

01/N200  
C15  
II

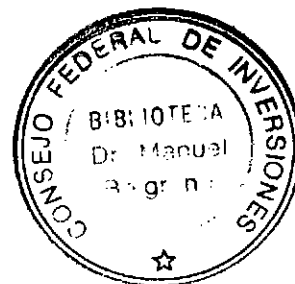
43786

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

***Diagnóstico y análisis de las relaciones  
fiscales Nación - Provincia***

Segundo Informe Parcial

Noviembre de 2001



Ing. Walter A. CEBALLOS  
Sr. Daniel Sergio DOMINGUEZ  
Lic. Héctor Daniel FLORES

# Diagnóstico y análisis de las relaciones Fiscales Nación - Provincias

## INDICE

<u>Comparación entre distintas propuestas sobre una Futura Ley de Coparticipación Federal.....</u>	1
a) Proyecto de la <i>Comisión Federal de Impuestos</i>	
b) Propuesta de la <i>Jefatura de Gabinete de Ministros,</i> <i>el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía del gobierno anterior</i>	
c) Proyecto de <i>Ramón Ortega</i>	
d) Propuesta del actual gobierno durante gestión del <i>ministro José Luis Machinea</i>	
e) Propuesta del estudio <i>Broda – Secco</i>	
<u>Situación Financiera de los Gobiernos Subnacionales de las Provincias de Chaco, Entre Ríos, Catamarca, San Juan, Río Negro, Chubut, Mendoza, Corrientes, y Ciudad de Buenos Aires.....</u>	12
1. Introducción. ¿Qué es un municipio?	
2. Las Reformas en las Constituciones Provinciales	
3. Los ingresos de los Municipios	
4. Financiamiento vía coparticipación provincia-municipio	
5. Algunos indicadores sobre la capacidad tributaria Municipal y flexibilidad fiscal	
<u>Conclusiones.....</u>	30

## Comparación entre distintas propuestas sobre una futura

### Ley de Coparticipación Federal.

En relación a las distintas propuestas alrededor del cumplimiento de la Constitución Nacional de sancionar antes de la finalización del año 1996 un nuevo régimen de coparticipación, existen numerosos trabajos elaborados por legisladores, políticos, académicos, fundaciones especializadas en estas problemáticas, instituciones públicas, que hacen su aporte en la búsqueda de un sistema que logre el consenso de los actores involucrados y traiga eficiencia y correspondencia al uso de los recursos públicos.

Las propuestas que en alguna medida son abarcativas de la problemática y que mayores consensos reúnen sin descartar el aporte de cada una de ellas y sólo a los fines de facilitar el estudio y la comparación trabajaremos en este punto del trabajo con las siguientes:

- a- Propuesta para un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, elaborado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía del gobierno anterior.
- b- República Argentina: Sistema de Coordinación Financiera y Fiscal, elaborado por Ramón Ortega en el año 1999.
- c- Sistema Básico de Concertación Federal de Impuestos, elaborado por la Comisión Federal de Impuestos.
- d- La propuesta elaborada por el Ministerio de Economía del actual gobierno durante la gestión del ministro Jose Luis Machinea.
- e- La propuesta Broda-Secco, que plantea lineamientos no presentes en las otras propuestas.

El proyecto de la *Comisión Federal de Impuestos* en lo relativo a la masa coparticipable sigue el esquema de la ley N 23.548, enunciando los tributos que forman parte de la masa y las excepciones que deben contemplarse. Se propone un límite máximo para los tributos con asignación específica consignados en los incisos c) y d).

El proyecto del *gobierno anterior* incluye en la masa a coparticipar el total de los tributos nacionales, con excepción de los derivados del comercio exterior que son competencia exclusiva del gobierno nacional. Según el artículo N° 2 la masa coparticipable estará integrada por el producido de los impuestos al valor agregado, a la ganancia mínima presunta, sobre los beneficios eventuales, impuestos de emergencia a los premios de determinados juegos de sorteos y concursos deportivos, impuestos a la transferencia de inmuebles, internos excluidos los que recaigan sobre los seguros, sobre los bienes personales, sobre los activos, sobre el patrimonio neto, sobre los capitales, contribuciones especiales sobre el capital de las cooperativas, sobre los intereses pagados y el costo financiero del endeudamiento empresario, sobre los combustibles líquidos y el gas natural, de los fondos especiales del tabaco y nacional de energía eléctrica, los recursos del régimen simplificado para pequeños contribuyentes excepto los provenientes del régimen especial de los recursos de la seguridad social para pequeños contribuyentes y las contribuciones a cargo de los empleadores que tienen como destino el régimen nacional de jubilaciones y pensiones. Asimismo formaran parte de la masa todo aquel tributo que complementa, sustituya o reemplace a los anteriormente nombrados, y todo aquel que se establezca a partir de la sanción de la presente ley con excepción de aquellos a los que se refiere el artículo 75, incisos 1 y 3 de la Constitución Nacional.

El proyecto de *Ramón Ortega* plantea que la masa estará integrada por todos los recursos nacionales (excluidos los tributos que temporariamente tengan una asignación específica, mientras tenga vigencia la misma, y los tributos derivados del comercio exterior.)

El proyecto del *equipo Machinea* incluye todos los recursos nacionales a la masa a coparticipar, exceptuando aquellos que gravan el comercio exterior y los que tengan afectación específica mientras esta tenga vigencia, evitando las preasignaciones y precoparticipaciones de impuestos.



## DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

En este punto lo que marca el horizonte es el texto Constitucional:... La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuara en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto...~

El reparto de funciones y potestades tributarias existentes al momento de la discusión sobre el sistema de reparto no es un dato que pueda mantenerse fijo durante toda la vigencia del futuro régimen de coparticipación. En este sentido resulta importante lo planteado por la Constitución en el inciso 2 del artículo 75:

...No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando corresponda y por la provincia interesada...~

Antes de definir los coeficientes de distribución primaria deben considerarse los resultados del sistema de seguridad social y las cajas provinciales.

El proyecto de la *Comisión Federal de Impuestos* no contiene un artículo específico sobre este tema, no obstante en las distintas comisiones de trabajo se sostuvieron distintos porcentajes mínimos para el conjunto de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estableciendo la comisión jurídica un porcentaje no inferior al 60%.

El proyecto del *gobierno anterior* establece una distribución primaria que toma como base la distribución efectiva del año 1998, de lo que resulta:

- el 38,79 % para el conjunto de provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- el 61,21 % en forma automática a la Nación.

Con el monto destinado a la Nación se debe garantizar el financiamiento del gasto previsional. Las disminuciones del gasto previsional, posibilitarán que los recursos que la Nación deje de afectar al financiamiento del mismo se distribuyan:

- 50% para la Nación
- 50% para las provincias.



El *proyecto Ortega* propone mantener el actual esquema de distribución, en la medida que no se produzca una descentralización de funciones y competencias. Los porcentajes que se establecen son de 62% para la Nación (24,7% Tesoro, 37,3% Sistema de Seguridad Social) y el 38% para el conjunto de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El proyecto plantea la creación de un fondo anticíclico, lo cual implica que la masa bruta a coparticipar se integrará con un promedio de los últimos tres años de la recaudación total.

La *propuesta Machinea* establece que partiendo de la masa a distribuir total del año previo, se tomarán las participaciones efectivas de cada uno de los actores en el reparto. El nuevo régimen debe garantizar el financiamiento del Sistema de Seguridad Social. Para el caso de eventuales excedentes del sistema previsional debe establecerse la forma de distribución que tendrán los mismos. Para el caso de los déficit de las cajas provinciales no transferidas a la Nación (por voluntad o restricciones constitucionales) deberán ser compensadas con recursos de rentas generales, sujeto a esto último al cumplimiento de una serie de condicionalidades.

Se propone que las transferencias sean en base a promedios móviles lo que implica la acumulación de recursos en un fondo de estabilización provincial en la fase ascendente del ciclo económico y la liberación de recursos en la base descendente del ciclo. El fondo anticíclico que se formaría sería administrado por el Banco Central generando ingresos adicionales por el rendimiento de los activos en que se inviertan los fondos

## **DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA.**

La experiencia argentina en el uso de indicadores para la distribución secundaria es abundante y cambiante. Para la elección de los indicadores a utilizar es importante distinguir si los recursos a transferir tienen un destino específico o son de libre disponibilidad. Si las transferencias son de libre disponibilidad la elección de los indicadores dependerá si se quiere dar un sesgo devolutivo o redistributivo a la distribución. Para el caso de las transferencias con fines específicos se utilizan criterios a fines al destino específico de los fondos.

La ley N° 23.548 sancionada a fines de 1987 establece una asignación de los recursos coparticipados a partir de coeficientes fijos establecidos en la ley que surgen de la consolidación de la distribución implícita en el período 1985-1987 y que reflejaban las urgencias financieras y la capacidad de negociación de las distintas jurisdicciones.

Circunstancias económicas, descentralización de funciones y de naturaleza política derivaron en modificaciones de las relaciones fiscales Nación-Provincia, en donde hubo provincias ganadoras y perdedoras:

#### **Cuadro 4. Distribución secundaria de los recursos coparticipados**

	Ley 23.548 (legal)	Distribución efectiva año 2000 ( ley 23.548 y modif..)
Ciudad de Buenos Aires		1.0%
Buenos Aires	21.9%	23.8%
Catamarca	2.7%	2.5%
Córdoba	8.8%	8.1%
Corrientes	3.7%	3.6%
Chaco	5.0%	4.4%
Chubut	1.6%	1.9%
Entre Ríos	4.9%	4.6%
Formosa	3.6%	3.3%
Jujuy	2.8%	2.8%
La Pampa	1.9%	1.9%
La Rioja	2.1%	2.0%
Mendoza	4.2%	4.0%
Misiones	3.3%	3.3%
Neuquen	1.7%	1.9%
Río Negro	2.5%	2.5%
Salta	3.8%	3.6%
San Juan	3.4%	3.1%
San Luis	2.3%	2.2%
Santa Cruz	1.6%	1.9%
Santa Fe	8.9%	8.4%
Santiago del Estero	4.1%	3.8%
Tierra del Fuego	0.7%	1.0%
Tucumán	4.7%	4.4%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: ministerio de Economía de la Nación – Secretaría de Relaciones Económicas con las Provincias.

El proyecto de la *Comisión Federal de Impuestos* se abstiene de proponer un nuevo sistema de índices de distribución secundaria aludiendo que es una responsabilidad que excede su ámbito de decisión.

La propuesta del *gobierno anterior* incluye los siguientes criterios de distribución:

- a- Devolutivo: una porción de la masa deberá distribuirse en función de los recursos que cada provincia contribuye a generar utilizando como indicadores el producto bruto geográfico o el consumo provincial.
- b- Igualación: Estas equiparán los recursos tributarios potenciales propios per cápita para cada jurisdicción. Las transferencias de igualación per

cápita para cada provincia se calculan como la diferencia entre las recaudaciones potenciales propias per cápita de cada provincia y la recaudación per cápita total a nivel nacional. En las provincias con recaudación potencial alta, el cálculo es negativo por lo que no reciben transferencias de igualación.

- c- Equiparación Territorial: Se considera la población de cada jurisdicción y se la deberá ajustar por el índice de población con necesidades básicas insatisfechas y un índice de densidad.
- d- Compensatorio: Permiten que ninguna provincia obtenga menos recursos que los recibidos al momento de aprobarse la nueva Ley de Coparticipación Nacional ( exigencia constitucional).

El *proyecto Machinea* propone que la distribución secundaria se determine en un acuerdo entre las jurisdicciones, respetando lo establecido por la Constitución Nacional y los ya consensuados.

La propuesta plantea la necesidad de construir un mecanismo de distribución que simplifique el sistema, evitando las preasignaciones y precoparticipaciones de impuestos y que la nueva modalidad de reparto se aplique sobre los incrementos en la recaudación.

Para los fondos con asignación específica, su monto no esté determinado por la recaudación de cierto impuesto nacional, sino en función de las necesidades y prioridades de cada función.

## **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL FISCAL FEDERAL**

La existencia de una estructura institucional inadecuada que permita resolver conflictos inter jurisdiccionales y proponer mecanismos racionales y transparentes ante la necesidad de modificaciones al esquema vigente contribuyó a generar el sistema complejo que hoy tenemos.

La Constitución Nacional establece: ...un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo que



determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición...

El proyecto de la *Comisión Federal de Impuestos* propone la creación de un Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal, integrado por el Ministro de Economía de la Nación (será su presidente) y por el Ministro con competencia en la materia de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires. Sus funciones son aquellas que aseguren el ejercicio de las competencias, servicios y funciones a distintos planos de gobierno.

En el libro segundo se crea el Consejo Federal de Administración Tributaria integrado por el Administrador Federal de Ingresos Públicos y por los Directores Generales de Rentas de las jurisdicciones adheridas. Tendrá a su cargo implementar la coordinación de los organismos recaudatorios nacionales, provinciales y municipales, de modo de optimizar el accionar de las administraciones tributarias.

El libro III, título tercero se propone crear la Comisión Fiscal Federal, en los términos del artículo 75, inc. 2 de la Constitución Nacional, la que estará integrada por un representante titular y un suplente de la Nación, y de cada una de las provincias adheridas.

La Comisión Fiscal Federal será continuadora de la Comisión Federal de Impuestos.

El proyecto del *gobierno anterior* propone la creación del Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal y una Comisión Fiscal Federal similares a las propuestas por la Comisión Federal de Impuestos.

Se crea un Comité técnico presidido por tres especialistas en finanzas públicas elegidos, dos de ellos a propuesta de las provincias y el GCBA y el tercero a propuesta del Poder Ejecutivo Nacional, los que deberán tener acuerdo del Senado. Deberá elaborar informes necesarios para la determinación anual por parte de la Comisión Fiscal Federal de los porcentajes de distribución.



El *proyecto Ortega* propone que la Comisión Fiscal Federal, continuadora de la Comisión Federal de Impuestos, tenga idéntica integración. En cuanto a las funciones de la Comisión serían las de la actual Comisión Federal de Impuestos mas temas sobre transparencia de información fiscal, coordinación del crédito público, administración de la cuenta del fondo anticíclico, contralor de los entes recaudadores nacionales y provinciales. Las decisiones serán obligatorias para la Nación y las provincias.

La *propuesta Machinea* considera que la nueva estructura institucional debe contemplar los siguientes aspectos:

a-La naturaleza flexible del régimen: las nuevas realidades exigen de nuevas reglas de decisión que permitan adaptar las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales a los cambios en la asignación de funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno y a los shocks provocados por reformas estructurales. Se trata de superar los mecanismos de negociaciones parciales entre el gobierno nacional y las provincias.

b-La incertidumbre que introduce el régimen previsional.

c-La naturaleza de las transparencias propuestas: Las exigencias y responsabilidades del Organismo Fiscal Federal dependerán del tipo de transferencias y mecanismos de distribución elegidos. Para el caso de transferencias con un destino específico, que obligue al Organismo Fiscal Federal a controlar el uso de los fondos por parte de las jurisdicciones que participan en el régimen exige una nueva estructura institucional, con una alta representatividad política, capacidad técnica y operativa y proponer modificaciones a los prorrrateadores a medida que se modifiquen los indicadores utilizados en la distribución.

d-La utilización de un mecanismo de promedios móviles: esta es una nueva responsabilidad para lo cual deber producir la información necesaria. Por otra parte el Organismo Fiscal Federal deberá dictar las normas y procedimientos del fondo anticíclico.

e- Coordinación del endeudamiento Provincial.

f-Transparencia: este requisito es un elemento clave para garantizar el éxito y supervivencia del nuevo régimen de coparticipación.



Los requerimientos institucionales serán diferentes de acuerdo a la magnitud de la reforma que se adopte. En el compromiso federal los gobernadores y el gobierno nacional acordaron avanzar en un esquema de coordinación fiscal y financiera integral, que contemple:

- Nueve sistema de transferencias
- Transparencia de la información fiscal
- Fondo anticíclico
- Coordinación de los sistemas de crédito publico y del endeudamiento provincial
- Nacionalización y perfeccionamiento de la administración tributaria interjurisdiccional.

Otro trabajo que resulta interesante en relación a la temática que estamos abordando es el de **Broda-Secco**, el cual podemos resumirlo en tres áreas principales:

#### 1- Reglas Macro Fiscales

- La propuesta de reforma fiscal, que incluye un nuevo orden fiscal federal y un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos con clara separación de potestades tributarias, debiendo ser instrumentadas mediante una Ley Convenio, lo cual implica amplio consenso entre los actores involucrados.
- Perfeccionar la Ley de Convertibilidad Fiscal, no solo en cuanto a la definición de la regla misma sino también en materia de mecanismos que aseguren su cumplimiento, tornándola más creíble.
- Las reglas propuestas tienen como destinatario al sector publico consolidado, respetando el carácter federal con el que se encaró toda la propuesta de reforma fiscal.
- Los autores piensan en un marco en el cual se habrá de realizar la política fiscal en el mediano y largo plazo y no en un plan de ajuste fiscal de corto plazo, en este sentido creen que lo más aconsejable resultaría fijarle un sendero mas largo a la política fiscal, que abarque cuanto menos los próximos tres períodos presidenciales constitucionales.

- La mera formulación y aprobación parlamentaria no asegura su cumplimiento, se requiere el esfuerzo de aquellos que deben ajustar su comportamiento a la regla para que sea verdaderamente efectiva.

También se hacen recomendaciones en cuanto a establecer reglas numéricas:

- a- Endeudamiento: acotar las posibilidades de que la deuda como proporción del PBI tendencial crezca desmedidamente. Se debe imponer restricciones al incremento anual de la deuda pública consolidada y se prohíbe el endeudamiento del nivel provincial con el nacional.
- b- Gasto Público: Se independiza el gasto del ciclo económico y se lo liga a la tasa de crecimiento del producto tendencial, toda vez que la economía se expanda por encima de aquella el gasto estará creciendo por debajo de los recursos ( los cuales tienden a acompañar al producto) lo que endógenamente tiende a generar ahorros.
- c- Fondos de Estabilización: tal como se planteo arriba las reglas permitirían contar con un mecanismo compensador de carácter endógeno.
- d- Fondo Federal de Estabilización Anticíclico: a ser utilizado durante periodos recesivos, que permitiría afrontar situaciones en las cuales resulta difícil el financiamiento con recursos relativamente más baratos, a la vez que proporcionaría una señal positiva en términos de sostenibilidad de la política fiscal. Cuando la recesión afecte solamente a una provincia o región se propone la creación de un Fondo de Financiamiento Provincial que tiene como objetivo asegurar a las provincias de shocks locales (se aseguran entre si).

## 2- Reglas de Procedimiento

Se apunta a mejorar los procedimientos administrativos a nivel nacional en lo que respecta a los problemas asociados con la aprobación del presupuesto.

## 3- Reglas de Transparencia



La transparencia se plantea como una condición indispensable para el correcto funcionamiento de las reglas macro-fiscales y el cumplimiento de las restricciones cuantitativas.



**SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE LAS**  
**PROVINCIAS DE CHACO, ENTRE RIOS, CATAMARCA, SAN JUAN, RIO NEGRO,**  
**CHUBUT, MENDOZA , CORRIENTES Y CIUDAD DE BUENOS AIRES.**

## **1. Introducción**

La República Argentina es un estado federal organizado políticamente en 24 jurisdicciones: el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (Capital Federal del país) y 23 provincias, con sus respectivos Municipios. Actualmente existen en nuestro país 1930 Municipios.

### **¿Qué es un municipio?**

Definir qué es un municipio no es tarea sencilla. Las definiciones se encuentran contenidas en las respectivas Constituciones Provinciales, donde se les asigna un rol en el desarrollo local que no coincide con la realidad de los hechos en un número importante de Provincias, desaprovechándose las ventajas comparativas de esta institución como factor de desarrollo local. Además las diferentes Provincias le confieren distintas características (jurídicas, territoriales y poblacionales) a los Municipios y adoptan diversas designaciones los gobiernos locales. Así coexisten en nuestro país una diversidad de términos: partidos, municipios, comunas, distritos, comisiones municipales, para citar los más usuales.

- **Municipio-ciudad:** es aquel que tiene jurisdicción y competencia dentro del territorio de la ciudad propiamente dicha, y por ello no avanza sobre el área circundante, otros autores definen su jurisdicción hasta el punto donde llegan los servicios prestados por la Municipalidad.

- **Municipio-partido:** es aquel, que no sólo abarca la ciudad, sino también la zona rural, de manera que limita con otro Municipio del mismo tipo. En la ciudad principal denominada cabecera de partido se instala la Municipalidad, y en las demás ciudades o núcleos de población funcionan delegaciones municipales, cuyo jefe es elegido por el intendente.

- **Municipio-distrito:** es una tipología intermedia entre las dos anteriores. La ciudad de mayor importancia integral conforma el Municipio y en los demás centros urbanos que se encuentran bajo su esfera se constituyen una Comisión Vecinal, elegida por votación popular (sin constituir delegaciones como en el caso anterior). Este sistema se usa en

Catamarca y se desarrolló también en la Constitución santafesina de 1921. Más allá de las diferentes tipologías, todos los Municipios poseen elementos que son esenciales y que hacen a su conformación : el territorio, la población y el poder. En cada Provincia los lineamientos del Régimen Municipal están presentes en las Constituciones Provinciales, mientras que las normas que especifican los aspectos particulares son la Ley Orgánica Municipal o, en el caso que correspondiese, las Cartas Orgánicas, dictadas en el ámbito municipal. Además tienen una importancia decisiva en la organización de los Municipios las reglamentaciones de las Leyes Orgánicas, las disposiciones referidas al control de las cuentas públicas municipales (ejercido por Tribunales de Cuentas) como así también las leyes de Coordinación Financiera entre las Provincias y sus Municipios que determinan un aspecto relevante del financiamiento municipal.

Cabe mencionar que también existen normas legales que hacen al Régimen Municipal que han sido dictadas bajo la forma de leyes-convenio o bien han emanado de acuerdos alcanzados por todas las Provincias, ámbitos donde los gobiernos municipales estuvieron ausentes. Como ejemplos cabe citar al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548) y al Convenio Multilateral del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos (del 18/8/77); en ambos casos se establecen algunas pautas importantes referidas a los gobiernos municipales sin que éstos hayan intervenido en el debate.

En la Constitución Nacional, dos artículos versan sobre el régimen y la autonomía municipal: los artículos 5 y 123.

El primero, presente en la Constitución de 1853, no ha sido modificado en la última Reforma Constitucional (1994), dado que el acuerdo de coincidencias básicas no permitía alterar las disposiciones de la parte dogmática. El mismo plantea que "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional: y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

Como consecuencia de este articulado la doctrina nacional se dividió en cuanto al significado de la expresión "régimen-municipal". El cual puede ser interpretado tanto en el

sentido de "**Municipio-gobierno**" con facultades de autodeterminación política, como en el sentido de "**Municipio-administración**", entendido como institución dedicada a la solución de los conflictos domésticos de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales, carente de influencia política en niveles importantes de decisión.

La corriente que interpretaba al municipio como Municipio-administración sostenía la autarquía de los Municipios. En esta posición se hallan los doctores Rafael Bielsa, Benjamín Villegas Basavilbaso, Bartolomé Fiorini, Manuel María Díez y Miguel Marienhoff, entre otros.

Todos ellos coinciden en conceptuar a los Municipios como entes administrativos autárquicos, rechazando la posibilidad de existencia de autonomía en el plano municipal. Afirman la condición de simples delegaciones de los poderes estatales. En el caso de la autarquía, el Municipio es mera descentralización administrativa de una instancia de poder subordinante: sus atribuciones son fijadas desde esa realidad política superior, y se limitan a garantizar la prestación de los servicios públicos locales no asignados a otros entes.

El concepto de autonomía, si bien no supone relativa dependencia, implica siempre la existencia de un poder superior que reconoce a otra entidad (la entidad autónoma) facultades de obrar de una determinada manera, es decir que no excluye, sino que por el contrario, explica la unidad del Estado.

Por otro lado, la corriente que propugna la autonomía de los Municipios, integrada en su mayoría por constitucionalistas a la que se agregan municipalistas interpreta que el estatuto máximo incorpora al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo forma de régimen, es decir, de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los estados federados. Se inclinan por la interpretación "régimen municipal = Municipio político = autonomía".

Según la opinión del Dr. Horacio Rosatti cuando se habla de autonomía del Municipio, el mismo debe tener un cúmulo de facultades que vienen exigidas por su propia naturaleza y que aseguran su relativa independencia de otros niveles de decisión política: tales atribuciones incluyen la potestad de darse la propia norma orgánica, tener recursos



propios y facultad de regulación, control y sanción sobre una serie de asuntos prioritariamente locales.

Para el mencionado autor, un ente es "autónomo" si reúne las siguientes cinco atribuciones:

- 1. Auto normatividad** constituyente: significa capacidad para darse, otorgarse (redactar y aprobar) la propia norma fundamental (aquella que define los objetivos y determina la estructura basal) en el marco del derecho no originario.
- 2. Autocefalía:** importa capacidad de elegir las propias autoridades, aquellas que han de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales.
- 3. Autarquía:** significa autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos.
- 4. Materia propia:** implica posesión de una materia o contenido específico, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción (aunque no necesariamente con total exclusividad).
- 5. Autodeterminación política:** equivale a no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo desde el exterior (lo provincial, lo regional, lo nacional o lo internacional), que le impidan cumplir en la práctica las facultades antedichas. Es importante destacar las diferencias entre autarquía y autonomía, así podemos afirmar que la autonomía implica:
  - a-Una base sociológica conformada por la población, ausente en entidades autárquicas.
  - b-La garantía de su existencia por parte de la Constitución lo que tampoco ocurre con los mismos
  - c-La posibilidad de dictar normas de alcance general a la comunidad
  - d-El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los Municipios frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos;
  - e-"la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los Municipios, ya que los entes de tal característica no pueden crear otro dependiente de ellos;
  - f-"la elección popular de sus autoridades es inconcebible en aquellas entidades.

De esta forma, este fallo crea una nueva etapa en el trayecto interpretativo del tribunal, al receptar los argumentos de las tendencias doctrinarias proclives a la autonomía municipal.



A partir de la reforma constitucional de 1994 este debate pierde protagonismo ya que la CN reformada introduce el artículo 123. Este artículo surge del anterior 106 el cual fue ampliado del siguiente modo:

*"Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".*

En su redacción anterior, este artículo sólo permitía que los gobiernos provinciales dicten su propia Constitución, de acuerdo a las reglas incluidas en el artículo 5º. La ampliación de esta norma permite ampliar el alcance del texto de la disposición precitada, a la vez que introduce el vocablo "autonomía" en el texto constitucional referido al régimen municipal.

Desde entonces la determinación de la forma que debe adoptar el régimen municipal surge de la interpretación conjunta de los artículos 5 y 123 de la CN.

La nueva Carta Magna, deja a las Constituciones provinciales la adaptación de las autonomías municipales a las realidades concretas de cada Provincia. Es decir, se reconoce la existencia del Municipio como institución natural y necesaria, y se amplían las exigencias sobre el régimen municipal, el que ahora debe ser autónomo por imperio del artículo 123, pero con un alcance reglado por la misma Constitución Provincial.

Para completar las citas que hace la Constitución Nacional de los Municipios, cabe mencionar un tercer artículo, el 75 inciso 30, que recoge la jurisprudencia desarrollada hasta 1994 por la Corte Suprema de Justicia Nacional acerca de las facultades impositivas por parte de las Provincias y de los Municipios :

*"Corresponde al Congreso ... ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines."*

## **Las Reformas en las Constituciones Provinciales**

En primer lugar hay que resaltar que casi todas las Constituciones Provinciales han sido reformadas durante el período democrático iniciado en el año 1983, excepto las Constituciones de Entre Ríos, Santa Fe y Mendoza. En Entre Ríos la norma data del año 1933, mientras que en Santa Fe de 1962. La Provincia de Mendoza cuya Constitución data de 1926.

La autonomía municipal se consagra explícitamente en las Constituciones de 16 Provincias, a saber: Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

No es de extrañar que aquellas tres Provincias cuyas Constituciones no han sido reformadas por largo tiempo no expliciten la autonomía de sus Municipios.

Recordemos que la última reforma de la Constitución Nacional incluyó en el artículo 123 la autonomía municipal, quedando en las Provincias reglar el alcance y contenido de la misma. El concepto de autonomía fue incorporado en todas las Constituciones provinciales modificadas a posteriori de la reforma de la Constitución Nacional, excepto por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

En algunos casos se explicita una autonomía política, administrativa, económica e institucional, aunque esta última en general está limitada para aquellos que dicten su propia Carta Orgánica.

La definición de autonomía y su materialización están íntimamente vinculadas a la posibilidades financieras de los municipios, sin capacidad financiera y de gestión los gobiernos locales se transforman en delegaciones administrativas sin posibilidades de gerenciar sus ciudades y transformarse en artífices de su desarrollo.

Se entiende como rasgos económico-financiero no sólo la posibilidad que tenga el Municipio de generar sus propios recursos, sino también la potestad de disponer de ellos. A su vez, la cantidad de servicios que prestan los Municipios a la comunidad derivan de las funciones que tienen asignadas y es un determinante de su preponderancia respecto a los restantes niveles de gobierno. Este aspecto se relaciona con todo lo atinente al gasto público municipal.

## Los Ingresos de los Municipios

La conformación y disponibilidad de los recursos municipales es sin duda un determinante relevante de la autonomía financiera de los gobiernos locales.

En términos genéricos los ingresos recaudados por las administraciones municipales provienen de tasas, derechos, contribuciones, patentes, multas, permisos y licencias, todos basados en el principio impositivo del "beneficio", que se caracteriza por el hecho de que el pago está asociado al beneficio que recibe el contribuyente, regla esta que se acerca más a la teoría de mercado que el principio de la "capacidad de pago" que sustenta a los impuestos.

La discusión que usualmente se genera en torno a los recursos municipales tiene que ver con el grado de potestades tributarias que ellos detentan, es decir en lo referido a la posibilidad de establecer impuestos.

En principio se hará referencia a la expresa delegación que han realizado algunas Provincias de sus potestades tributarias. Algunos impuestos patrimoniales (inmobiliario urbano y automotores) cuya política y administración corresponden al ámbito Provincial están en manos de los Municipios. Alrededor de un tercio de las Provincias han delegado potestades tributarias a sus gobiernos locales.

Se puede decir que hay una mayor tendencia a realizar la delegación de potestades en el caso del impuesto automotor que en el inmobiliario. En algunos casos, como en Corrientes si bien el Gobierno Provincial fija la política tributaria, el impuesto lo cobran los Municipios.

Los Municipios de las Provincias de Chaco, Chubut, también lo cobran. En Corrientes el Gobierno de la Provincia mantiene la política impositiva y los Municipios cobran el impuesto.

Un caso particular lo constituye la Provincia de Chubut, donde los Municipios tienen la potestad tributaria de los impuestos patrimoniales (automotor e inmobiliario urbano y rural) y la administración del gravamen sobre los ingresos brutos (aunque con algunas excepciones que alcanzan a las actividades ganaderas y al Convenio Multilateral).



En Río Negro tanto la Constitución Provincial como la Ley Orgánica Municipal habilitan a los Municipios a establecer impuestos y demás tributos necesarios para su funcionamiento sin ninguna limitación.

Se resalta que coexiste con ello el hecho extraño de que la Provincia no delegó ninguna de sus facultades tributarias en los Gobiernos locales.

La Constitución de Catamarca establece el cobro de impuestos para sus Municipios, con la única aclaración de que éstos deben respetar los principios constitucionales de tributación y armonización con Nación y Provincia.

En San Juan se establece, en el artículo 253 de la Constitución, que los fondos del Municipio estarán formados por los impuestos cuya percepción no haya sido delegada a la Provincia, aunque en el artículo 109 se especifica que "Es indelegable la competencia tributaria sobre los tributos, que conforme al sistema rentístico federal, le corresponden exclusivamente a la Provincia".

Un poco más limitadas se encuentran los Municipios de las Provincias de Mendoza y Entre Ríos. La primera establece: "Las municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales". Mientras que en Entre Ríos "Las Municipalidades y Juntas de Fomento no podrán establecer impuestos directos ni indirectos sobre la producción y frutos del país, ni sobre los establecimientos industriales y sus productos, con excepción de los de seguridad, higiene u otro de carácter esencialmente municipal y de las tasas por retribución de servicios".

La provincia de Río Negro donde los municipios tienen amplias atribuciones para establecer gravámenes. Ello es acorde con lo dispuesto por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos que en su artículo 9 establece que la adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga, entre otras cosas, "... que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley. En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imponibles sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni

las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley ...". Esto acota las posibilidades que tienen los Municipios de establecer impuestos, tasas y contribuciones.

Por su parte el artículo 35 del Convenio Multilateral de Impuestos sobre los Ingresos Brutos, también restringe la facultad de imposición de los municipios, por cuanto establece que "las Municipalidades, Comunas y otros entes locales similares de las jurisdicciones adheridas, podrán gravar en concepto de impuestos, tasa, derechos de inspección o cualquier otro tributo cuya aplicación le sea permitida por las leyes locales sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, únicamente la parte de ingresos brutos atribuibles a dichos fiscos adheridos, como resultado de la aplicación de las normas del presente convenio." Es decir, establece la base imponible que puede estar alcanzada por el ámbito municipal para el caso en que algún tributo de este nivel de gobierno tenga como base imponible los ingresos brutos.

Cabe remarcar que tanto las disposiciones de la Ley 23.548 como lo establecido en el Convenio Multilateral alcanzan a los Municipios aunque éstos estuvieron ausentes en el momento de establecer estas cuestiones.

Por último no se puede dejar de señalar que en la mayoría de las ocasiones resulta difícil establecer el quantum de las tasas e identificar si lo cobrado se corresponde con los costos de los servicios o constituye la aplicación de un impuesto encubierto.

Pero algunas Constituciones les asignan a los Municipios otras funciones más específicas o no tan corrientes. La Constitución de San Juan, por ejemplo, establece que los Municipios pueden crear Tribunales de Faltas y Policía Municipal. Algo similar ocurre en Río Negro, donde se especifica que los Municipios participarán activamente en las áreas de salud, educación y vivienda.

Por último cabe mencionar el caso de Chubut en donde la Ley Orgánica dispone que las Corporaciones Municipales entenderán en las cuestiones vinculadas a la salud, vivienda, educación, acción social y planificación industrial.

Vale decir que la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno resulta desde la perspectiva interprovincial heterogénea. A su vez al observar cada Provincia en particular resulta que las responsabilidades de cada nivel de gobierno no

son claras ni precisas. Además, no puede dejar de señalarse que más allá de la normativa es probable que los hechos confirmen un mayor grado de dispersión, heterogeneidad y superposiciones.

Dentro de la autonomía financiera no se pueden dejar de considerar la posibilidad que tienen los gobiernos locales de tomar empréstitos, ya que constituyen una relevante fuente de financiamiento que suele ser aplicados a diferentes tipos de gastos.

Todos los Municipios argentinos pueden contraer empréstitos, aunque ya en las Constituciones Provinciales existen limitaciones en cuanto a su monto. Esta limitación implica, generalmente, que el servicio de la totalidad de los empréstitos no debe comprometer más del 20% o el 25% (según la Provincia) de los recursos ordinarios del ejercicio.

En algunos casos para tomar empréstitos los Municipios deben pedir autorización al gobierno provincial (Corrientes, Mendoza). Otras Provincias permiten que sus Municipios contraigan empréstitos y sólo en ciertos casos necesitan autorización del gobierno provincial.

En San Juan los gobiernos locales se pueden endeudar para financiar obras de mejoramiento e interés público, por razones de fuerza mayor o fortuitos y para la consolidación de deudas.

Los Municipios de Chubut para contraer empréstitos cuyos servicios sean superiores al porcentaje que establezcan los recursos ordinarios afectables se debe llamar a Referéndum.

Puede decirse que en términos generales el endeudamiento municipal está normado de modo tal que presenta claros límites que alcanzan tanto a la capacidad de endeudamiento como al destino de los fondos o al repago de los préstamos.

Las potestades y limitaciones que el Municipio tenga sobre la determinación de su propio presupuesto, determina el grado en que puede disponer de sus ingresos y gastos.

Usualmente las Constituciones Provinciales mencionan en términos genéricos al presupuesto de recursos y gastos, asignando la responsabilidad de su sanción en una fecha determinada.



Algunas provincias establecen restricciones en cuanto al uso de los recursos, tal es el caso de Corrientes, donde no se puede destinar más del 70% de los recursos a sueldos.

El régimen de participación de impuestos a Municipios, así como su instrumentación, constituye un eje fundamental de las relaciones financieras que ellos tienen con el Gobierno Provincial. La obligación de un régimen de participación de impuestos a los Municipios fue considerada en la Ley 20.221, y recogida por la ley 23.548 actualmente vigente 37 , en lo que a los recursos de origen nacional se refiere. Sin embargo, esta última permite en lugar de la remisión automática dispuesta por la primera, la remisión quincenal de los fondos en los regímenes de participación de impuestos a los municipios.

La existencia de una norma legal que contemple al régimen, que este se base en parámetros objetivos de distribución de los fondos entre Municipios y que el envío se instrumente automáticamente es un aspecto importante a tener en cuenta a la hora de verificar el grado de autonomía que tienen los Municipios. Sólo en ese marco los gobiernos locales pueden realizar sus propias previsiones de recursos y proyectar sus gastos. Por ello en esta sección se analizan los principales rasgos de los regímenes vigentes.

Como se mencionó anteriormente, cada Provincia dicta sus propias normas legales (conformadas por leyes, decretos y resoluciones) que determinan los regímenes de transferencias de recursos a sus gobiernos locales.

Los regímenes de coparticipación municipal de las provincias argentinas difieren tanto en la conformación de la masa coparticipable, como en la distribución primaria y secundaria.

Existen algunas pocas provincias que tienen el régimen de coparticipación suspendido, basándose entonces las transferencias en acuerdos bilaterales entre la Provincia y los Municipios en donde se establecen montos mínimos a participar como en San Juan .

La conformación de la masa coparticipable no es la misma para todas las provincias, difiriendo tanto en la elección de los impuestos a coparticipar como en el porcentaje de los mismos que le corresponde a los Municipios.



En general, las provincias consideran la totalidad de los impuestos recaudados para formar la masa coparticipable. Existen excepciones, como Tucumán que no coparticipa Ingresos Brutos ni Sellos. Este último impuesto tampoco es considerado para formar la masa coparticipable en otras provincias, como Catamarca, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Río Negro y Santa Fe.

A la hora de considerar qué porcentaje de cada impuesto formará la masa coparticipable se distinguen dos grandes grupos: los que utilizan coeficientes diferenciales para cada uno de los impuestos incluidos y los que utilizan un coeficiente único sobre el total de impuestos a coparticipar. En el primero de los grupos se ubican la mayoría de las provincias argentinas.

El porcentaje de cada impuesto que cada Provincia transfiere a los Municipios o comunas difiere de jurisdicción en jurisdicción, oscilando por ejemplo en el caso de la Coparticipación Federal de Impuesto entre el 5 y el 25% de la misma con distintos destinos. En Catamarca, en donde se crearon tres fondos (Fondo I, II y III) cada uno de los cuales tiene diferentes masas de recursos, destinos y criterios de reparto.

En lo que se refiere a la distribución secundaria el principal indicador compartido por casi todas las provincias (excepto Chaco, Entre Ríos y Tucumán) es el que transfiere en función directa a la población de cada Municipio. En este sentido, se puede decir que una parte de la coparticipación es "proporcional". También existen provincias que coparticipan por la inversa de la población, tal el caso de Corrientes, Mendoza, y Río Negro de la provincias motivo de este estudio.

El segundo prorratador en importancia es el que otorga un monto dado y fijo para todos los Municipios, conocido como por partes iguales. Permite garantizar un piso de coparticipación uniforme para todas las localidades. Corrientes y Mendoza son provincias que no utilizan este coeficiente.

Otro prorratador utilizado en muchas provincias es recaudación propia, que se puede considerar como un criterio devolutivo, ya que probablemente sean esos Municipios los que cuenten con una mayor base imponible. No consideran este prorratador Corrientes, Chubut, y otras provincias que no forman parte de este estudio.



Algunas provincias separan un porcentaje del total de los recursos coparticipables y los destinan a la ciudad capital, poniendo de manifiesto la concentración de la población y la producción alrededor del área capitalina. Esto sucede en Catamarca y Mendoza .

En algunas provincias existen fondos especiales destinados a financiar algún objetivo en particular. En Catamarca existe el Fondo de Desarrollo Regional Municipal para financiar inversiones en trabajos públicos de interés regional.

Con un fondo de emergencia también cuenta la Provincia de Mendoza, en cuyo caso se denomina Fondo de Apoyo Municipal. La Provincia de Río Negro cuenta con un Fondo Compensador de Coparticipación a Municipios, que les otorga préstamos en casos de emergencia, un Fondo de Ayuda a las Comisiones de Fomento y un Fondo de Financiamiento Municipal para financiar obras de infraestructura.

Por otra parte, como se mencionara anteriormente, la existencia de automaticidad en la transferencia de los recursos provenientes de los regímenes de transferencias de impuestos es una modalidad que ha sido recogida al menos por las dos últimas leyes de coparticipación federal de impuestos entre el Gobierno Nacional y las Provincias (Leyes 20.221 y 23.548).

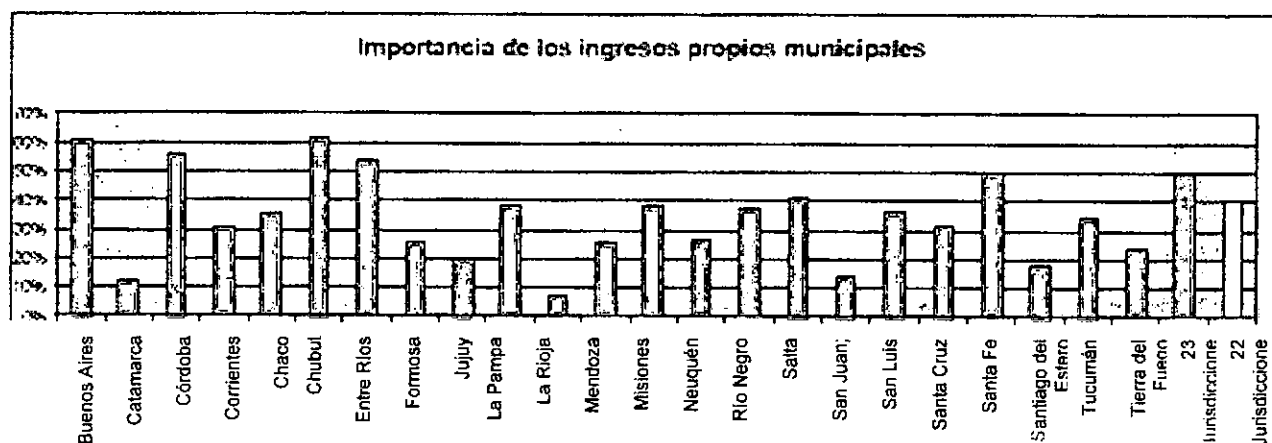
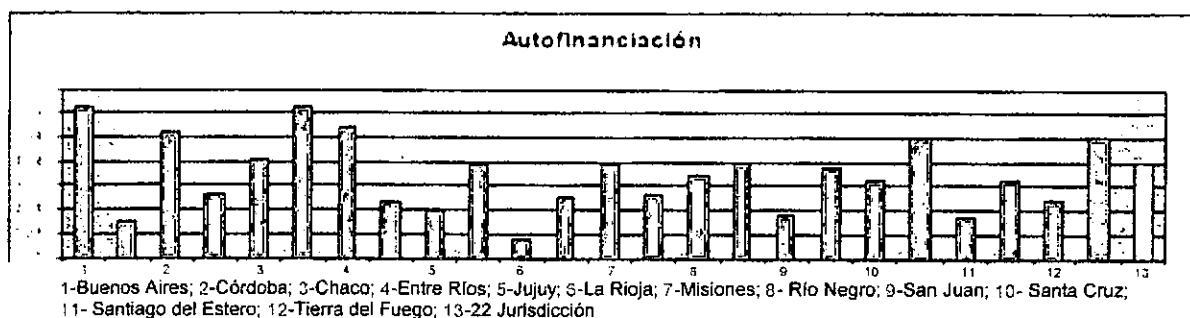
Tan importante es que en algunas Constituciones se establece la automaticidad de las transferencias hacia los Municipios. Es el caso de las Provincias de Chubut y Chaco.

Sólo en seis Provincias la automaticidad no está implementada, ellas son Catamarca, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta y Tierra del Fuego. Un caso especial sucede en Río Negro, en donde no sólo las transferencias no son automáticas sino que tampoco tienen fechas ciertas de realización por lo que terminan pagándose en "cuotas" incluso se han llegado a pagar con Bonos de la Provincia.

Para el conjunto de las 23 jurisdicciones los ingresos tributarios y no tributarios representan el 50% del total de recursos corrientes. Sólo en 5 Provincias la recaudación municipal proveniente de impuestos y tasas a su cargo representan más de la mitad de sus ingresos corrientes Chubut con 61% y Entre Ríos (54%). Los municipios de Chubut, tienen amplias potestades tributarias (impuestos Automotores e Inmobiliario y parte de los Ingresos Brutos).

**Autofinanciación:** se define como la posibilidad que tiene el Municipio de financiar sus gastos con sus propios recursos. Específicamente se consideran los recursos tributarios más no tributarios de origen municipal respecto del total de gastos municipales.

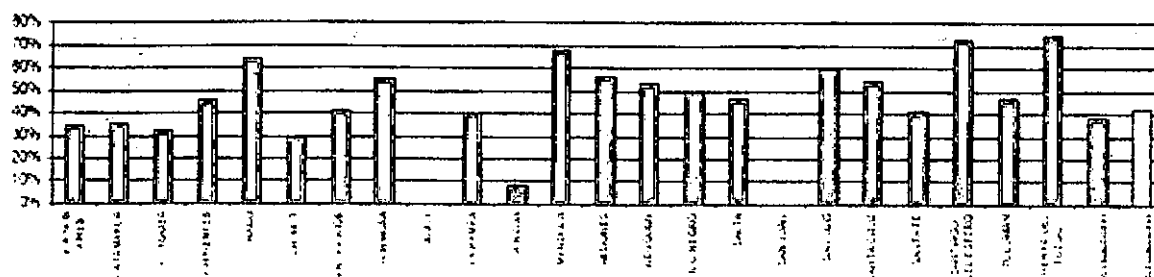
A nivel consolidado los Municipios pueden hacer frente a la mitad de sus gastos, sin recurrir a las transferencias de origen provincial y nacional. En Catamarca y San Juan, los Municipios también presentan un bajo nivel de recursos propios en relación a los gastos y oscila entre el 14% y el 19%.



**Financiamiento vía coparticipación provincia-municipio:** es el porcentaje de los gastos municipales que se financian con recursos provenientes de la Provincia por ese concepto específico. Se define como recursos transferidos por coparticipación a Municipios sobre gastos municipales.

<sup>1</sup> y <sup>2</sup> Fuente: "La Autonomía en los Municipios Argentinos" – Autores: Mirta Basile – Silvina Batakis – Karina Angeletti – Damián Herrera – Publicado: Comité Ejecutivo de las 34<sup>ª</sup> Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas – Facultad de Ciencias Económicas – UNC – 19 al 21 de Septiembre 2001 -

### Financiamiento por participación de impuestos

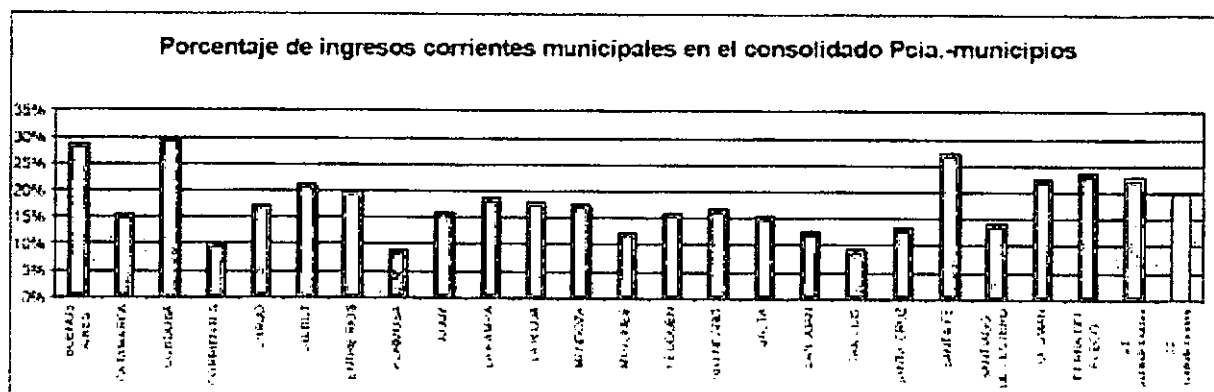


### Financiamiento por coparticipación Provincia –Municipios

En términos consolidados la coparticipación de impuestos financia el 38% de los gastos municipales. Este promedio está influenciado por los valores nulos que adoptan las Provincias de Jujuy y San Juan que tienen sus regímenes suspendidos.

En el consolidado de las 23 jurisdicciones el 28% de la recaudación la realizan directamente los Municipios.

En las 23 jurisdicciones el 23% de los ingresos corrientes del consolidado lo perciben los Municipios. Es decir que a nivel consolidado, las transferencias intergubernamentales benefician menos a los Municipios que al ámbito provincial.



<sup>3</sup> y <sup>4</sup> Fuente: "La Autonomía en los Municipios Argentinos" – Autores: Mirta Basile – Silvina Batakis – Karina Angeletti – Damián Herrera" – Publicado: Comité Ejecutivo de las 34<sup>a</sup> Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas – Facultad de Ciencias Económicas – UNC – 19 al 21 de Septiembre 2001

## Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

A continuación se presentan la cifras que describen la situación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la cual presenta características históricas e institucionales que la diferencian del resto de las Provincias Argentinas.

**Cuadro 1**

### **Transferencias de Nación al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Año 2001**

(En miles de pesos, al 30-09-2001)

	Coparticipación Federal de Impuestos	Garantía FONAVI	Subsidio Docentes Terciarios		Fondo Incentivo Docente	Total
			Gestión Oficial	Gestión Privada		
Comprometido	117.750,0	8.775,0	20.618,4	9.939,2	29.952,8	187.035,3
Transferido	98.083,3	7.359,4	3.342,4	7.703,9	25.696,7	142.185,8
Adeudado	19.666,7	1.415,6	17.275,9	2.235,2	4.256,1	44.849,5

**Cuadro 2**

### **Presupuestado y Recaudación de Recursos Propios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Año 2001**

(En millones de pesos)

	Presupuestado (al 30-09-2001)	Presupuestado (al 30-12-2001)	Recaudación (al 30-09-2001)
Impuesto a los Ingresos Brutos	1.387,24	1.877,26	1.300,44
Alumbrado, Barrido y Limpieza	415,96	518,93	399,90
Patente Vehículos	195,25	264,74	187,61
Facilidades de Pago	78,89	100,00	95,76
Otros Recursos Propios (Tributarios y NO Tributarios)	223,37	489,19	183,08
Total	2.300,71	3.250,12	2.157,79

### Cuadro 3

#### Condiciones de los préstamos y colocaciones de deuda

(En millones de pesos, al 30-06-2001)

	Stock de Deuda al 30/06/2001	Julio-Diciembre 2001		2002.00		Resto	
		Amortización	Intereses	Amortización	Intereses	Amortización	Intereses
<b>ORGANISMOS NTERNACIONALES</b>	<b>49.59</b>	<b>1.64</b>	<b>1.38</b>	<b>2.98</b>	<b>2.82</b>	<b>44.91</b>	<b>17.28</b>
BIRF	13.73	1.22	0.54	1.74	1.03	10.77	4.16
3280-AR	0.35	0.03	0.01	0.05	0.02	0.27	0.05
3877-AR	0.96	0.12	0.08	0.45	0.22	0.39	1.07
3931-AR	12.03	1.07	0.42	1.22	0.74	9.74	2.88
4117-AR	0.39	0.00	0.03	0.02	0.05	0.37	0.16
BID	21.30	0.42	0.75	0.95	1.61	19.93	11.26
206/IC	0.94	0.13	0.04	0.27	0.07	0.54	0.06
619/OC	0.83	0.00	0.02	0.09	0.05	0.74	0.21
845/OC	7.67	0.29	0.33	0.59	0.65	6.79	4.01
1059/OC	1.70	0.00	0.01	0.00	0.14	1.70	1.19
1107/OC	10.16	0.00	0.35	0.00	0.70	10.16	5.79
<b>GOBIERNO DE ESPAÑA</b>	<b>14.50</b>	<b>0.00</b>	<b>0.09</b>	<b>0.29</b>	<b>0.18</b>	<b>14.21</b>	<b>1.86</b>
<b>DEUDA CON PROVEEDORES</b>	<b>229.57</b>	<b>20.33</b>	<b>7.14</b>	<b>45.07</b>	<b>11.86</b>	<b>164.17</b>	<b>18.57</b>
Documentos no fiduciarios	0.64	0.00	0.00	0.32	0.27	0.32	0.27
Proveedores verificados a documentar	104.60	10.80	5.56	36.55	10.60	57.25	18.30
Decreto 225/96 pendiente de verificación	106.60					106.60	
Decreto 225/96 documentado	17.50	9.46	1.57	8.04	0.98	0.00	0.00
Otras deudas	0.23	0.07	0.01	0.16	0.01	0.00	0.00
<b>TÍTULOS PÚBLICOS DEL GCBA (Bono Tango)</b>	<b>562.19</b>	<b>0.00</b>	<b>30.17</b>	<b>0.00</b>	<b>59.51</b>	<b>562.19</b>	<b>176.15</b>
1ª Serie	250.00	0.00	14.06	0.00	28.13	250.00	126.56
2ª Serie	44.73	0.00	0.00	0.00	4.47	44.73	8.94
3ª Serie	150.00	0.00	7.88	0.00	15.75	150.00	23.63
4ª Serie	30.86	0.00	0.00	0.00	2.93	30.86	8.79
5ª Serie	86.60	0.00	8.23	0.00	8.23	86.60	8.23
<b>DEUDA FINANCIERA</b>	<b>13.30</b>	<b>0.70</b>	<b>0.83</b>	<b>1.01</b>	<b>1.03</b>	<b>11.59</b>	<b>4.41</b>
Préstamo Banco Ciudad	13.30	0.70	0.83	1.01	1.03	11.59	4.41
<b>RECONOCIMIENTO DE DEUDA PREVISIONAL</b>	<b>26.40</b>	<b>1.96</b>	<b>0.00</b>	<b>21.00</b>	<b>0.00</b>	<b>3.44</b>	<b>0.00</b>
<b>RECONOCIMIENTO DE DEUDA SALARIAL</b>	<b>1.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>881.99</b>	<b>25.63</b>	<b>39.52</b>	<b>70.06</b>	<b>75.22</b>	<b>786.30</b>	<b>216.41</b>

#### Algunos indicadores sobre la capacidad tributaria Municipal y flexibilidad fiscal

A continuación se presentan algunos indicadores sobre la capacidad tributaria de los municipios en estudio en los cuales se analiza la importancia de los ingresos tributarios en relación a los ingresos corrientes y al total de ingresos para los años 1993 y 1997, donde aparece para cada una de las provincias el peso relativo de sus recursos tributarios y la variación experimentada entre los dos años en estudio. Por otro lado la comparación

de los recursos tributarios con los gastos totales nos muestran el porcentaje de los gastos totales que son financiados con recursos tributarios, variando la capacidad de financiamiento de los tributos a nivel municipal consolidado para las distintas provincias. Si bien la información analizada corresponde a los años 1993 y 1997, por ser la información disponible en el Ministerio de Economía, es de prever que dada la estructura de los indicadores utilizados, no exista gran variación al presente.

Provincias	Catamarca		Corrientes		Chaco		Chubut		Entre Ríos		Mendoza		Río Negro		San Juan	
Concepto	93	97	93	97	93	97	93	97	93	97	93	97	93	97	93	97
Años																
Rec. T./Ing. Corr.	0.34	0.37	0.56	0.57	0.93	0.83	0.53	0.53	0.42	0.40	0.65	0.65	0.37	0.50		
Rec. T/ T. Ingr.	0.34	0.36	0.56	0.56	0.92	0.81	0.52	0.51	0.42	0.39	0.64	0.64	0.36	0.49		
Rec. T./ Gast. T.	0.30	0.34	0.47	0.46	0.97	0.89	0.59	0.53	0.45	0.39	0.61	0.63	0.38	0.45		
Result. E. / Ing. Ctes.	0.01	0.07	0.01	-0.01	0.09	0.10	0.28	0.21	0.23	0.15	0.15	0.10	0.23	0.03	0.13	0.16

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la Nación.

## CONCLUSIONES

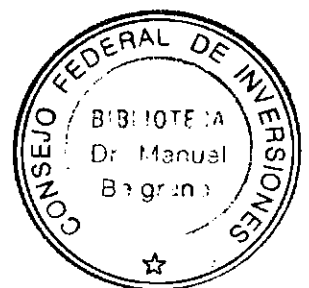
En Argentina en líneas generales, se han definido las prestaciones básicas del Estado Nacional y de los Estados Provinciales procurando la proximidad del prestador respecto de los usuarios de los servicios públicos, en el entendimiento que la cercanía geográfica entre quien decide , quien presta los servicios y los beneficiarios facilita la gestión y el control de los mismos.

El proceso de descentralización de servicios deberá tener una continuidad lógica que involucra a los municipios. El éxito de esta estrategia esta ligado con los esfuerzos que se realicen en materia de fortalecimiento institucional del Sector Público Municipal para dotarlo de las herramientas básicas para una gestión eficiente.

Aprovechar las ventajas comparativas de los municipios como ámbito de discusión, debate y participación ciudadana es una obligación moral, ya que es un elemento clave en la lucha contra la pobreza, la marginalidad y la búsqueda de una mejor calidad de vida, que no será posible sin la participación, el compromiso y la integración de los ciudadanos a la vida y decisiones del sector público.

Los problemas a los que se enfrentan los gobiernos municipales pueden agruparse en tres áreas:

- a- gestión administrativa, organización y planeamiento
- b- gestión de ingresos
- c- administración financiera



El Municipio debe transformarse en una combinación equilibrada entre prestador de servicios, hacedor de obras, regulador de conductas, promotor del crecimiento y desarrollo e incentivador de iniciativas. Para lograr estos objetivos cuenta con herramientas , cuyo potencial ya ha sido probado, como la planificación estratégica que permitan identificar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades.



Como sostiene Fernando Taubert en su libro "Municipio y Desarrollo": *"El municipio debe avanzar hacia una realidad que lo conciba con la máxima autonomía jurídica, legal y económica, y donde dependa de su propia eficiencia, imaginación, competitividad e idoneidad"*.

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line with a loop and a horizontal stroke at the top.

## **PROPUESTA DE ACTUALIZACION Y MEJORAMIENTO DE LOS CODIGOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES.**

Los Códigos Tributarios Municipales en la mayoría de las Provincias se encuentran desactualizados, por el paso del tiempo, los cambios en las actividades económicas, las nuevas necesidades del sector público, las nuevas realidades económicas, sociales e institucionales, requiriendo una revisión, teniendo como objetivo el logro de eficiencia recaudatoria y la necesaria equidad en la política tributaria que haga sustentable el sistema.

La mayoría de los tributos en el orden municipal están asociados a la prestación de un determinado servicio, es decir, desde el punto de vista doctrinario fundamentados en el principio del **beneficio**, lo que acerca el gasto público a su fuente de financiamiento. En el caso de las tasas, contribuciones de mejoras / obras, y derechos, la política debería ser de consolidación y mejoramiento de la eficiencia recaudatoria. Para el caso de que la legislación vigente ponga en manos de los gobiernos locales los impuestos inmobiliario y automotor, debe trabajarse en el caso del impuesto inmobiliario, fuertemente en la actualización de las bases imponibles, a través de los proyectos catastrales que han sido realizados en la mayoría de las provincias con financiamiento de Organismos Multilaterales de Crédito. Mejorar los avalúo fiscales y su actualización permanente en manos de los municipios que son quienes poseen la información sobre los permisos de obras trae aparejado mayor equidad al sistema y puede disminuirse la alícuota respectiva al incorporar en forma permanente las mejoras a la base imponible, permitiendo compensar la baja en la alícuota. Para el caso del impuesto automotor debería aprovecharse la ventaja del municipio en el cobro, que es la cercanía con el titular del mismo y la posibilidad de asociar el pago del impuesto a la obtención de otras autorizaciones en manos municipales y que son de carácter periódico.

En lo que respecta a eficiencia recaudatoria debe trabajarse sobre la **estructura de los tributos** (derechos, tasas, contribuciones, etc), lo que implica un análisis exhaustivo sobre el hecho



imponible, alícuotas, sujetos imponibles y las exenciones que existan en cada uno de ellos, además de una revisión de los **costos de administración** y **costos de cumplimiento** de las obligaciones tributarias ya que los mismos implican costos para los contribuyentes que no van a parar a las arcas municipales por lo que deben ser minimizados. Para el caso de los costos de administración deben fortalecerse las Direcciones de Rentas trabajando sobre la capacitación y profesionalización de los recursos humanos, tecnologías de gestión, política de culturalización tributaria y fiscalización, los que generarán mejor servicio al ciudadano. Una política de incentivos hacia el personal del área de recaudación a través de una remuneración variable asociada a la productividad que supere una media histórica, a la vez de destinar parte de la mayor recaudación a programas de modernización y capacitación del sector constituyen elementos positivos y que acompañan a la dinámica de mantener un proceso permanente de fortalecimiento de la gestión de ingresos. Los costos de cumplimiento están asociados a cuestiones intrínsecas y extrínsecas a los tributos, los primeros se vinculan al diseño del tributo y los segundos a los procedimientos de cumplimiento de las obligaciones, dos cuestiones que no pueden dejar de considerarse en los códigos tributarios municipales.

El hecho imponible debe necesariamente reflejar la materia imponible al alcance del municipio depurado de actividades que ya no existen e incorporar cuestiones nuevas como lo son los aspectos ecológicos. Los alcances de los tributos municipales se encuentran delimitados por la normativa que al respecto rija en cada una de las provincias, no obstante sería recomendable que las distintas provincias coordinen con sus municipios la política tributaria de modo tal que no se produzcan superposiciones de gravámenes y se aprovechen las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno, minimizando los costos de aprendizaje y mejorando la performance recaudatoria. Existen provincias donde los impuestos a manifestaciones parciales a la riqueza como el automotor y el inmobiliario se encuentran descentralizados a los municipios, en algunos casos la potestad tributaria es de los municipios y en otros sólo se encuentra delegada la recaudación. Nuestra propuesta al respecto es que debe avanzarse en un proceso gradual de descentralización de modo de



aprovechar la estructura que significan los gobiernos locales, su cercanía con el contribuyente y por sobre todo mejorar la autonomía financiera de los gobiernos locales y el principio de **correspondencia fiscal** que mejore la responsabilidad fiscal de las autoridades locales.

En cuanto a las alícuotas el análisis de las misma no puede ser separado del resto de los elementos de la estructura de un impuesto, no obstante es el elemento que se analiza permanentemente en las leyes impositivas anuales ignorando los efectos de la política tributaria global (presión tributaria global, sectorial y personal).

La dependencia de los gobiernos municipales de los fondos transferidos por las provincias a través de las leyes de coparticipación y del endeudamiento es alta y genera una pérdida de autonomía de los mismos tal como se demostró en este informe, por lo que se sugiere avanzar en este tipo de estudios y las líneas de acción planteadas precedentemente de modo de consolidar el federalismo fiscal en la Argentina.

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line with a loop and a horizontal stroke at the bottom.