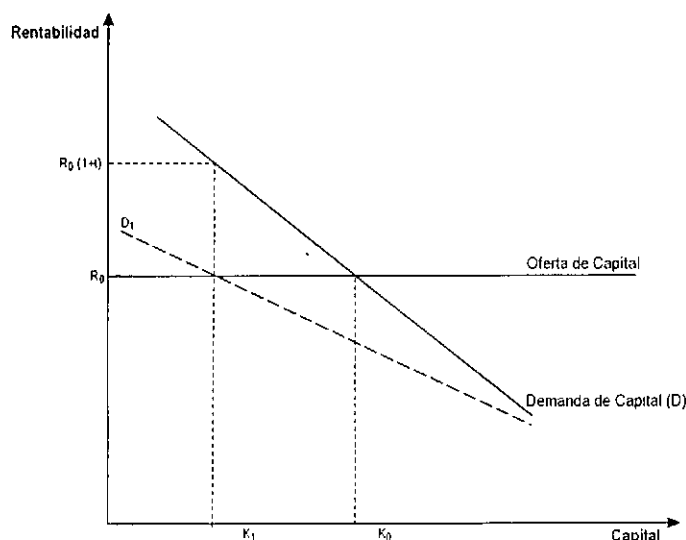


---

<sup>7</sup> Se capitaliza el impuesto.



**Gráfico 2: El mercado del capital asignado a construcciones**



En el largo plazo, la situación cambia ligeramente. Para analizar este caso debe descomponerse el impuesto en dos partes: la que recae sobre el suelo ( $tV1s$ ) y la que recae sobre la construcción ( $tV1c$ ). En cuanto al suelo, sus propietarios no podrán escapar del impuesto (Gráfico 1). Para ello tendría que vender la tierra e invertir en otros activos, pero la venta de la tierra se podría a un precio que ya descuenta el impuesto a pagar. La situación se ve más favorable para los propietarios en lo que respecta a la carga sobre las construcciones. Al disminuir la rentabilidad de los inmuebles, es de esperar que se asigne menos capital a este tipo de inversión y que consecuentemente se produzca una reducción en la oferta de inmuebles (respecto a la que prevalecería en el caso sin el II), que tienda a elevar el precio de los servicios de alojamiento. La suba de alquileres se detendrá cuando la rentabilidad del capital asignado a este tipo de inversiones iguale a la rentabilidad que se obtiene en el resto de la economía (Gráfico 2). Ello sucederá cuando el precio de los alquileres suba de manera tal de compensar la parte del II que grava las construcciones ( $tVc$ ).

## **Teoría moderna de la incidencia**

Esta teoría comienza con los trabajos de Miezowsky (1972), que aplica el análisis del II en modelos de equilibrio general. Según la visión moderna, el análisis clásico es correcto en el corto plazo; en el largo plazo, sin embargo, al ignorar las posibles variaciones en la tasa de interés, el análisis clásico es una aproximación de equilibrio parcial y por lo tanto limitada. Cuando se consideran en el análisis las variaciones de la tasa de interés, se encuentra que la parte del impuesto correspondiente a las edificaciones la soportarán los propietarios del capital (invertido en cualquier tipo de activos, ya sean edificios o activos financieros) vía reducción de la tasa de interés. La parte del impuesto correspondiente al suelo la seguirán soportando los propietarios de la tierra. Es posible (aunque poco probable) que también se altere la renta de otros agentes (trabajadores, inquilinos, etc.).

Bajo el análisis moderno, el capital que “sale” de las inversiones inmobiliarias a consecuencia del II se reasigna hacia el resto de la economía, presionando al rendimiento del capital hacia abajo. El nuevo equilibrio se produce a una tasa de interés inferior a la inicial debido a que hay ahora más capital en los sectores que no son de la construcción. Todos los propietarios de capital ven resentida su renta. Si bien el precio de las viviendas y por ende el de los alquileres aumenta, los inquilinos y los trabajadores no se ven perjudicados por el II dado que se reduce el precio de los restantes bienes que utilizan capital.

## **El II como tasa por servicios**

Hamilton (1975, 1976) sugiere que cuando los ingresos adicionales que proporciona el aumento del II se utilizan para financiar nuevos gastos locales, el II no es un impuesto sobre el suelo y el consumo de edificaciones (teoría clásica), ni un impuesto sobre el suelo y el capital (teoría moderna), sino que es equivalente a una tasa por servicios. En este caso serán los inquilinos

quiénes soporten la totalidad del impuesto, pero este aumento de los alquileres serán simplemente el precio que pagan por los nuevos servicios locales.

Se sostiene que cuando aumenta la oferta de servicios locales, se incrementa la demanda de viviendas y por lo tanto su valor y el precio de los alquileres. Si el aumento del alquileres es proporcional al II, este impuesto se traslada plenamente a los inquilinos, no hay reducción en la rentabilidad del capital asignado al sector.

En otras palabras, de acuerdo a esta teoría, los impuestos y los servicios públicos locales se capitalizan de manera tal de dejar inalterada la distribución de la renta entre los agentes. Los inquilinos pagarán más y recibirán más servicios; los propietarios recibirán más alquiler, pero al pagar el II, quedarán igual que antes.

El razonamiento anterior implica que el precio de los alquileres aumenta de  $p$  a  $p_1 = p + B$ , donde  $B$  son los beneficios de gasto que deriva un inquilino. Si, como se supone, estos beneficios son iguales al monto del impuesto,  $B = tV_1$ , el valor de una vivienda después de impuestos  $V_1$  será el valor presente de los alquileres futuros menos los impuestos futuros. Es decir:

$$V_1 = p_1 / r = (p + B - tV_1) / r = p/r = V$$

Es decir, el impuesto no altera el valor de las viviendas. Obviamente que para que el razonamiento de esta teoría sea válido, debe ocurrir que el valor de los beneficios del gasto que deriva un inquilino tenga que ver con el valor de la vivienda que ocupa. Es decir que quienes viven en viviendas mejores, reciban beneficios mayores. Nótese que esta situación no necesariamente prevalece siempre, caso de por ejemplo cuando inquilinos de viviendas de distinto valor reciben beneficios del gasto similares (caso de la seguridad en las calles).

Si contrariamente a lo anterior, los beneficios del gasto público no están relacionados con el valor de las viviendas, el incremento del II dará lugar a ganancias y pérdidas de capital entre los propietarios del suelo y de las viviendas. Por ejemplo si para una vivienda,  $B > tV_1$ , los propietarios de viviendas y del suelo saldrán beneficiados, en tanto que si  $B < tV_1$  se producirá la situación contraria.

Nótese que si se acepta que el II puede representar un cuasi precio por los servicios locales y que los beneficios del gasto público municipal se capitalizan en el valor de los inmuebles, el II se convierte en un impuesto que garantiza la equidad a partir de la aplicación del principio del beneficio. Y mejor se respetará el principio cuanto más fuerte sea el nexo entre servicios municipales y valor de las viviendas. Respecto a este punto, hay evidencia en distintos países que mayores servicios públicos llevan a mayores precios de las viviendas. De todos modos, no está demostrado aún que los aumentos de valor debidos a los servicios municipales son proporcionales al valor de las viviendas. Es decir que si una vivienda vale el doble que otra, siga manteniendo esta relación luego de los servicios municipales.<sup>8</sup>

### *Aspectos de eficiencia*

Respecto a la eficiencia, se mencionó ya que en el corto plazo el II al gravar bases que carecen de movilidad no genera reasignación de recursos; en consecuencia resulta no distorsivo. En el largo plazo la situación se modifica, tanto debido a que comienza a haber respuesta de parte de quiénes sufren el

---

<sup>8</sup> Nótese que si los beneficios que se derivan del gasto público son relativamente proporcionales entre viviendas, es decir independientes del valor de éstas, debería aplicarse un impuesto regresivo a la propiedad y no un impuesto proporcional y menos aún uno progresivo bajo la aplicación estricta del principio del beneficio. Ahora bien, esta tributación probablemente vaya en contra de los principios de equidad distributiva socialmente aceptados.

impuesto (movilidad) y debido a que deben considerarse el uso que se le dé a los fondos adicionales.

La teoría sugiere que el II aumentará en el largo plazo el precio de los alquileres y disminuirá la rentabilidad del capital en toda la economía. El primer efecto alterará la asignación del capital entre usos alternativos y el impuesto no será neutral. El segundo efecto tenderá a reducir el nivel de ahorro global de la economía, disminuyendo el stock total de capital. La magnitud de estos efectos estará asociada a la importancia del capital inmobiliario en relación al resto del capital de la economía.

Ahora bien, hay que considerar que cuando los ingresos extras que genera el II se utilizan para aumentar el gasto de los gobiernos locales, se ven aminorados los efectos distorsivos. Aumenta la disposición a pagar por parte de los inquilinos, y de esta forma la demanda de alquileres tiende a subir, pudiendo compensar la reducción causada por el mayor precio. De esta forma, si el II se puede transformar en un impuesto sobre el beneficio, sus efectos serán mucho más neutrales.

Las claves de la neutralidad del II pasan por el grado de movilidad del capital (mientras menos móvil mejor) y por la capitalización de los impuestos y gastos del gobierno. Si hay capitalización de gastos y los beneficios de las viviendas son proporcionales a su tamaño esto permitirá alcanzar la neutralidad.

Nótese que el tema de la capitalización de los gastos provee una importante razón para que este impuesto sea asignado a los municipios y no a los niveles superiores de gobierno. Según Glaeser (1995), la prestación de más bienes y servicios públicos no locales provistos por los niveles de gobierno superiores no aumenta el valor de los bienes inmuebles en los municipios de esa jurisdicción debido a que los costos de migración entre provincias (o entre países) son mucho más grandes que entre municipios. Así, si a la autoridad

local le interesa maximizar el producido de este impuesto, considerando dada la alícuota cobrada, se preocupará por proveer de manera adecuada los bienes y servicios públicos demandados.

Un argumento adicional desde este mismo enfoque indica que, en el mercado de inmuebles, se capitalizan también las expectativas sobre la futura provisión de bienes y servicios públicos locales, por lo que existen fuertes incentivos para que el gobierno que intenta maximizar la recaudación de este impuesto, se preocupe por el futuro asegurándose que la provisión de estos bienes y servicios sea óptima también a través del tiempo. En este sentido el Impuesto Inmobiliario local podría ser una herramienta contra la “miopía” de las autoridades (Glaeser, 1995).

Un tercer argumento importante a la hora de ponderar las ventajas de un Impuesto Inmobiliario municipal es que la existencia de este tipo de tributo limita el uso de otras fuentes distorsivas, ya que la imposición de otros impuestos reduciría el valor de las propiedades de la jurisdicción y por lo tanto mermaría la capacidad recaudatoria de este impuesto sobre la propiedad (Glaeser, 1995).

### *Aspectos administrativos*

La administración tributaria de un gravamen sobre los inmuebles consta de varias etapas que sucintamente pueden caracterizarse como sigue (Dillinger, 1991):

- 1) **Descubrimiento e identificación de la base imponible:** el objetivo es encontrar todas las propiedades sujetas al impuesto y obtener la información sobre ellas necesaria para gravarlas. El gobierno puede apelar a la cooperación de los contribuyentes y solicitar el auto-reporte de la base imponible. Otra opción es que el propio gobierno emprenda la tarea de relevamiento de todas las propiedades gravables. Esta última opción

permite asegurar mejores resultados, aunque debe reconocerse que puede resultar costosa y por ende de difícil implementación en gobiernos locales de tamaño reducido.

- 2) **Valuación de la base imponible:** Se trata de asignarle valor a las bases imponibles detectadas. Existen distintos métodos para llevar a cabo esta tarea, entre los que se destacan el del “Valor de mercado” y el del “Valor presente de las rentas” a generar por la propiedad.
- 3) **Envío de las boletas de pago y cobro del impuesto:** En esta etapa se notifica al contribuyente sobre el monto y plazo en el que debe cumplir con su obligación tributaria y luego se procede al cobro de la obligación.
- 4) **Auditoría:** Conjunto de medidas destinadas a evaluar el desempeño del Impuesto Inmobiliario.

La centralización/descentralización del II debe tener en cuenta las ventajas/desventajas que tienen los distintos niveles de gobierno para llevar adelante las diferentes etapas de la administración tributaria. Por ejemplo, si hay evidencia de economías de escala en la administración tributaria, un nivel superior de gobierno tendría ventajas sobre los gobiernos locales. Ahora bien, un análisis preciso en este sentido requeriría definir la escala mínima eficiente (en términos de cantidad de inmuebles) para las distintas acciones que debe llevar un fisco para recaudar el impuesto. Por ejemplo, para la etapa (3) de administración tributaria es de esperar que los costos de la misma por inmueble sean decrecientes para cantidades aún muy elevadas de inmuebles (mientras más grande la ciudad mejor), mientras que en el caso de la etapa (4), los costos de auditar por inmueble se hagan mínimos en un nivel de inmuebles no muy grande (no es bueno ni una ciudad muy grande ni una muy chica). Nótese que en este análisis debería tenerse en cuenta si el gravamen se aplica como tasa por servicios, donde la determinación de la base imponible se simplifica sustancialmente dado que ésta podría definirse a partir de los

metros lineales de frente de un terreno (distinguiendo si se quiere si este se encuentra construido o no), o si se aplica como impuesto, donde la base imponible se define como una proporción del valor de mercado del inmueble. Los costos de administrar el primer esquema son considerablemente menores a los del segundo.

En la provincia de Córdoba hay una situación muy particular que promueve cambios en materia de administración tributaria de los impuestos a la propiedad<sup>9</sup>: los gobiernos locales cobran en la actualidad un gravamen sobre la propiedad, y cuentan con un conjunto de recursos físicos y humanos asignados a la administración del mismo. Por ejemplo, la mayoría de municipios de la provincia realiza sus propias valuaciones fiscales de los inmuebles, que en muchos casos difieren y de manera significativa de la valoración que tienen los mismos para el gobierno provincial. Debe avanzarse en la eliminación de esta duplicación de costos administrativos.

Si los gobiernos locales tienen muchas desventajas respecto al nivel provincial de gobierno en materia de administración tributaria (ya sea porque las economías de escala son importantes y/o las administraciones tributarias municipales tal cuál están hoy funcionan muy deficientemente), lo más recomendable podría ser descentralizar la elección de las alícuotas (la política tributaria) pero mantener la administración del impuesto a nivel provincial. En particular lo más importante sería mantener una Dirección de Valuación (de Catastro) de nivel provincial, financiada de manera compartida entre los gobiernos locales y el provincial, que sea responsable de definir y aplicar los criterios de valuación de inmuebles y por ende determinar las bases imponibles sujetas a gravamen en cada localidad, y dejar a los municipios la potestad de definir la aplicación o no de impuestos a la propiedad. En este

---

<sup>9</sup> Lo que hace a la tributación sobre inmuebles urbanos.



aspecto, los gobiernos locales contribuirían proveyendo a la administración tributaria provincial información respecto a las nuevas construcciones que detecten en sus respectivos territorios.

### *Capacidad de recaudación*

El II tiene un elevado potencial recaudatorio con alícuotas pequeñas. Resulta un impuesto poco vulnerable ante evasión y fraudes fiscales si se asume el costo político de recaudar. De lo contrario se observan altos niveles de mora e incumplimiento.

La base imponible de este gravamen es bastante general, aunque existen excepciones determinadas por el carácter o uso que se hace del inmueble, por ejemplo, la vivienda única de jubilados de bajos recursos.

Por último, una característica importante de este impuesto es la estabilidad nominal de su producido. En efecto, dejando de lado variaciones en los niveles de atraso y mora, es bastante estable en términos nominales. Este hecho se basa en la inflexibilidad de la base imponible sumado al hecho de que, dada las características de visibilidad de la carga de este tributo, los aumentos en la alícuota o monto de este impuesto son infrecuentes debido al alto costo político que una medida de tal naturaleza generaría.

Puede expresarse analíticamente cómo se compone la recaudación del Impuesto Inmobiliario para analizar las causas de la inflexibilidad atribuida, así:

$$RE_{II} = \left( \frac{RE_{II}}{VF_G} \right) \left( \frac{VF_G}{VF_T} \right) \left( \frac{VF_T}{VM_T} \right) VM_T \quad (1)$$

donde:

$RE_{II}$ : recaudación efectiva del II.

$VF_G$ : valuación fiscal de las propiedades gravadas.

VF<sub>T</sub>: valuación fiscal de todas las propiedades.

VM<sub>T</sub>: valor de mercado de todas las propiedades.

La rigidez en la recaudación de este impuesto viene explicada por lo inflexible de los *ratios* que se muestran en la ecuación (1). La primera proporción que interesa analizar es  $\frac{RE_{II}}{VF_G}$  que representa la alícuota promedio del Impuesto Inmobiliario (incluye la morosidad). Como ya se destacó, cambiar el valor de este parámetro es sumamente costoso debido a la resistencia que encontraría un aumento en la presión fiscal promedio de este tributo.

El valor del segundo *ratio* del segundo miembro de la expresión (1) es inflexible ya que ampliar la cobertura de este impuesto es tarea difícil: debido a la inmovilidad de la base y por tratarse de bienes registrables, resulta raro que no se incluya a muchos inmuebles en la base gravada por este impuesto.

El tercer *ratio* es el que muestra la proporción que la valuación fiscal representa sobre el valor de mercado de las propiedades incluidas en la base. Las rigideces en el cambio del valor de este parámetro son fundamentalmente legales e institucionales. Además, una actualización constante para acercar este parámetro a uno – además de ser muy costosa - sólo será posible si en el municipio existe un desarrollado mercado de bienes raíces, lo cual no es cierto en muchos casos. Aunque es necesario aclarar que mantener este parámetro en valores cercanos a uno es también muy difícil si la jurisdicción a la que perteneciera el impuesto fuera una provincia o la Nación.

Luego, para aumentar la recaudación en concepto de este impuesto, las autoridades estarían dependiendo de lo que suceda con el valor de mercado de las propiedades inmuebles, variables que por supuesto no pueden controlar.

La estabilidad de su producido puede ser una característica deseable del II desde la perspectiva de que no se ve afectado (al menos bruscamente) el

financiamiento del Estado en contextos negativos de ingresos (en los ciclos descendentes). Pero puede ser también una debilidad del impuesto si las necesidades públicas se acrecientan a medida que la economía expande su nivel de actividad o si la prestación pública se realiza en contextos inflacionarios.

### *Transparencia e incentivos*

El Impuesto Inmobiliario es un impuesto muy visible, ya que se trata de un impuesto directo. Además, en general este impuesto se instrumenta en la forma de pagos de suma fija periódicos (cuyos montos se determinan en función del valor de la propiedad inmueble) y debido a esta forma de pago, los contribuyentes suelen ser más concientes de los cambios en el tamaño de la carga impositiva. Esta es una virtud que tienen los impuestos “visibles”, que permiten una correcta valoración del precio de la prestación pública por parte de los consumidores.

Ahora bien, debe reconocerse que esta gran visibilidad que tiene el II para los contribuyentes es un aspecto negativo del impuesto desde la perspectiva de las autoridades, quienes son poco afectas a asumir los costos políticos que implica recaudar impuestos. De aquí que se trata de un impuesto que puede ser “poco apreciado” por los gobernantes. En este contexto, debe advertirse que la descentralización del mismo a los gobiernos locales puede significar en una caída de recaudación, si estos no deciden asumir los costos políticos que la misma exige.<sup>10</sup> Esta última actitud puede reflejarse en distintas acciones, por ejemplo, en el hecho que los gobernantes

---

<sup>10</sup> En la actualidad puede estar sucediendo lo mismo con el gobierno provincial, con la diferencia que dado que se trata de un impuesto coparticipable a municipios, se estarían perjudicando los dos niveles de gobierno.

prioricen, en la lucha contra la evasión por ejemplo, fuentes de ingresos menos visibles.<sup>11</sup>

## **III.2 El caso del impuesto Automotor**

### **III.2.1 Argumentos a favor de su descentralización**

La justificación de descentralizar el Impuesto a los Automotores puede fundamentarse en aspectos de: simplicidad (reducción de costos de administración y de cumplimiento; y visibilidad (reducción de ilusión fiscal).

#### *Simplicidad*

La administración tributaria de este impuesto no es muy compleja ni costosa, característica que hace deseable descentralizar la imposición de este tributo hacia la esfera municipal.

A diferencia de lo que sucede en el caso del Impuesto Inmobiliario, el “Descubrimiento e identificación de la base imponible” del Impuesto Automotor es sencilla ya que se lleva a cabo a partir del armado de un “catastro” con la información que proveen las empresas que venden automotores. La facilidad para armar este listado de bases imponibles reside en que la venta de estos bienes es llevada adelante por empresas importantes y responsables que no tienen interés alguno en colaborar con la evasión (Macón, 2002).

La etapa de valuación también resulta más sencilla ya que puede accederse a bajos costos a un “catastro valuatorio” que cuenta con la información del valor de mercado de los vehículos automotores, los cuales son

---

<sup>11</sup> En el caso de la Pcia. de Chubut, en la cual se han descentralizado varias fuentes tributarias, la recaudación del Impuesto Inmobiliario y a los Automotores (tributos bien visibles) muestra una *performance* más débil que la del Impuesto a los Ingresos Brutos (que es un impuesto muy poco visible). (Sanguinetti, P., et. al., 2001)

fácilmente tipificables por su marca, modelo y año de adquisición inicial, cosa imposible de lograr para el caso de la propiedad inmueble (Macón, 2002). También puede ayudar en esta tarea el desarrollado mercado de seguros de automotores, que cuenta con toda la información necesaria para una correcta valuación fiscal.

Por lo comentado, las etapas de la administración de este impuesto pueden ser desempeñadas con igual eficiencia a nivel municipal que provincial, y, a diferencia del caso del Impuesto Inmobiliario, la fase de “Valuación” es relativamente menos costosa, ya que la información necesaria para llevarla a cabo se encuentra debidamente sistematizada.

En el caso de la Pcia. de Córdoba los municipios cuentan con autoridad para imponer un tributo sobre los automotores, por lo que al descentralizar totalmente este impuesto (evitando que se cobre también a nivel provincial) se estaría evitando la doble imposición sobre esta base, con el ahorro de costos administrativos y de cumplimiento que tal política conllevaría.

### **III.2.2 Visibilidad de la carga y ausencia de “ilusión fiscal”**

El Impuesto Automotor, al igual que los restantes impuestos sobre el patrimonio de las personas, tiene gran visibilidad para los contribuyentes y no da lugar a problemas de ilusión fiscal.

Ahora bien debe advertirse al igual que se hiciera cuando se tratara este tema para el II, que la visibilidad puede ser un problema si los gobernantes no están dispuestos a asumir los costos políticos que implica recaudar un impuesto de estas características. La descentralización puede ocasionar pérdidas de recaudación en aquellos gobiernos locales donde no

existe en la actualidad voluntad política para recaudar este tipo de impuestos.<sup>12</sup>

### *¿La competencia jurisdiccional puede ser un problema?*

La competencia a nivel de los gobiernos locales por la atracción de factores productivos puede actuar como un elemento disciplinante en materia fiscal, ya sea porque operan los mecanismos de competencia “con los pies”, es decir los factores móviles se dirigen a las localidades de tratamiento fiscal más benigno, o porque operan los mecanismos de competencia “por comparación”, donde los habitantes de una localidad presionan a sus gobiernos para mejorar su situación fiscal a partir de la compararse con lo que sucede en otras localidades.

Desde una perspectiva más crítica se sostiene que la competencia puede ser llevada a tal extremo donde se vea resentida la prestación de bienes y servicios públicos locales, especialmente de algunos gobiernos.<sup>13</sup>

Claro está que los gobiernos locales compiten fiscalmente en la medida que tienen instrumentos para hacerlo, es decir, siempre que cuentan con potestades tributarias y de gasto de importancia. En este caso, la descentralización incrementaría el poder tributario que disponen en la actualidad los municipios de Córdoba para la competencia. Nótese que los gobiernos locales ya gravan a los automotores, la diferencia estaría en que ahora incrementarían este gravamen.

Lo que hay que tener en cuenta es que el IA grava en principio un factor móvil, pero que en la práctica puede perder esta característica. En

---

<sup>12</sup> Lo cuál puede terminar generando un problema al gobierno provincial, si tiene que salir a “rescatar” a los gobiernos locales que no recaudan.

<sup>13</sup> Los gobiernos locales entran en una “carrera hacia el fondo del mar” (*a race to the bottom*).

efecto, aunque en esencia la base de este impuesto es móvil los requisitos de registro de la propiedad automotor usualmente exigidos requieren que se declare cuál es el domicilio del propietario, razón por la cual la movilidad de la base se reduce y queda en cierto modo sujeta a la inmovilidad de los bienes raíces. En este caso, el impuesto es ciertamente neutral en términos de eficiencia y la competencia jurisdiccional se encontraría limitada en sus efectos (ya sean estos positivos de acuerdo a unos o negativos de acuerdo a otros).

Es interesante notar que si el municipio que grava a un automotor es aquél en donde el propietario de éste reside, el IA se transforma en un impuesto muy similar al impuesto inmobiliario, especialmente respecto a que podría llegar a asociarse a un impuesto donde aplica el principio del beneficio. Es decir, el gobierno grava a los propietarios de automóviles pero a cambio los beneficia al darles seguridad y mejores condiciones (calles) para hacer uso de los vehículos.

Dado que resulta un elemento muy importante para la neutralidad y la equidad de un impuesto a los automotores, los sistemas de Registro de la Propiedad de los vehículos deben funcionar de manera correcta y eficiente. Por ese motivo y a los efectos de evitar disputas innecesarias podría ser conveniente que estos Registros se encuentren centralizados a nivel de la provincia.

## **IV. Distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno**

### **IV.1 Marco legal general de los gobiernos locales**

En el artículo 5º del Capítulo Primero de la Constitución de la Nación Argentina se enuncia la garantía federal de las instituciones provinciales, según el cual: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías que la misma Constitución Nacional establece; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (ver apéndice A.1).

Además, se hace referencia al ámbito municipal en particular en el artículo 123º de la Carta Magna, artículo en el cual se consagra explícitamente el principio de autonomía de los mismos: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Es decir, la Constitución delega a los gobiernos provinciales la potestad de definir el funcionamiento del régimen municipal.

Como ya se mencionara en un informe anterior, es usual la distinción de diferentes tipos de autonomía<sup>14</sup>, entre los cuales se pueden mencionar: a)

---

<sup>14</sup> En el país es generalizado el reconocimiento de la autonomía municipal en las constituciones provinciales. Sólo cinco cartas aún no la contemplan (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán). Por su parte, la Constitución de la provincia de Córdoba, reformada en el año 1987, contempla la autonomía municipal y autoriza a los municipios que cumplan un mínimo poblacional de 2.000 habitantes la sanción de su propia Carta Orgánica.



autonomía política, según la cual las autoridades de los municipios no dependen directamente de la administración central; b) autonomía administrativa, la cual se refiere a la posibilidad de los municipios de establecer sus propias normas administrativas; c) autonomía económico - financiera, la que permite que los municipios puedan recaudar y asignar sus propios ingresos y realizar sus operaciones de gasto de acuerdo a sus necesidades; y d) autonomía normativa, referida a la potestad de los municipios para dictar su propio ordenamiento jurídico.

## **IV.2 Las responsabilidades de los gobiernos locales en la práctica**

En términos generales puede decirse que los gobiernos locales tienen entre sus principales responsabilidades las de satisfacer las necesidades primordiales de su población, contribuir a fortalecer la democracia y la autonomía municipal, asegurar la participación ciudadana en los debates y procesos de toma de decisiones, fomentar el control ciudadano en la gestión local y promover el desarrollo comunitario.

Las acciones tradicionales de los gobiernos locales, por su parte, están relacionadas con la prestación de distintos servicios públicos, entre ellos se destacan:

1. Servicios de electrificación y de alumbrado público;
2. Servicios de agua potable y alcantarillado;
3. Servicios de recolección y tratamiento de residuos (sólidos y líquidos);
4. Servicios de limpieza de calles, avenidas y lugares públicos;
5. Regulación de los servicios de mercados, ferias, mataderos o rastros;
6. Servicios funerarios y de cementerios;
7. La manutención de las vías públicas, de los parques, jardines, plazas, áreas verdes y demás lugares públicos.

A partir del proceso de descentralización de funciones observado en las últimas dos décadas en el mundo, los gobiernos locales han asumido nuevos roles y también participan de manera activa en actividades no tradicionales, como ser:

1. La prestación de asistencia social y la salud;
2. El fomento de la educación y la cultura, las ciencias y las artes;
3. La promoción del deporte y recreación y el turismo;
4. La promoción de actividades cívicas y sociales.
5. La seguridad de las personas y al orden público;
6. La protección de los recursos naturales y del medio ambiente;
7. La capacitación y promoción del empleo;
8. El desarrollo de los sectores económicos.

Estas nuevas responsabilidades asumidas por los gobiernos locales van de la mano de la tendencia descentralizadora de funciones fiscales de los mismos. No obstante ello, además de ser necesarias algunas condiciones – desarrolladas en los informes parciales anteriores -, es menester encontrar un sistema de coordinación.

## **V. El sistema de coordinación fiscal entre la provincia de Córdoba y sus gobiernos locales**

La falta de correspondencia entre competencias de gastos y de ingresos entre los distintos niveles de gobierno genera, entre otros, una percepción incorrecta del verdadero costo de financiar la prestación pública (*ilusión fiscal*). La solución de este problema no resulta sencilla, aunque un avance importante consistiría en iniciar un proceso de descentralización fiscal que fortalezca la autonomía fiscal de los gobiernos locales.

En este sentido, resulta difícil concebir una importante mejoría en la calidad de la gestión municipal si no se reduce el desequilibrio entre sus responsabilidades de gasto y sus potestades de recaudación (un problema de incentivos, tal cual plantea Nadin Argañaraz, 2003).

Es decir, debe promoverse una mayor correspondencia fiscal, de modo de reemplazar la constante solicitud de transferencias adicionales a los niveles superiores de gobierno por la preocupación de mejorar la recaudación propia y utilizar correctamente los recursos (*sistema de premios y castigos*).

### **V.1 Promover la coordinación interjurisdiccional**

Se ha dicho que en un país federal como la Argentina, las decisiones del accionar público se toman en tres niveles de gobierno (federal, provincial, municipal). En este contexto la coordinación interjurisdiccional resulta esencial para evitar la duplicación de funciones, tanto de gastos como recaudatorias, potenciar los efectos externos de determinadas políticas regionales, y mejorar los resultados de la asignación de los recursos públicos a estos destinos.

La descentralización de las funciones públicas resulta conveniente en aquellos casos donde las economías de escala no sean importantes y los llamados efectos derrame o *spillovers* pueden ser aprovechados e internalizados. En caso contrario, la descentralización puede llevar a niveles de eficiencia en la asignación de recursos, en el mejor de los casos, subóptimos.

También debe considerarse el importante desequilibrio fiscal vertical que existe en la Argentina, a partir de que los gobiernos subnacionales financian una alta porción de su gasto con transferencias de un nivel superior de gobierno (punto que se abordará detalladamente en la Cuarta Parte). Nuevamente surge un problema de incentivos, dado que esta elevada dependencia financiera debilita los incentivos de los hacedores de política subnacionales de utilizar de la manera más criteriosa posible los recursos y, tal como se discutiera en un informe anterior, constituye consecuentemente en una importante restricción a una eficiente descentralización de las decisiones de inversión<sup>15</sup>. ¿Por qué transferencias discrecionales entonces?

## **V.2 El porqué de las transferencias**

Estos problemas de descoordinación, de duplicación, sub y sobreimposición de gravámenes, entre tantas otras consecuencias negativas para el normal desarrollo de una eficiente actividad económica, tienden a ser atenuados (al menos en la teoría) por un sistema de transferencias proveniente de jurisdicciones superiores (provincia de Córdoba o Gobierno Nacional).

---

<sup>15</sup> Las prácticas de regionalización y asociativismo de los gobiernos locales pueden superar varias de las restricciones que debilitan la eficiente descentralización de las decisiones de inversión pública. En una sección siguiente del informe se profundiza sobre este tema.

Dicho esquema de transferencias es justificable en tanto y en cuanto existan las inequidades verticales y horizontales inter-regiones, y en tanto y en cuanto no se avance en un sistema más justo que tienda a resolver las asimetrías socioeconómicas, sin por ello dejar de lado principios de eficiencia en la asignación de recursos. Es decir, la existencia de transferencias responde a la necesidad de contemplar las desigualdades en la dispar distribución geográfica de los recursos y de la actividad económica entre las distintas jurisdicciones. En este sentido, conlleva un criterio de “*equidad geográfica*”, puesto que pregona una similar distribución de recursos entre las distintas áreas geográficas, de forma de mitigar la discriminación que sufren ciertos individuos por habitar en jurisdicciones “*fiscalmente rezagadas*”.

Esta claro que un igual nivel de gasto per cápita puede ser financiado con una alícuota media menor (menor presión impositiva) en aquellas zonas ricas con alto grado de actividad económica (base imponible), comparada con aquellas pobres. El tamaño poblacional también puede implicar cápitais diferenciales entre las distintas regiones. En este sentido, las “*transferencias de igualación*”<sup>16</sup> evitarían la concentración regional de los recursos, dados los incentivos a migrar de los factores productivos, ante los fuertes incentivos diferenciales que provocan los residuos fiscales distorsivos.

¿Es conveniente que cada jurisdicción sea responsable de sus finanzas (*accountability*)? La respuesta es claramente afirmativa. ¿Es ello posible? Esta pregunta tiene una respuesta menos clara, y ya se ha ahondado en los informes parciales precedentes acerca de la problemática que aqueja a los gobiernos locales argentinos, principalmente a los de la provincia de Córdoba, que impiden llevar adelante una correcta delegación de potestades fiscales. Es

---

<sup>16</sup> Piffano, H.L., “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto”, Documento N° 5, Universidad Nacional de la Plata, diciembre de 1998.

necesario, pero aún resta mucho por hacer, destacándose entre dichas tareas el proceso de “*regionalización inteligente*” que el IERAL viene pregonando desde hace ya un tiempo y que acotaría los efectos colaterales adversos de un proceso de descentralización fiscal global (gasto y recursos).

Se estudiarán a continuación los distintos enfoques de transferencias de fondo comúnmente utilizados en los gobiernos federales de forma de disminuir los problemas de descoordinación, haciendo especial hincapié en el sistema de coparticipación de impuestos a los municipios de la provincia cordobesa.

### **V.3 Sistemas de coordinación fiscal interjurisdiccional**

Se ha hecho referencia en los informes parciales precedentes al cada vez más acentuado proceso de descentralización de funciones de los gobiernos federales en el mundo. Este proceso de delegación de potestades fiscales exige de un mecanismo de coordinación que atenúe los desequilibrios de ingresos que surgen de una realidad económica regional fuertemente asimétrica.

A su vez, la existencia de desequilibrios fiscales verticales<sup>17</sup> justifica la creación de sistemas de transferencias de fondos dirigidos a atenuar el efecto distorsivo de éstos. Dichos desequilibrios surgen de la imposibilidad de muchos gobiernos locales de acceder a impuestos llamados de base amplia.

A esta altura, es importante destacar que los sistemas de coordinación fiscal interjurisdiccionales deben procurar la generación de un acuerdo que genere los incentivos institucionales necesarios para resolver tres cuestiones fundamentales<sup>18</sup>:

---

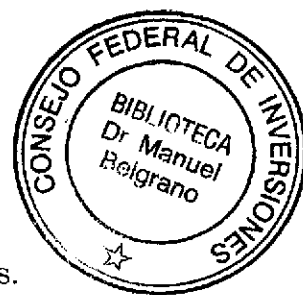
<sup>17</sup> Diferencia entre el nivel de gastos e ingresos en los niveles inferiores de gobierno.

<sup>18</sup> Piffano, H.L., “Lineamientos para la nueva ley de coparticipación de impuestos”, 33 *Jornadas de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional de Córdoba, diciembre de 2000.

- La provisión de bienes y servicios a cargo de cada nivel de gobierno.
- El logro de la equidad interjurisdiccional (ambas, horizontal y vertical).
- Que contribuyan a generar estabilidad económica.

La distribución de recursos financieros entre los gobiernos de distinto nivel jerárquico es lo que en la literatura de las finanzas públicas se conoce con el nombre de coordinación financiera. Las formas de coordinación financiera pura o comúnmente utilizadas son las siguientes:

- a) Método de separación de fuentes;
- b) Método de concurrencia de fuentes;
- c) Método de cuotas adicionales;
- d) Método de asignaciones globales ;
- e) Método de participación o de coparticipación de impuestos.



### **V.3.1 Método de separación de fuentes**

Este sistema consiste en establecer una división de los impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno y asignarlos a él en forma exclusiva. Esta asignación vertical de tributos en forma exclusiva debe realizarse en base a criterios económicos acerca de la delimitación de la base de los distintos impuestos en las respectivas áreas y de la factibilidad administrativa para implementarlos.

Entre los puntos fuertes de este sistema se destacan la simplificación del sistema tributario, la reducción de los costos de recaudación, el logro de la autonomía financiera de los niveles inferiores y la ausencia del problema de superposición vertical. Por otro lado, entre sus debilidades resalta el inconveniente de la rigidez del sistema, dado que los tributos más productivos y con bases más flexibles son asignados a la jurisdicción de mayor nivel jerárquico, lo cual adquiere particular gravedad frente a problemas como la falta de correspondencia entre aplicaciones de gasto y recursos y el distinto

grado de desarrollo entre las distintas regiones. Dichas debilidades hacen que la separación de fuentes sea siempre aplicado junto con otros mecanismos de coordinación, y no como un método de coordinación financiero independiente.

### **V.3.2 Método de concurrencia de fuentes**

De acuerdo a este sistema de coordinación, todos los niveles de gobierno pueden aplicar diversos tipos de tributación sin limitación alguna. Es decir, los gobiernos de nivel inferior así como el gobierno central pueden aplicar cualquier tipo de tributo, fijando sus propias bases imponibles, sus propias alícuotas, y definiendo sus contribuyentes sin restricción alguna.

Claramente, entre su fuerte es el dotar de autonomía a los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, el sistema presenta varias desventajas. En primer lugar, hace necesaria una multiplicación de los organismos de recaudación y en segundo lugar debilita la dirección unificada de la política tributaria (ausencia de coordinación tributaria). Además, la utilización pura del sistema de concurrencia impide la aplicación de una política de redistribución geográfica o tendiente a acelerar el crecimiento económico.

### **V.3.3 Método de cuotas adicionales**

Según este sistema cada provincia o Estado aplica tasas y exenciones sobre la base tributaria determinada por la unidad política que actúa como recaudadora (gobierno central). En estos casos, la estructura de los impuestos es establecida por los gobiernos centrales (criterios de imposición, determinación de la base, etc.) y los niveles inferiores pueden imponer tasas o cuotas adicionales o suplementarias.

Sus principales ventajas son la conservación de la autonomía de los niveles inferiores de gobierno y la eliminación de la duplicación administrativa. Pero no se respeta la autonomía en cuanto a la elección de las



fuentes, ni se elimina la doble imposición vertical. Además, ciertas fuentes de recursos pueden ser excesivamente explotadas mediante la acumulación de tasas adicionales en desmedro de otras fuentes de recursos. Por otro lado, la aplicación de cuotas suplementarias puede chocar contra determinados objetivos de política nacional en cuanto a la presión tributaria, desarrollo regional, etc.

### **V.3.4 Método de transferencias**

Todo sistema de transferencias (llamado también de asignaciones globales) debe asegurar la corrección de las externalidades y un grado aceptable de equidad, merced de una igualación entre la capacidad fiscal y las necesidades de gastos de las jurisdicciones.

Un sistema eficiente debe asegurar que las diferencias en las alícuotas impositivas entre los niveles subnacionales del mismo nivel, reflejen disparidades en el nivel de prestación de servicios y políticas de gastos sólo debido a variaciones en las preferencias locales y no debido a variables fuera de su control (tales como diferencias en los niveles de ingreso, demográficas, sociales, etc.).

Hay que distinguir entre dos tipos de transferencias: a) Transferencias con propósitos generales, y b) transferencias de afectación específica. En cuanto a las primeras, los gobiernos locales usualmente son libres de elegir cómo gastarlas, pero la participación que cada jurisdicción en particular recibe es fija y las reglas son determinadas por el nivel central.

Estas transferencias intentan reducir los desequilibrios fiscales o disminuir las disparidades entre jurisdicciones del mismo nivel. Con respecto a las transferencias específicas, es el gobierno central quien decide cómo deben ser gastados los fondos; el propósito de estos es corregir *externalidades*

o *spillovers* interjurisdiccionales o lograr ciertos objetivos referidos a la provisión de servicios por parte de los gobiernos de nivel inferior.

La efectividad de una transferencia condicionada es mayor a la de una transferencia general<sup>19</sup>, debido a que en este último caso la transferencia puede actuar como un incremento de renta y en consecuencia aumentar tanto la demanda de bienes públicos (la única que se quería promover) como la de bienes privados.

Hay que destacar que parte de la transferencia puede quedar disponible para el consumo privado a través de una reducción de impuestos. La superioridad del enfoque selectivo está supeditado a que las transferencias con asignación específica desde el nivel superior de gobierno hacia el nivel inferior sean utilizadas al fin que las justifica, sin filtraciones. Una debilidad de las transferencias condicionadas es que no contribuyen al fortalecimiento de la autonomía fiscal de las jurisdicciones que reciben los fondos, dada la rigidez que por naturaleza las caracteriza.

### **V.3.5 Coparticipación de impuestos**

Bajo este sistema de coordinación financiera, el gobierno central o los gobiernos provinciales distribuyen entre las unidades políticas bajo su jurisdicción una parte de la recaudación de uno o varios impuestos (la doctrina habla de unión tributaria).

La aplicación de este sistema resulta particularmente ventajosa cuando es posible realizar la recaudación a un costo menor cuanto mayor sea el área geográfica de aplicación, aprovechando así economías de escala en la recaudación. De esta forma, se elimina la duplicación de costos

---

<sup>19</sup> Cuando se dice que el enfoque selectivo es más eficiente, el término se usa en el sentido de que permite al gobierno conseguir su objetivo de aumentar la provisión de un determinado bien público a un costo menor.

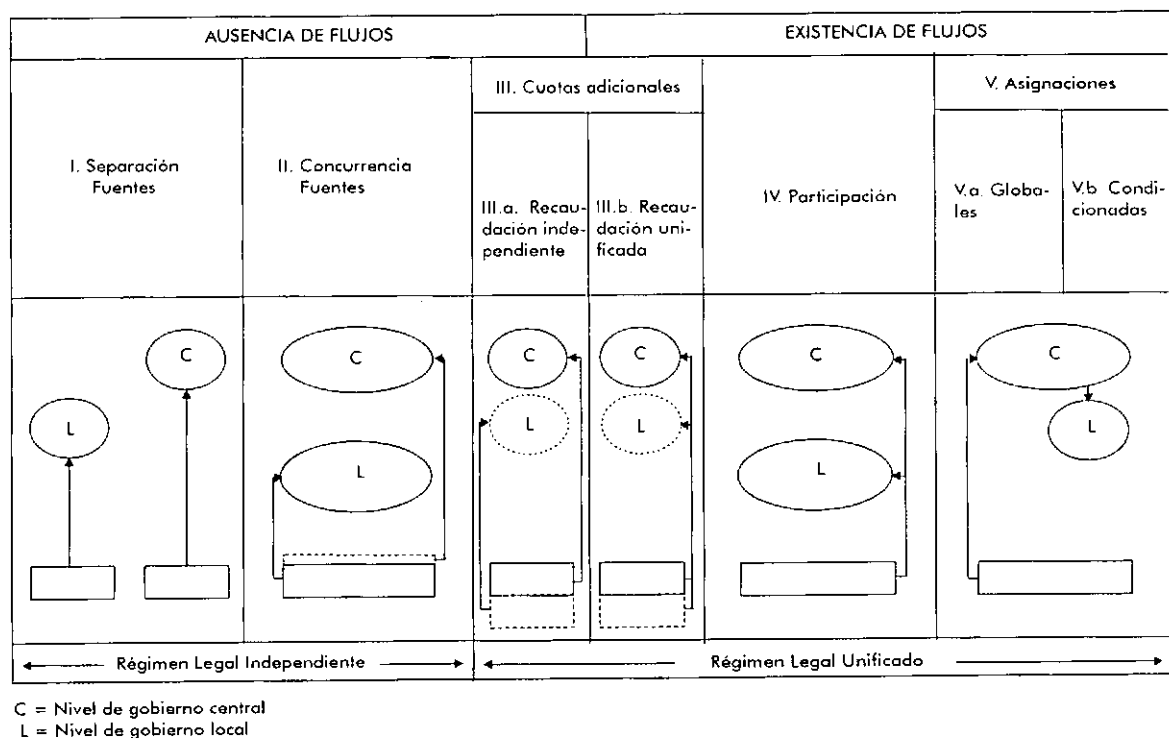
administrativos que existe cuando dos niveles de gobierno usan la misma fuente tributaria. Sin embargo, este sistema significa la pérdida casi completa de la autonomía tributaria del nivel inferior de gobierno (provincias o municipios).

Este método hace necesario determinar una primera división de la parte que corresponde al gobierno del nivel superior por un lado y al conjunto de jurisdicciones inferiores por el otro. Esta división se denomina primaria, mientras que la que se establece entre los gobiernos del nivel inferior es distribución secundaria de recursos.

Para efectuar las divisiones, generalmente se utilizan índices de acuerdo a los objetivos de la distribución, tal como la población de cada jurisdicción, la inversa de ciertos indicadores de desarrollo relativo, indicadores de eficiencia fiscal, etc. De todas formas, frecuentemente la redistribución suele ser el resultado del poder de negociación de las partes comprometidas. Una forma más racional de efectuar la división de los recursos recaudados, es la de tomar en cuenta las funciones y gastos que cada nivel de gobierno debe cumplir. En cambio, si se desea respetar en cierta medida la autonomía de los niveles inferiores de gobierno, la división o coparticipación debe realizarse con un criterio más bien devolutivo, de acuerdo con el origen geográfico de la recaudación.

El Gráfico 3 que se presenta a continuación resume las cinco principales alternativas de coordinación financiera.

**Gráfico 3: Alternativas de coordinación financiera**



Fuente: Miñana Nuñez, H.; Finanzas Públicas (1994).

### V.3.6 Criterios de evaluación de los mecanismos alternativos de coordinación financiera

Cada uno de los cinco métodos de coordinación presentados en los apartados precedentes tiene sus aciertos y desencantos. Para llevar adelante una correcta evaluación de éstos métodos, es útil recurrir a los siguientes métodos:

- Autonomía fiscal de los gobiernos locales
- Responsabilidad fiscal
- Costos de recaudación
- Equidad horizontal territorial

- e) Equidad vertical territorial
- f) Política fiscal conjunta
- g) Guerras tributarias entre gobiernos locales
- h) Traslación territorial de la carga tributaria local

La aplicación de cada uno de los ocho principios de evaluación a los distintos mecanismos de coordinación financiera se resumen en el Cuadro 6.

Cuadro 6: Evaluación de los mecanismos de coordinación financiera

Mecanismo de coordinación	(1) Autonomía Fiscal de los gobiernos locales	(2) Responsabilidad fiscal	(3) Costo de recaudación	(4) y (5) Equidad territorial (horizontal y vertical)	(6) Política Fiscal conjunta	(7) Guerras tributarias interjurisdiccionales	(8) Traslación territorial de la carga
I. Concurrencia de fuentes	Amplia (excepto uso excesivo del tributo por el nivel central)	Completa	Hay superposición (vertical y horizontal)	Posible falta (tributos locales)	Restringida	Posible	Posible
II. Separación de fuentes	Amplia (excepto definición demasiada restringida de las fuentes exclusivas locales).	Completa	No hay superposición vertical (puede haber superposición horizontal)	Posible falta (tributos locales)	Restringida	Posible	Posible
III. Cuotas adicionales a. recaudación independiente b. recaudación unificada	Condicionada (especialmente con topes centrales para las alicuotas adicionales)	Completa	-Superposición atenuada  -no hay superposición	Posible falta (tributos locales)	Amplia	Posible	Posible
IV. Participación a. Devolutiva b. redistributiva	Restringida	Restringida	No hay superposición	Posible falta  No	Amplia  Muy amplia	No	No
V. Asignaciones	Mínima	Mínima	No hay superposición	No	Total	No	No

Fuente: Miñana Nuñez, H.; Finanzas Públicas (1994).

## VI. Coordinación fiscal en la provincia de Córdoba

El sistema de coordinación fiscal definido por la legislación de la provincia de Córdoba se basa fundamentalmente en la *coparticipación de impuestos* provinciales y de recursos del régimen federal a los municipios y comunas. Pero en la práctica las fallas de coordinación entre la provincia y los gobiernos locales determinan que en el sistema se presente también la *conurrencia de fuentes imponible*s por parte de los gobiernos provincial y municipales.

A pesar de que la Constitución Provincial establece en su art. N° 18 que "las municipalidades podrán establecer impuestos siempre y cuando estos respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal"<sup>20</sup>, principio que debería garantizar la *separación de fuentes*, el Estado provincial y numerosos gobiernos locales aplican en la práctica impuestos sobre los mismos hechos imponible

s (caso del patrimonio inmobiliario o las actividades productivas comerciales y de servicios)<sup>21</sup>, con el consecuente impacto negativo sobre el desarrollo económico de ciertos sectores productivos.

La concurrencia de fuentes se genera cuando la política tributaria municipal convierte lo que debiera ser una tasa por un servicio prestado (pagos fijos en función del beneficio derivado de la acción municipal) en un verdadero impuesto. Para determinar la naturaleza del instrumento fiscal (si

---

<sup>20</sup> El mismo principio se define en el Régimen de Municipalidades y Comunas (Ley N°8102, art. 68), donde se determina que los tributos municipales deben armonizarse con el régimen impositivo del gobierno provincial y federal.

<sup>21</sup> Nótese que la concurrencia de fuentes genera una pérdida de eficiencia evidente que se genera ante la doble imposición sobre los mismos hechos imponible

s y el incremento consecuente en los costos de recaudar.

actúa como tasa o como impuesto) debe analizarse la base imponible sujeta a gravamen.

Por ejemplo, en el caso de la Contribución sobre la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios cuando se toma como base a la superficie del establecimiento o a su número de empleados, la intención subyacente parece ser la de aplicar de la manera más acertada posible el principio del beneficio, estimando que el servicio de seguridad, por ejemplo, beneficia más a quienes más personal en relación de dependencia mantienen.

En cambio, cuando las alícuotas se aplican sobre la facturación del comercio o industria en cuestión, el principio del beneficio deja de regir y los efectos de la tasa son análogos a los de un impuesto general a las transacciones (Ingresos Brutos). Lamentablemente la segunda práctica es habitual en muchos municipios de la provincia de Córdoba (caso de la Ciudad de Córdoba) para este tributo y otros.

La concurrencia de fuentes también se genera en el caso del impuesto a los automotores donde actualmente la provincia y los municipios tienen potestad tributaria sobre esta base imponible. El régimen de coparticipación provincial de impuestos distribuye entre las distintas unidades políticas la recaudación de varios tributos provinciales (Impuesto a los Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario) y la asignación que recibe la provincia de la Coparticipación Federal de Impuestos de la Nación.

## **VI.1 Coparticipación de impuestos de la provincia de Córdoba**

### **VI.1.1 El esquema vigente hasta 1998 (Ley N° 8424)**

El sistema de coparticipación a los municipios de la provincia de Córdoba que estuvo vigente entre los años 1996 y 1998 (Ley N° 8424) tenía las siguientes características:



- a) La distribución primaria de recursos coparticipables consistía en un 80% para la provincia y en un 20% para los municipios, comunas y fondos especiales. De la masa correspondiente a los gobiernos locales (20% del total), un 80,5% correspondía a los municipios, un 3% a las comunas, un 1,5% a un Fondo de Estabilización, un 3% al Fondo de Inversión Municipal y un 12% al Fondo de Financiamiento de la Descentralización.
- b) En cuanto a la distribución secundaria de los recursos coparticipados, en los municipios un 78,5% se distribuía en función de la población (considerando la población rural), y un 21,5% por partes iguales. En las comunas, en cambio, un 50% se distribuía por partes iguales y la otra mitad en función directa de la población total.

Además, la Ley establecía topes a los fondos por habitante coparticipados a los municipios, los que no podían ser superiores a los de las localidades de 500 habitantes. Con esto se corregía en parte la distorsión que generaba el prorrateador por partes iguales, beneficiando desmesuradamente a los municipios más pequeños.

### **VI.1.2 El esquema actual (Ley N°8663)**

El sistema de coparticipación municipal vigente en Córdoba se rige por la Ley 8663, aprobada en diciembre de 1997 (ver apéndice A.2 para Ley completa). En sus dieciséis artículos la Ley establece el régimen de coparticipación de impuestos entre la provincia y sus municipalidades y comunas, que reúne las siguientes características:

- a) El fondo a coparticipar está integrado por los ingresos provenientes del Impuesto a los Ingresos Brutos u otros impuestos que reemplacen sus accesorios, el Impuesto Inmobiliario básico y adicionado u otros impuestos que lo reemplacen y sus accesorios y las asignaciones que percibe la Provincia de coparticipación federal de impuestos.
- b) El monto total recaudado se distribuye entre la Provincia (80%) y las municipalidades y comunas (20%).

- c) La distribución del monto que resulte de ese 20% se realiza de la siguiente manera: el 80,5% para las municipalidades constituidas como tales, el 3% para las comunas reconocidas, el 1,5% para la constitución de un fondo destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las municipalidades o comunas, el 3% para la constitución de un fondo para financiar gastos de capital de las municipalidades y comunas (Fondo de Inversión Municipal y Comunal), el 12% para la constitución de un fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado en el marco de la Ley N° 7850 de reforma administrativa.
- d) El monto de la coparticipación correspondiente a municipalidades se distribuye el 21% en partes iguales, y el 79% en función directamente proporcional a la población del municipio<sup>22</sup>.
- e) El monto correspondiente a las comunas se distribuye el 50% en partes iguales y el 50% en función directamente proporcional al número de habitantes de la comuna con idéntico criterio que para el caso de los municipios.
- f) Las municipalidades y comunas que celebren acuerdos de prestación de servicios con circuitos electorales vecinos a su jurisdicción no incluidos ni en ésta ni en otra pueden incrementar sus índices de coparticipación.
- g) El Poder Ejecutivo Provincial se compromete a realizar censos provinciales y, en la medida de lo posible, cada diez años pero intercalados en cinco de los de los censos nacionales.
- h) El Poder Ejecutivo asume la reglamentación del manejo de los fondos creados para asegurar la asistencia financiera de municipios y comunas que momentáneamente atraviesen dificultades para el cumplimiento de

---

<sup>22</sup> La estimación del número de habitantes se realiza con los datos del último censo de población realizado por la Nación o la Provincia, previa corrección para aquellos municipios cuya planta urbana se desarrolle entre dos departamentos y la que surja de la aplicación de un coeficiente de corrección determinado por el cociente entre el total general de población del departamento y la población urbana de municipios y comunas.

sus políticas presupuestarias, debiendo distribuir estos fondos en forma completa a los municipios y comunas.

- i) El Poder Ejecutivo puede establecer topes a los municipios en relación a los montos determinados per cápita. El valor no puede superar al de un municipio de 500 habitantes y el monto restante pasa a engrosar el fondo para atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las municipalidades y comunas.
- j) El Poder Ejecutivo asume la reglamentación del manejo de los fondos para financiar gastos de capital, constituyendo un Fondo de Inversión Municipal y Comunal que se destina a financiar erogaciones de capital, programas de asistencia técnica e institucional y erogaciones complementarias derivadas de aquéllas.
- k) El Poder Ejecutivo asume la reglamentación del manejo de los fondos para el financiamiento de la descentralización del Estado.

Nótese que tanto en el régimen de coparticipación municipal vigente hasta 1998 como en el actual, se utilizan sólo dos indicadores para distribuir los recursos entre municipios y comunas: la población de la jurisdicción y la distribución por partes iguales. También debe advertirse que la variable determinante de la distribución secundaria es la densidad demográfica en el caso municipal.

Puede decirse que los indicadores utilizados para la distribución estarían indicando que el criterio que domina la asignación de recursos es el de correspondencia de los ingresos financieros a necesidades de gasto presuntas, asociadas a la mayor densidad demográfica y a suponer una existencia de economías de escala en la prestación de los servicios.

No obstante, coincidiendo con Tommasi (1997), la ley intenta limitar un eventual sobrefinanciamiento que el empleo de estos indicadores pudiera generar en los municipios pequeños - fundamentalmente los centros agrícolas

de la pampa húmeda- estableciendo en uno de sus artículos la facultad para establecer un tope a las transferencias por habitante, equivalentes a lo percibido por un municipio de 500 habitantes.

Otro aspecto del régimen de coparticipación provincial que interesa destacar es la distribución de recursos para la conformación de tres fondos con asignación específica:

- a) Paliar situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las municipalidades o comunas. Tiene por objeto principal atenuar los efectos negativos que pueden generar ciclos económicos adversos sobre las finanzas locales. Se trata entonces de un fondo estabilizador.
- b) Financiar gastos de capital de las municipalidades y comunas. Pretende direccionar el gasto municipal hacia la inversión de capital de una manera coordinada entre localidades.
- c) Financiar la descentralización del Estado cordobés. Confiere financiamiento para afrontar las erogaciones que resulten "de las transferencias de obras, servicios y funciones del Estado provincial a los municipios, comunas o comisiones vecinales", art. 11, Ley de Reforma Administrativa y Económica de la provincia de Córdoba N° 7850 (1989). La existencia de este último fondo refleja en cierta medida la intención de las autoridades de desarrollar un instrumento para la focalización del gasto municipal en rubros tales como la atención primaria de la salud, mantenimiento de edificios escolares o provisión de insumos y servicios públicos básicos.

A principios del año 2000 los gobiernos locales y la provincia llegan a un acuerdo económico, financiero y fiscal, conocido como Pacto de Saneamiento Fiscal, con el objeto de promover el fortalecimiento sustentable del régimen municipal y comunal.

Por este acuerdo se modifica la actual ley de coparticipación municipal suspendiéndose el Fondo de Inversión Municipal y Comunal (F.I.M.), y

sustituyéndolo por el Fondo Anticrisis y Saneamiento Municipal (FASAMU). El FASAMU se destina a rescatar títulos de deuda de gobiernos locales creados por el mismo Pacto de Saneamiento Fiscal y denominados T.I.T.A.M (títulos de apoyo municipal).

### **VI.1.3 El Pacto de saneamiento Provincia - Municipios y Comunas de Córdoba**

La situación fiscal de los municipios y comunas de Córdoba a fines de 1999 se encontraba fuertemente comprometida por niveles elevados de endeudamiento y problemas institucionales para incrementar los niveles de ingresos locales. Para avanzar hacia un ordenamiento fiscal de los mismos se firmó el Pacto de saneamiento fiscal entre los municipios y comunas y el Estado Provincial.

El Pacto estableció la creación de una Unidad de Trabajo Provincia - Municipios y logró importantes consensos como el acuerdo alcanzado para crear Entes Regionales con potestad sobre gestión tributaria y prestación de determinados servicios públicos.

Los puntos salientes del Pacto se detallan a continuación:

- Refinanciación de deudas de los municipios y comunas con el Gobierno provincial a través de Títulos de Apoyo Municipal (TITAM) con una maturity o plazo máximo de 16 años.
- Compromiso de los municipios y comunas de bajar alícuotas impositivas en forma gradual en un plazo máximo de tres años y de armonizar la legislación tributaria.
- Armonización catastral.

- Se incorporan en la Ley Orgánica de municipios límites al monto de remuneraciones de Concejales y funcionarios del Tribunal de Cuentas (hasta 2% del presupuesto).
- Se establecen límites al gasto en personal de las municipalidades, el que no podrá ser superior al 50% del total de gasto presupuestado.
- Se acuerda la creación de Entes de Recaudación fiscal y gestión que podrán realizar obras públicas, elaborar planes estratégicos, adquirir bienes de capital, etc.
- Compromiso de tercerizar la recaudación a un operador privado, público o mixto.
- Los municipios y comunas podrán establecer planes de empleo incorporando personal con modalidades de contratación flexibles hasta el 15% de la partida de personal del ejercicio anterior.
- Compromiso de armonizar mecanismos de información, de suministrar información en forma periódica a la provincia y de unificar el sistema de contrataciones.
- El Gobierno provincial se compromete a brindar capacitación a funcionarios y personal municipal.
- Los Municipios le confieren a la provincia la potestad de regular, controlar y supervisar la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas que involucren a dos o más municipios.

En síntesis, el Pacto de Saneamiento fiscal entre los Municipios de Córdoba y el Gobierno Provincial constituye una herramienta de gestión sumamente importante para avanzar en el mejoramiento de los indicadores de sustentabilidad de los gobiernos locales.

## **Apéndice**

### **A.1 Características del régimen municipal en Argentina**

En el plano normativo constitucional hay dos niveles principales que definen el carácter y los alcances del régimen municipal: la Constitucional Nacional y las Constituciones Provinciales.

La Constitución Nacional de 1994 establece en su artículo 123° que cada provincia dicta su Constitución, según lo dispuesto por el Artículo 5°, “asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

El municipio que surge a partir de la reforma de 1994 es titular de los poderes constituyente, legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. Tiene competencia para dictar su propia carta orgánica (poder constituyente), está facultado para reglar jurídicamente la materia de su competencia (poder legislativo), realiza fácticamente cada una de sus decisiones (poder ejecutivo) y desde el punto de vista jurisdiccional, tiene capacidad para resolver litigios de su ámbito.

A partir de allí, las provincias, si bien es cierto que mantienen entre sus poderes conservados el de establecer su propio régimen municipal, lo hacen conforme a la realidad local, y cualquiera fuera el que adopten, deben garantizar la autonomía municipal en todo el amplio alcance y proyección de la Constitución Nacional.

Toda las Constituciones Provinciales del país, a excepción de cinco (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán) autorizan a los municipios que cumplan un mínimo poblacional la sanción de su propia Carta

Orgánica, en tanto que los que no alcancen ese mínimo se rigen generalmente por la Ley Orgánica de Municipalidades de cada Provincia.

Dado que el grado de autonomía municipal es facultativo de cada provincia y su delimitación, es un derecho inalienable del propio Poder Constituyente Provincial derivado, transcribimos los textos constitucionales de las provincias estudiadas, que reflejan la heterogeneidad en el grado de autonomía otorgada a los municipios:

- Pcia. de Buenos Aires La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que forman la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.
- Provincia de Salta. Artículo 174º: Los Municipios de más de diez mil habitantes dictan su Carta Municipal, como la expresión de la voluntad del pueblo, en un todo de acuerdo con las disposiciones de esta Constitución. Es condición de eficacia de las Cartas Municipales y de sus reformas, su previa aprobación por ley de la Provincia, a los efectos de su compatibilización. La Legislatura debe expedirse en un plazo máximo de ciento veinte días, transcurrido el cual sin que lo hiciera quedan automáticamente aprobadas. Los municipios de diez mil habitantes o menos, se rigen por las disposiciones de la Ley de Municipalidades. Sin perjuicio de ello, a pedido de cada Municipio, se contemplan sus situaciones particulares por una ley especial que se dicte a tal efecto.
- Provincia de Catamarca. Artículo 245º: Son autónomos los municipios que en función de su número de habitantes y jurisdicción territorial respondan



a los requisitos que la ley establezca. Tienen derecho a darse su propia Carta Orgánica sancionada por una Convención convocada por la autoridad ejecutiva conforme a la ordenanza que se dicte al efecto.

- Provincia de Misiones. Artículo 170º: Los municipios comprendidos en la primera categoría podrán dictarse sus respectivas cartas orgánicas para su gobierno, de acuerdo a los principios contenidos en esta Constitución.
- Provincia de Santa Fe. Artículo 106º. Establece que "las poblaciones que tengan más de 10.000 habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas".
- Provincia de Córdoba. Artículo 181: Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes, se considera Municipio. Aquéllas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas <sup>23</sup>.

Artículo 183.- Las Cartas Orgánicas deben asegurar:

1. El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.
2. La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes.
3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.
4. Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.

---

<sup>23</sup> La ley orgánica de municipios nº 8102/91 establece que los municipios con más de 10.000 habitantes serán considerados ciudades.

5. El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano.
6. Los demás requisitos que establece esta Constitución.

Provincia de Río Negro. Artículo 228º: Los Municipios dictan su Carta Orgánica para el propio gobierno conforme a esta Constitución, que asegura básicamente:

1. Los principios del régimen representativo y democrático.
2. La elección directa con representación proporcional en los cuerpos colegiados.
3. El procedimiento para su reforma.
4. El derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato.
5. Un sistema de contralor de las cuentas públicas.
6. La nacionalidad argentina de los miembros del gobierno municipal.

Provincia de Chubut. Artículo 226º: Cuando una municipalidad tiene en su éjido urbano más de dos mil inscriptos en el padrón municipal de electores, puede dictar su propia carta orgánica para cuya redacción goza de plena autonomía. El Artículo 229. La ley orgánica de municipios y las cartas que se dicten las municipalidades deben asegurar los principios del régimen democrático, representativo y republicano y establecer el sistema electoral que ha de regir.

## **A.2 Ley provincial 8663: Régimen actual de coparticipación a los municipios en la provincia de Córdoba**

EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE  
CÓRDOBA

Sancionan con fuerza de LEY 8663

**Artículo 1°.** Establecer el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y sus Municipalidades y Comunas.

**Artículo 2°.** El fondo a coparticipar estará integrado por los ingresos provenientes de los siguientes recursos:

- a) Impuestos sobre los ingresos brutos u otros impuestos que reemplacen sus recargos, actualizaciones, multas y demás accesorios.
- b) Impuesto inmobiliario básico y adicionado u otros impuestos que reemplacen sus recargos, actualizaciones, multas y demás accesorios.
- c) Asignaciones que recibe la Provincia de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley N° 23.548 de la Nación y sus modificatorias o de los acuerdos financieros que se establezcan entre ésta y la Provincia.

**Artículo 3°.** El monto total recaudado acorde al Artículo 2° se distribuirá de la siguiente forma:

- a) El ochenta por ciento (80%) para la Provincia.
- b) El veinte por ciento (20%) para las Municipalidades y Comunas.

**Artículo 4°.** La distribución del monto que resulte por la aplicación del Artículo 3° inciso b) se distribuirá de la siguiente manera:

- a) El ochenta coma cinco por ciento (80,5%) para las Municipalidades constituidas como tales.
- b) El tres por ciento (3%) para las Comunas reconocidas.

- c) El uno coma cinco por ciento (1,5%) para la constitución de un fondo destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las Municipalidades o Comunas.
- d) El tres por ciento (3%) para la constitución de un fondo para financiar gastos de capital de las Municipalidades y Comunas.
- e) El doce por ciento (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.

**Artículo 5°.** El monto de la coparticipación correspondiente a las Municipalidades se distribuirá de acuerdo a los siguientes criterios:

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

**Artículo 6°.** El monto de coparticipación correspondiente a las Comunas se distribuirá de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) El cincuenta por ciento (50%) en partes iguales.
- b) El cincuenta por ciento (50%) en función directamente proporcional al número de habitantes de la Comuna con idéntico criterio y metodología establecida en el Artículo anterior.

**Artículo 7°.** Las Municipalidades y Comunas que celebren acuerdos de prestación de servicios con circuitos electorales vecinos a su jurisdicción no incluidos en ésta ni en otra, con la metodología que establezca la

reglamentación, podrán incrementar sus índices de coparticipación de acuerdo a los habitantes en el último censo de población.

**Artículo 8°.** El Poder Ejecutivo Provincial, con intervención conjunta del Ministerio de Hacienda, Vivienda, Obras y Servicios Públicos y de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social, determinará los índices de distribución de acuerdo a la información oficial suministrada por los organismos competentes. Los índices se modificarán de inmediato a la formación o disolución de Municipalidades y Comunas e inexorablemente al 1° de Enero de cada año posterior al de realización de los Censos Nacional o Provincial, según corresponda. El Poder Ejecutivo Provincial al igual que nacionalmente, realizará los censos provinciales y en la medida de lo posible, cada 10 (diez) años, pero intercalado en 5 (cinco) de estos últimos.

**Artículo 9°.** El Poder Ejecutivo reglamentará el manejo de los fondos creados por el Inciso c) del Artículo 4° de la presente Ley, para asegurar la asistencia financiera de Municipios y Comunas que atraviesen momentáneamente dificultades para el cumplimiento de sus políticas presupuestarias. Los fondos deberán ser distribuidos totalmente a los Municipios y Comunas.

**Artículo 10°.** El Poder Ejecutivo podrá a través de la reglamentación de la Ley, establecer topes a los Municipios en relación a los montos determinados per cápita (cociente entre monto de coparticipación y cantidad de habitantes según censo). El valor per cápita no podrá superar al que resulte para un Municipio de quinientos (500) habitantes y el monto sobrante incrementará el fondo establecido en el Artículo 4° Inciso c) de la presente Ley.

**Artículo 11°.** El Poder Ejecutivo reglamentará el manejo de los fondos creados por el Inciso d) del Artículo 4° de la presente Ley, constituyendo un Fondo de Inversión Municipal y Comunal que se destinará a financiar erogaciones de capital así como programas de asistencias técnicas e institucional y erogaciones complementarias derivadas de aquéllas, por parte de los Municipios y Comunas de la Provincia.

**Artículo 12°.** El Poder Ejecutivo reglamentará el manejo de los fondos creados por el Inciso e) del Artículo 4° de la presente Ley atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Reforma del Estado.

**Artículo 13°.** El Banco de la Provincia de Córdoba transferirá automáticamente a cada Municipalidad y Comuna el monto de coparticipación que les corresponda, de acuerdo a los porcentajes establecidos por la presente Ley; la transferencia será quincenal, en donde el Banco no podrá cobrar ningún tipo de compensación por los servicios que preste.

**Artículo 14°.** La fiscalización del cumplimiento de la presente Ley estará a cargo de la Comisión Bicameral creada por el Artículo 4° de la Ley Provincial N° 7.850, la que conservará sus mismas funciones y facultades.

**Artículo 15°.** La presente Ley regirá a partir del 1° de Enero de 1998.

**Artículo 16°.** COMUNÍQUESE al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, EN CÓRDOBA, A LOS DIECIOCHO DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

### **A.3 Coparticipación a municipios en las provincias argentinas**

En el cuadro que se presenta a continuación se realiza una comparación de distintos regímenes de coparticipación municipal de impuestos vigentes en la actualidad en diferentes provincias de la Argentina.

PROVINCIA	DISTRIBUCION PRIMARIA	DISTRIBUCION SECUNDARIA
SALTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 15% de la Recaudación Tributaria Provincial y Régimen coparticipación federal: 12% a Municipios y 3% Fondo Desarrollo Municipal.</li> <li>* 20% Regalías de gas y petróleo</li> </ul>	30% proporcionalmente a la población 35% en proporción a erogaciones corrientes del municipio. 35% en base al costo por habitante de los servicios prestados a los municipios entendiéndose por costo global el gasto de funcionamiento. 42% a la Capital pcal. 58% Resto Municipios: 33% proporcional a la población, 33% partes iguales, 34% por recursos propios recaudados el año anterior. Según la jurisdicción dónde se genera el ingreso. 40% proporcional a la población y 60% según dónde se origina la recaudación.
CATAMARCA	Fondo 1: 8,5% de coparticipación federal, 10% I. Inmobiliaria y 10% Ingresos Brutos de origen local. Fondo 2: 20% I. Brutos de origen local excepto Conv. Multilateral. Fondo 3: 70% Impuesto Automotor	19,4% en partes iguales 19,4% proporcional a la población 58,2% en relación directa a la recaudación municipal 3% en forma directa la municipalidad de Iguazú.
MISIONES	12% de I. Inmobiliario básico y adicional, I. Ingresos Brutos, I. Automotor, Coparticipación Federal, Cualquier otro aporte del Tesoro Nacional s/afectación específica.	40% proporcional a la población 30% por Recursos propios excepto uso del crédito 30% por partes iguales 80% por población 20% por partes iguales 50% proporcional a la población, 50% directamente proporcional a la emisión. 60% según lugar de radicación del vehículo, 30% según lugar de emisión.
SANTA FE	Municipios: 8% Coparticipación Federal, 8% I. s/Ingresos Brutos Comunas: 2,76% Coparticipación Federal, 2,76% I.s/Ingresos Brutos. Municipios y Comunas: 50% I. Inmobiliario 90% I. Automotor	25% por partes iguales 65% en proporción directa al total de población de cada depto. 10% en función al coeficiente de equilibrio del desarrollo regional 80% en proporción directa a la facturación anual efectuada en cada departamento. 20% conforme art. 2º ley 6396 en proporción directa a la producción de cada departamento.
MENDOZA	14% de Coparticipación Federal, I. Ingresos Brutos, I. Sellos, I. Inmobiliario, 70% I. Automotor 12% Regalías Petrolíferas, hidroeléctricas y gasíferas	



CORDOBA	<p>20% Copartic. Federal, I. Brutos, Inmobiliario 80,5% Municipios</p> <p>3,0% Comunidades reconocidas</p> <p>1,5% Fondo emergencia para municipios y comunas</p> <p>— 3,0% Fondo sostenimiento Pacto de Saneamiento y monetización de los TITAM.</p> <p>12% Fondo financiamiento de descentralización del Estado</p>	<p>Municipios:</p> <p>21% en partes iguales</p> <p>79% directamente proporcional a la población</p> <p>Comunas:</p> <p>50% en partes iguales</p> <p>50% directamente proporcional a la población</p>
RIO NEGRO	<p>10% Copartic. Federal</p> <p>10% Regalías hidrocarbúferas</p> <p>40% I. Brutos, Inmobiliario, Automotor y Otros Recursos.</p>	<p>40% directamente proporcional a la población</p> <p>20% partes iguales</p> <p>40% según Recursos municipales</p>
CHUBUT	<p>Los municipios administran el impuesto inmobiliario urbano, el Impuesto a los ingresos brutos provenientes de actividades gravadas y producidas en el ámbito de la jurisdicción municipal -con excepción de la actividad ganadera y de los sujetos alcanzados por el convenio multilateral- y el impuesto a los automotores.</p> <p>Reciben además el 10% de la Coparticipac. Federal y el 16% de las regalías hidrocarbúferas.</p>	S/I
BUENOS AIRES	<p>16,14% de I. Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotores, Sellos, Tasas Retributivas y Coparticipación Federal, más asignación fondos del PRODE y de Casinos.</p> <p>58% entre todas las municipalidades</p> <p>37% entre las Municipalidades con establecimientos oficiales para la atención de la salud.</p> <p>5% entre las Municipalidades con servicios o funciones transferidas (excepto salud).</p>	<p>62% en proporción a la población, 23% en relación inversa a la capacidad tributaria, 15% en proporción directa a la superficie.</p> <p>35% en proporción directa al número de camas, perfil de complejidad y porcentaje ocupacional de camas de los establecimientos con internación, 25% en proporción directa al número de consultas médicas registradas en los establecimientos con internación, 20% en proporción directa al número de pacientes -días registrados en los establecimientos con internación de cada partido, 10% en forma proporcional al número de establecimientos hospitalarios sin internación de cada partido.</p>

## Bibliografía

- Albi, E., Contreras, C., Gonzalez Páramo, J.M., Zubiri, I., Teoría de la Hacienda Pública, Segunda Edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1994.
- Auerbach A. J. (1993), "Public finance in theory and practice", National Tax Journal, Vol. 46, N°4, Diciembre.
- Banco Mundial, Municipios en Argentina. "Fiscal situation of Argentina's municipal sector". Chapter Four.
- Banco Mundial, Programa de Gestión Urbana, "Opciones para políticas y programas de reducción de la pobreza urbana. Un marco para la acción municipal".1996
- Bird, Richard (1999), "Rethinking Subnational Taxes: a new look of tax assignment", Draft Paper, Fiscal Affair Department, International Monetary Fund.
- Bird, Richard M. (1999) "Subnational Revenues: Realities and Prospects". <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/sntax.PDF>
- Boadway, R., Public Sector Economics, Winthrop Publishers, Cambridge, 1979.
- Bradford, D.F. (1981), "The incidence and allocation effects of a tax on corporate distributions", Journal of Public Economics, N°15.
- Bryson, Phil/Cornia, Gary C. (2000) "Fiscal Decentralization and the Property Tax" Brigham Young University. [http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/FDIReadings/Slovak\\_forum\\_english/14-bryson.pdf](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/FDIReadings/Slovak_forum_english/14-bryson.pdf)
- Caspersen E., Metcalf G. (1994), "Is a value added tax regressive? Annual versus lifetime incidence measures, National Tax Journal, Vol XLVII (4).
- Chisari, Omar, O. y otros (1995), "Propuesta para un sistema tributario federal", Cuadernos de Economía, N°3, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Códigos fiscales tributarios provinciales, 2002 - 2003.
- Davidson, C., Lawrence M. (1991), "Tax incidence in a simple general equilibrium model with collusion and entry", Journal of Public Economics, N°45.
- Dillinger, William (1991) "Urban Property Tax Reform". Urban Management and Municipal Finance, PNUD.
- Due, J.F., Friedlaender, A.F. (1981), Análisis económico de los impuestos y del sector público, Cuarta Edición.

- Fullerton D., Rogers L. D. (1991), "Lifetime versus annual perspective on tax incidence", *National Tax Journal*, Vol XLIV (3).
- Glaeser, Edward L. (1995) "The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments" *Working Papers* N° 4987, NBER.
- Hamilton, S.F., (1999), "Tax incidence under oligopoly: a comparison of policy approaches", *Journal of Public Economics*, N°71.
- IERAL de Fundación Mediterránea (2000) "Una Reforma Tributaria Integral para el Crecimiento de la Argentina".
- Iturburu, Mónica, "Municipios Argentinos", Instituto Nacional Administración Pública, Buenos Aires, 1999.
- Kaplow, L. (2000), "Horizontal equity: new measures, unclear principles", Discussion Paper N°279, Harvard Law School.
- Legislaciones impositivas provinciales 2002, 2003.
- Macón, Jorge (2002) "*Economía del sector público*". Mc Graw-Hill Interamericana, Buenos Aires.
- McGee, R.W. (1999), "Retail consumption taxes: a look at some economic and ethical issues", *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy*, Volume 2, N°3.
- Musgrave, R. A. (1997), "Devolution, grants and fiscal competition", *The Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, N°4.
- Musgrave, R. A., Musgrave, P.B., Hacienda Pública: Teórica y Aplicada, Quinta Edición, McGraw-Hill/ Interamericana de España S.A., 1994.
- Núñez Miñana, H., Finanzas Públicas, Ediciones Machi, 1994.
- Oates, Wallace (1993) "Fiscal Decentralization and Economic Development". *National Tax Journal*, Vol. 46, N°2.
- Piffano, H. (1983), "La incidencia de la imposición indirecta en un enfoque de equilibrio parcial", *Económica*, Vol. XXIX, N°2-3, Mayo - diciembre.
- Piffano, H. (1998), "La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto", *Foro de Instituciones Fiscales*, Diciembre de 1998.
- Quirmbach, H.C., Swenson Ch.W., Vines, C.C. (1996), "An experimental examination of general equilibrium tax incidence", *Journal of Public Economics*, N°61.
- Sanguinetti, P./Sanguinetti, J./Tommasi, M. (2001) "La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: Los determinantes económicos, institucionales y políticos".  
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/mfinpub/estufp8.pdf>
- Stiglitz, J. (1988), *La economía del Sector Público*, Segunda Edición.

Tomasi, Fernando (1998), "Regímenes provinciales de participación de recursos a los municipios". Instituto Federal de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior, Buenos Aires.