

O/N.24/  
K 32

44257

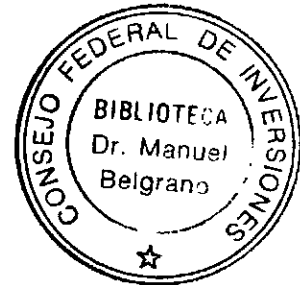
**PROVINCIA DEL CHUBUT**

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA:**

**“MECANISMOS ALTERNATIVOS DE GENERACIÓN DE RECURSOS  
FISCALES MUNICIPALES”**

**Natalia Kusnir**



**Informe Final, Febrero 2004**

El presente Informe Final fue elaborado con la colaboración especial del Lic. Sebastián Rocha, sin cuyos aportes este trabajo no hubiera sido posible. Las opiniones vertidas en este documento que se desprenden de la investigación realizada son exclusiva responsabilidad del autor. Se agradece encarecidamente los significativos aportes bibliográficos provistos por las autoridades del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Chubut, así como los enriquecedores comentarios realizados por la Lic. Ana Mior de Govea como contraparte técnica del Consejo Federal de Inversiones.

*En nuestro país existe extensa literatura en la se discute y reflexiona acerca de las potestades tributarias de los distintos niveles de gobierno. La Provincia de Chubut representa un caso atípico por el alto grado de descentralización tributaria hacia el nivel inferior de gobierno. A pesar de ello son pocos los gobiernos locales que hacen uso de esta potestad, lo que implica cierta “pérdida” de recursos para los fiscos provincial o municipal y el consecuente desfinanciamiento en la prestación de bienes públicos.*

*El presente estudio intenta describir claramente el marco legal que define las potestades tributarias en la Provincia, respecto de los municipios, y a partir de allí, estudiar las posibilidades que los municipios podrían estar explotando en relación a la manifestación de las capacidades contributivas. Para ello, se ha estudiado en detalle el sistema tributario de los municipios de Epuén, Dolavon y Alto Río Senguer, en relación a la política, administración tributaria, y eficiencia en la recaudación de los impuestos, tasas, derechos y contribuciones.*

*Luego de analizar el marco de análisis, tanto en materia institucional, jurídica, socio-económica, financiera y fiscal, el trabajo condujo, a modo de conclusión, a la propuesta de una herramienta que brinde la posibilidad de mejorar el aprovechamiento de las fuentes de generación de recursos fiscales en los municipios: un Proyecto de Ley que intente uniformar criterios entre los distintos municipios de la Provincia, con el objeto de incrementar su potencial recaudatorio y acentuar la seguridad jurídica y la certeza en las relaciones entre el fisco y el particular.*

## INDICE TEMÁTICO

<b>0. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. MARCO LEGAL INSTITUCIONAL.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. En Argentina.....</b>	<b>7</b>
1.1.1. La organización federal .....	7
1.1.2. Aspectos institucionales de los Municipios.....	8
1.1.3. Las potestades tributarias y los regímenes de distribución de recursos a los municipios .....	9
<b>1.2. En Chubut.....</b>	<b>29</b>
1.2.1. La Constitución Provincial: Autonomía Municipal .....	29
1.2.2. Ley Orgánica de Municipalidades.....	32
1.2.3. Autonomía Tributaria Municipal .....	34
1.2.4. Coparticipación a Municipios .....	40
<b>1.3. En los Municipios de la muestra.....</b>	<b>48</b>
1.3.1. Categoría.....	48
1.3.2. Autonomía .....	49
1.3.3. Competencias.....	49
1.3.4. Delegaciones de Servicios .....	49
1.3.5. Código Fiscal.....	50
<b>2. MARCO DE ANÁLISIS: LA SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE CHUBUT....</b>	<b>51</b>
<b>2.1. Caracterización Regional .....</b>	<b>52</b>
<b>2.2. Principales Actividades Económicas.....</b>	<b>54</b>
<b>2.3. Análisis de las Finanzas Públicas Provinciales .....</b>	<b>57</b>
<b>2.4. El Sector Público Municipal en la Provincia.....</b>	<b>62</b>
<b>3. LOS MUNICIPIOS: ESTUDIO DE CAMPO SOBRE TRES CASOS TESTIGO. EPUYÉN, ALTO RÍO SENGUER Y DOLAVON .....</b>	<b>65</b>
<b>3.1. Breve diagnóstico socioeconómico de los Municipios.....</b>	<b>67</b>
3.1.1. Ubicación y vinculación regional.....	67
3.1.2. Población.....	67
3.1.3. Recursos naturales.....	68
3.1.4. Infraestructura y Prestación de servicios urbanos .....	69
3.1.5. Actividades económicas y perspectivas de la economía local.....	69
<b>3.2. Breve descripción de la situación institucional, organizativa y funcional de los Municipios .....</b>	<b>71</b>
3.2.1. Organización .....	71
3.2.2. Planificación y Control .....	71
3.2.3. Administración Financiera .....	72
3.2.4. Administración Tributaria.....	73
3.2.5. Soporte tecnológico de la información.....	75
3.2.6. Atención al público.....	76
<b>3.3. Análisis de las Finanzas de los Municipios.....</b>	<b>77</b>

<b>3.3.1.</b>	<b>Diagnóstico de la situación fiscal y financiera de los Municipios.....</b>	<b>77</b>
<b>3.3.2.</b>	<b>Análisis de los recursos tributarios de los Municipios .....</b>	<b>86</b>
<b>3.3.3.</b>	<b>Algunas Reflexiones.....</b>	<b>99</b>
<b>4.</b>	<b>POSIBILIDADES DE MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN LOS MUNICIPIOS.....</b>	<b>102</b>
<b>4.1.</b>	<b>Implicancias respecto al mal diseño de los tributos municipales. Algunas lecciones para el mejoramiento de su rendimiento.....</b>	<b>105</b>
<b>4.2.</b>	<b>La opinión de la Corte Suprema en materia de potestades tributarias. Base para su implementación en los municipios de la muestra. ....</b>	<b>115</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERACIONES FINALES: UNA PROPUESTA PARA EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CHUBUT .....</b>	<b>118</b>
<b>6</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....</b>	<b>122</b>
	<b>ANEXO: TALLERES DE SOCIABILIZACIÓN DE EXPERIENCIAS .....</b>	<b>128</b>

## **0. INTRODUCCIÓN**

El presente estudio tuvo por objeto detectar aquellas manifestaciones de capacidad contributiva que no hubieran sido alcanzadas por la tributación municipal en la Provincia de Chubut, o que estando alcanzadas, podrían implicar mayores recursos para el fisco municipal, de acuerdo a los lineamientos de política fiscal del Gobierno Provincial, y dentro del contexto particular en materia de relaciones fiscales y financieras entre los niveles de gobierno existentes dentro de la Provincia de Chubut.

A los fines de cumplir con los objetivos propuestos, se ha establecido fundamentar metodológicamente el presente trabajo sobre dos dimensiones: (i) la teoría normativa en materia de tributación local y potestades tributarias y ;(ii) la evidencia empírica a través del estudio de la política fiscal municipal mediante el método muestral.

Para llevar adelante el presente estudio, se convino previamente con las autoridades de la Provincia la selección de una muestra de municipios de segunda categoría integrada por Epuyén, Dolavon y Alto Río Senguer. En estos tres municipios se llevaron a cabo las tareas de relevamiento de la información fiscal, análisis de indicadores y estudio de la normativa específica que regula a estos municipios en la materia. Este trabajo de campo permitió analizar posibles estrategias de generación de recursos no utilizados por los municipios, así como otras herramientas, que permitieran incrementar su nivel de recaudación, tomando como base para ello, el análisis de experiencias realizadas en otros municipios de nuestro país que hubieran implementado políticas de generación de recursos propios, dentro del marco normativo que se estipula para un gobierno federal.

El presente documento se organiza en cinco capítulos. En el capítulo 1 se expone el marco legal e institucional que caracteriza a la Provincia de Chubut y a los municipios seleccionados en base a la organización federal de nuestro país comprendido en la Constitución Nacional. Para ello, y a los fines de establecer un criterio que facilite la exposición de la información se ha organizado el capítulo en tres secciones. La primera de ellas describe los aspectos institucionales establecidos por el nivel nacional de gobierno: la estructura federal de gobierno; la importancia institucional de los municipios; y las potestades tributarias conferidas a éstos, así

como los regímenes de distribución de recursos entre provincias y municipios. En la segunda sección se expone el marco legal que establece la Provincia de Chubut respecto de la autonomía de los municipios, haciendo especial hincapié en las responsabilidades en materia de gastos y las potestades de recursos, a través de la Constitución Provincial, la Ley Orgánica de Municipalidades y el mecanismo de distribución de recursos fiscales. Finalmente, en la última sección de este capítulo se describe brevemente el marco institucional para los municipios de la provincia en general, y los de la muestra, en particular.

En el capítulo 2 se brinda un marco de situación de la Provincia de Chubut a través de cuatro secciones que representan la base sobre la que se profundiza el estudio de los municipios de la muestra en el capítulo 3. Estas secciones permiten caracterizar a la Provincia respecto del resto de las jurisdicciones del país; describir sus principales actividades económicas; analizar la performance de las finanzas públicas; y estudiar el comportamiento del sector público consolidado municipal.

Como se mencionara en el párrafo anterior, el capítulo 3 del estudio representa el capítulo más extenso de la investigación, ya que en él se desarrollan en detalle los aspectos centrales del estudio de campo realizado en los tres municipios testigo que conforman la base de análisis en relación a las posibilidades de mejoramiento del perfil tributario de los municipios de la Provincia estudiadas en el cuarto capítulo.

En el capítulo 4 se exponen lecciones de política acerca de los sistemas tributarios municipales y se discute la opinión de la Corte Suprema en torno a las potestades tributarias de los municipios de nuestro país, con el objeto de brindar una herramienta a ser evaluada por los municipios de la muestra al momento de diseñar el sistema y la administración tributaria local.

Finalmente, se exponen las consideraciones finales del estudio y se proponen lineamientos de política para los tomadores de decisiones en el Gobierno de la Provincia de Chubut de manera de armonizar y ordenar los sistemas tributarios de su nivel inferior de gobierno.

## **1. MARCO LEGAL INSTITUCIONAL**



## **1.1. En Argentina**

### **1.1.1. La organización federal**

La Argentina se organiza de acuerdo a su Constitución Nacional en un sistema federal. El artículo 1 de la misma, establece que el poder se haya distribuido territorialmente en órganos regionales, con ejercicio sobre una porción territorialmente delimitada. La distribución de competencias entre el nivel central y las provincias está establecida en la Constitución expresamente en el caso de las facultades del primero, y de manera implícita, en el caso de las segundas. A su vez, para las Municipalidades, son las provincias las que determinan el régimen municipal a través de sus constituciones provinciales, leyes orgánicas dictadas por el Poder Legislativo Provincial, y cuando las provincias lo permiten, a través de cartas orgánicas que las mismas municipalidades dictan. No todos los regímenes municipales provinciales admiten que sus municipios dicten su Carta Orgánica, y aquellos que sí lo hacen, generalmente limitan la posibilidad según las distintas categorías de los municipios establecidas para ese régimen municipal. Varias provincias han jerarquizado sus municipios con distintas denominaciones, obedeciendo a diversos criterios, en su mayoría poblacionales, aunque estos no sean uniformes para todas las provincias. De todos modos, no todos los municipios habilitados para dictar su propia Carta Orgánica lo han hecho. La Constitución Nacional asigna a las provincias la responsabilidad de organizar y garantizar la vigencia del régimen municipal. Asimismo, señala que las provincias deben asegurar la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (arts. 5 y 123). Consecuentemente con esta norma, las provincias han producido modificaciones en las distintas constituciones, dando lugar al reconocimiento de la autonomía plena o semiplena de los municipios. De todas maneras, persisten muchas disimilitudes en el tratamiento que cada provincia hace del tema, y existen algunas que consideran a los municipios sólo como entidades autárquicas (Balbo, H. E. y Revilla, P. J. M.; 2000).

### **1.1.2. Aspectos institucionales de los Municipios**

Existe una gran heterogeneidad entre las unidades de gobierno local<sup>1</sup> en la Argentina, tanto desde el punto de vista de sus dimensiones, como de su capacidad institucional. Entre las aproximadamente 2.150 unidades del país, se cuentan por un lado las capitales provinciales, y algunos Municipios del conurbano bonaerense con grandes presupuestos y altas capacidades de gestión; y por otro, están aquellas pequeñas localidades organizadas como municipios, comunas, comisiones de fomento o juntas de gobierno que desde un punto de vista institucional mantienen similares características a las ciudades capitales pero con una dotación de recursos infinitamente menor (Sanguinetti, P., Sanguinetti, J. y Tommasi, M; 2001).

La diferencia principal entre las Municipalidades y los restantes organismos de gobierno local, es que las primeras gozan de una mayor autonomía institucional y financiera, aunque el grado de autonomía varía de provincia a provincia según la legislación respectiva.

Asimismo, la relación territorio – municipio es compleja. Se presentan distintos casos en la relación de contigüidad de los municipios. En algunos casos los Municipios coinciden con zonas urbanas, mientras que en otros agrupan tanto zonas urbanas, como rurales. Existe el caso, inclusive, de la provincia de Buenos Aires, en la cual, la suma de los territorios de jurisdicción municipal coincide con el territorio provincial (Benedetto, O. y Faierman, E.; 1998).

A su vez, existen grandes diferencias en materia demográfica, económica y social dentro de una misma provincia, haciéndose más notoria esta diferenciación en la comparación interprovincial: más del 80% de los municipios tienen menos de 10.000 habitantes y concentra apenas alrededor del 13% de la población del país, mientras que más del 40% de la población se agrupa en el 1% de los municipios más grandes (más de 250.000 habitantes). Simultáneamente, existe gran diversidad en la estructura poblacional de los municipios entre una provincia y otra. Mientras que la Provincia de Córdoba posee más de cuatrocientos municipios preponderantemente

---

<sup>1</sup> Cuando se haga referencia a Gobierno Local en este trabajo, se estará indicando las unidades de Gobierno de menor jerarquía institucional entre las que se contempla: Municipalidad, Comuna, Comisión de Fomento y cualquier otra de nivel inferior a la Organización Provincial.

pequeños, Mendoza tiene dieciocho municipios de población intermedia y Tierra del Fuego tiene tan sólo tres.

### **1.1.3. Las potestades tributarias y los regímenes de distribución de recursos a los municipios**

#### Consideraciones generales de la teoría normativa del federalismo fiscal

La teoría normativa establece que el gobierno central está en mejores condiciones para concentrar mayor poder tributario que los gobiernos locales, en especial al emplear impuestos progresivos redistributivos, o que graven bases tributarias móviles, mientras que niveles de gobierno descentralizados deben ejercer potestades tributarias con impuestos que graven bases tributarias inmóviles o deben descansar sobre “cargos a usuarios”.

Las principales ventajas de la descentralización tributaria se fundamentan en la mayor movilización y aprovechamiento de la base tributaria disponible, lo que debería producir menores exigencias sobre recursos del nivel central de gobierno, aumentando el grado de responsabilidad fiscal del gobierno local, quién deberá asumir el costo político de recaudar impuestos a los ciudadanos residentes.

En definitiva, el principio básico para la selección de fuentes tributarias a nivel local según la teoría del federalismo, es que los tributos deben recaer sobre los ingresos o riqueza de los residentes locales, debiendo evitarse “la exportación” de impuestos a residentes de otros estados, o procesos migratorios entre estados (Piffano, H. L. P.; 1995b).

De lo contrario, se puede estar alentando presupuestos locales excesivos en la medida que el gasto local pasa a estar financiado en una medida sustancial por residentes de otras jurisdicciones (Libonatti, O.; 1997).

Las recomendaciones o principios normativos son:

- (i) Los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos, deben ser centralizados.
- (ii) Los niveles locales de gobierno deberían evitar la imposición sobre bases tributarias altamente móviles que distorsionen el patrón de localización

regional de la actividad económica. Los gobiernos descentralizados deben emplear impuestos sobre bases tributarias inmóviles (como el impuesto a la tierra).

- (iii) El gobierno central, debe mantener la potestad de establecer impuestos sobre bases tributarias que están distribuidas en forma altamente asimétricas o desiguales entre jurisdicciones.
- (iv) Aún cuando los tributos sobre la base del beneficio son aplicables en todos los niveles de gobierno, los gobiernos locales deberían utilizar especialmente este tipo de impuestos.
- (v) Un argumento adicional a favor de la centralización ha sido el de las economías de escala en la administración tributaria, tanto en lo referido a la economía de costos del ente recaudador y fiscalizador, como a los menores costos que deben asumir los contribuyentes al tratar con un sólo fisco.

A pesar de estas recomendaciones, muchas veces las políticas son desacertadas, y el diseño de los mecanismos de coordinación financiera entre niveles de gobierno se apoya sobre un federalismo político, que no resulta convalidado por un verdadero federalismo económico.

#### Autonomía de las potestades tributarias: la Constitución Nacional, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Convenio Multilateral y el Pacto Fiscal

Al momento de distribuir las potestades, la Constitución Nacional lo hace entre las provincias y la Nación, sin referirse a las cuestiones municipales más que indirectamente. Sin embargo, los tres niveles tienen asignadas diferentes funciones, y por ello necesitan proveerse o ser provistos de fondos para el cumplimiento de las mismas. La diferencia entre proveerse o ser provistos es el nudo en el que radican las discusiones teóricas referidas a las facultades de cada nivel para crear tributos que posibiliten su financiación.

El artículo 75 de la Constitución Nacional establece que el gobierno central tiene la facultad de establecer gravámenes al comercio exterior, impuestos indirectos e impuestos directos por excepción y tiempo determinado. Los gobiernos provinciales,

a su vez, tienen la posibilidad de establecer impuestos directos sin restricciones, e indirectos en concurrencia con la Nación. Pero no dice nada acerca de las facultades tributarias de los Municipios. Deja esta tarea a los gobiernos provinciales.

Hasta la reforma de 1994, los municipios poseían poderes tributarios delegados, recibiendo recursos de la coparticipación que le entregaba la provincia (tributos nacionales y provinciales); y de un conjunto de tributos establecidos por el mismo, la mayoría de los cuales toman el nombre de tasas, pero esconden tras de sí un verdadero impuesto. Esta delegación reviste el carácter de revocable y modificable, sometida a limitaciones y condiciones, y sujeta a controles permanentes de autoridades provinciales, tanto administrativas como judiciales (Balbo, H. E. y Revilla, P. J. M.; 2000). Por otro lado, este es el concepto aceptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ha sostenido: "*Las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación, para lo cual ejercer también facultades impositivas y coextensivas en la parte del poder que para este objeto le acuerdan las constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía*" (Fallos 114:282; 123:313; 114:161; 169:122; entre otros; ANEXO I).

Con la reforma del año 1994, se establece en el artículo 123 que las provincias dictan su propia constitución, asegurando la autonomía municipal "y reglando su alcance y contenido", de lo cual se desprende que las características autonómicas de los municipios estarán condicionadas a la reglamentación que de ellas efectúe el ente provincial. No debe olvidarse que el art. 5º de la Constitución, que establece que las provincias organizan su propio régimen municipal, no ha sido reformado, con lo cual se sostiene la tesis de que la reforma ha dejado incólume las facultades provinciales para organizar su propio régimen municipal a conveniencia. Del debate constituyente se desprende la intención de reivindicar el municipio, elevando su categoría, pero sin disminuir las autonomías provinciales ni alterar la relación de jerarquía que une a ambos estamentos. Por esto es que la doctrina sostiene que tras la reforma constitucional no se ha experimentado modificación alguna en cuanto al papel que incumbe a los municipios, ni a sus facultades y competencias en relación a las provincias. No se ha mencionado a los municipios al momento de distribuir las competencias entre la Nación y las provincias en lo referente a prestación de

servicios y en materia de gastos y recursos. Según Bulit Goñi (1995) ello es así pues de los artículos 5º, 121º y 123º se desprende que la transferencia se hace a la provincia, en nombre y representación de sus municipios, agregando *"(...) queda claro que se trata de una autonomía meramente declamada al punto que, como lo ha sido hasta ahora, el ordenamiento provincial continuará definiendo todo lo sustancial de las atribuciones municipales"*.

Tampoco la Corte Suprema considera que se ha operado modificación alguna al status jurídico de los municipios de provincia con posterioridad a la reforma constitucional, toda vez que en un pronunciamiento recaído en fecha 18 de abril de 1997, vigente el nuevo texto reformado sostuvo: *"A título general, debe recordarse que, de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 75) (Fallos 304:1186, entre muchos otros). Dentro de ese contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5º y 123º)"* (Causa "Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de Chascomús s/ acción meramente declarativa").

Además, a pesar de que la Constitución Nacional se abstiene de hablar de las facultades tributarias de los municipios, al establecer limitaciones a las potestades tributarias de los distintos niveles de gobierno, está limitando también a las municipales: por un lado, ninguna norma puede contradecir ni interferir con una de un nivel superior. Por otro lado, el régimen de coparticipación de impuestos compromete a las provincias y los municipios a no establecer tributos análogos a los nacionales que se coparticipan, bajo apercibimiento de tener que renunciar a la coparticipación. Esto significa que los gravámenes municipales tampoco debieran serlo, con excepción de tasas que sean retributivas de servicios efectivamente prestados. Es decir que si los municipios gravan sobre bases ya tomadas por impuestos coparticipables, éstos no podrían recibir coparticipación de la provincia (Martinez, C.; 1999). Además, también se sobreentiende que la provincia no puede otorgar al municipio la atribución de crear un tributo y luego crear ella uno análogo, porque si fuera así existiría una contradicción en cuanto a la atribución supuestamente cedida. Debe considerarse, por otro lado, que el Convenio Multilateral vigente desde 1953 intenta evitar la superposición del impuesto sobre los ingresos brutos para aquellas empresas que funcionan en diferentes jurisdicciones.

Tiene un artículo referido a los municipios que apliquen gravámenes sobre esa misma base imponible, limitando su accionar. Por último, mediante la firma del Pacto Federal las provincias se comprometen a promover la derogación de las tasas municipales que graven los mismos hechos económicos que los impuestos provinciales, así como las tasas que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado, o que exceda el costo que deriva de su prestación.

A pesar de ello, los municipios se encuentran excediendo sus facultades de imposición y las tasas que actualmente pretenden cobrar representan en los hechos impuestos que los mismos no podrían cobrar por mandato constitucional. Han adoptado atribuciones que se ejercen mediante el cobro de tasas que se superponen con gravámenes provinciales. Los impuestos municipales más importantes son las tasas de seguridad e higiene y las tasas por servicios a la propiedad municipal (comúnmente llamado Alumbrado, Barrido y Limpieza) que presentan superposición con los impuestos a los ingresos brutos e impuesto inmobiliario en el orden provincial. De estas atribuciones adoptadas por los municipios, se deriva una serie de discusiones en torno a la interpretación de la distribución de las facultades tributarias entre las provincias y los municipios: es bastante común que los valores de las tasas excedan el costo de producción de los servicios prestados. En el caso de la tasa de inspección, seguridad e higiene, se comprueba no sólo que se toma como base imponible a los ingresos brutos de las actividades alcanzadas por el impuesto provincial, sino que se grava con alícuotas diferentes a distintas actividades; en cuanto a la tasa por alumbrado, barrido y limpieza en algunos casos se consideran factores que nada tienen que ver con los servicios prestados. Si bien en los textos de las Ordenanzas Municipales formalmente se establece que estas tasas retribuyen la prestación de un supuesto servicio, en los hechos no existe una efectiva prestación y generalmente ni siquiera existe una potencial prestación, ya que no existe una organización tendiente a ello (López Murphy, R. y Moskovits, C.; 1998 y Sanguinetti, P., Sanguinetti, J. y Tommasi, M.; 2001).

Existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre esta materia en causas vinculadas a imposición municipal, mediante la cual se expide acerca de las facultades de este nivel de gobierno y sus potestades tributarias. Este antecedente fue tomado como una de las bases sobre las cuales este trabajo intenta

traer a la luz diferentes posibilidades de financiamiento municipal actualmente subexplotadas para los municipios de la Provincia de Chubut que se toman en la muestra<sup>2</sup>. Por otro lado, también se consideraron estos antecedentes a los fines de tratar de encontrar posibles alternativas a la ardua discusión que se ha abierto en torno al conflicto entre las autonomías municipales y provinciales.

### Los Regímenes de Coparticipación de Recursos a los Municipios: Consideraciones Generales

En las últimas décadas los estados federales en Latinoamérica han avanzado, en concordancia con los principios de la teoría normativa del federalismo fiscal, hacia un proceso de descentralización del gasto desde el nivel central a los gobiernos subnacionales<sup>3</sup> (Gaya, R. y Rocha, S.; 2001b). En particular, para el caso Argentino, a partir de los años noventa se ha dado una profundización del proceso mencionado, (principalmente en las áreas de salud y educación), que sitúa a nuestro país exhibiendo el mayor grado de descentralización del gasto público en América Latina.

Contrariamente a lo ocurrido en materia de gasto, se ha seguido manteniendo hasta la actualidad una elevada concentración de potestades tributarias en el nivel nacional. En lugar de acompañar la descentralización del gasto con una política en la misma dirección en materia tributaria, se ha optado por seguir financiando gran parte de los gastos subnacionales mediante mecanismos de transferencias verticales. Dado este contexto, se ha mantenido un importante desequilibrio o desbalance vertical que ha quebrado el principio de correspondencia fiscal, resultando relevante en los presupuestos públicos provinciales el conjunto de transferencias intergubernamentales.

Sin embargo, este proceso descentralizador en materia de gasto del nivel central hacia las provincias, no ha sido transmitido desde las jurisdicciones provinciales a los gobiernos municipales, a pesar de la intención de avanzar con esta política hacia el nivel inferior de gobierno.

---

<sup>2</sup> En el presente estudio se ha realizado una recopilación de los principales fallos de la Corte, agrupados de acuerdo a la especie tributaria ventilada en los mismos, que fuera parte integrante del Primer Informe Parcial del proyecto.

<sup>3</sup> El criterio más fuerte sobre el que se basa este tipo de política es el de subsidiariedad, es decir, que el servicio debe ser prestado lo más cerca posible de los usuarios, de manera de adaptar de mejor forma la oferta a la demanda local. En realidad, la teoría normativa determina cuáles son los servicios que deben ser prestados por el nivel inferior de gobierno, cuya razonabilidad se encuentra en que éstos otorgan beneficios a un ámbito territorial menor (Basile, M. L.; 2002).



Es por ello que, al no asumir los municipios mayores responsabilidades de gasto, parece en principio poco razonable la existencia de fuertes transferencias hacia los niveles inferiores de gobierno (más allá de consideraciones de eficiencia asignativa o equidad distributiva en sentido amplio).

A pesar de ello, la escasa autonomía municipal en materia tributaria, estaría implicando en principio que los desbalances verticales provincias - municipios existan, motivando la necesidad de esquemas de distribución de recursos intergubernamentales.

Esto explica de alguna manera que los recursos provenientes de la coparticipación provincial hayan adquirido a través de los años importancia creciente en los fondos disponibles por los municipios. Las principales causas que se pueden distinguir están relacionadas con cambios en las legislaciones provinciales que modificaron tanto la masa coparticipable como el coeficiente de distribución destinado a los municipios, aumentando el monto de recursos provinciales hacia estos últimos, principalmente debido a que el proceso de estabilización de precios durante la década de los noventa favoreció el aumento en la recaudación impositiva provincial potenciado por un conjunto de reformas tributarias provinciales y nacionales.

Los siguientes cuadros exponen el grado de dependencia financiera de los municipios respecto de las transferencias de recursos del nivel provincial para la década de los noventa, sobre la base de datos oficiales.

**Estructura de los recursos municipales**  
(en % del total)

<b>Años</b>	<b>Coparticipación</b>	<b>Resto</b>
1993	43,1%	56,9%
1994	38,5%	61,5%
1995	39,9%	60,1%
1996	37,8%	62,2%
1997	38,5%	61,5%
1998	36,0%	64,0%
1999	37,3%	62,7%
2000	39,0%	61,0%

Fuente: Secretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias  
Ministerio de Economía de la Nación.

**Financiamiento del gasto mediante transferencias provinciales**  
(en % del total)

<b>Años</b>	<b>Transferencias</b>	<b>Resto</b>
1993	41,0%	59,0%
1994	36,7%	63,3%
1995	37,9%	62,1%
1996	37,9%	62,1%
1997	38,5%	61,5%
1998	34,6%	65,4%
1999	34,2%	65,8%
2000	37,8%	62,2%

Fuente: Secretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias  
Ministerio de Economía de la Nación.

Se puede visualizar la importancia relativa de los aportes del gobierno provincial hacia los municipios en la última década. A lo largo del tiempo los municipios fueron recibiendo distintos tipos de aportes del gobierno provincial. En efecto, es la provincia quien mantiene principalmente la potestad en materia de impuestos, con el fin de ejercer una administración centralizada y una política tributaria uniforme, coparticipando el producido del mismo.

Si se analiza la normativa que rige acerca de los mecanismos de distribución de fondos a lo largo de la historia, se puede percibir que en los inicios, la distribución de la masa coparticipable entre los municipios estaba basada en un criterio devolutivo, asignando a cada gobierno municipal el mismo porcentaje con el que contribuía a la recaudación provincial del tributo coparticipado. Sin embargo, los municipios fueron presentando cada vez más dificultad para generar recursos propios, derivando en la necesidad de transferirse cada vez más fondos, a través de aumentos en la distribución primaria de recursos y sucesivas modificaciones en los coeficientes de distribución secundaria bajo un criterio redistributivo<sup>4</sup>.

En verdad, estas modificaciones a los regímenes de distribución encuentran fundamento desde el punto vista federal, y resultan beneficiosas desde en al menos dos planos: por un lado, la necesidad de administrar eficientemente los recursos fiscales, y por el otro, la de contribuir a la reducción de disparidades socio-económicas entre las distintas jurisdicciones, tendiendo a mejorar la distribución de ingresos regionalmente.

<sup>4</sup> Cabe destacarse que al hablar de "redistributivo" se está haciendo alusión al concepto territorial de igualación de ingresos, es decir a la "redistribución regional" en donde la unidad perceptora de ingresos es la región (existen otras clasificaciones en donde las unidades perceptoras de ingresos son las personas o los factores).

Pareciera claro desde la teoría normativa del federalismo fiscal, que un sistema centralizado permite disminuir considerablemente los costos de recaudación, administración y control de los recursos tributarios, al aprovecharse las economías de escala en la administración del sistema, aunque es necesario considerar el sacrificio de autonomía fiscal de los gobiernos locales, como así también sus efectos sobre la responsabilidad fiscal de los municipios, la que puede desvirtuarse ante la existencia de recursos provenientes de otras jurisdicciones. Adicionalmente, con una recaudación centralizada se respetan principios de equidad territorial en la imposición, evitando movimientos de personas y agentes económicos de manera de aprovechar ventajas impositivas.

Por su parte, la adopción de un sistema de coparticipación, posibilita atenuar las diferencias regionales en la distribución del ingreso, haciendo que se trasladen recursos desde las regiones más ricas hacia las regiones menos favorecidas. Los municipios de las diferentes provincias del país difieren significativamente, tanto en lo que se refiere a las características estructurales, como en lo que se refiere al nivel de desarrollo. Estas diferencias regionales han sustentado durante mucho tiempo la necesidad de implementar medidas de política económica tendientes a reducir la brecha de desarrollo. Para alcanzar este objetivo se han utilizado intensamente instrumentos de política fiscal y tributaria. Este ha sido el principal argumento esgrimido para avanzar en el diseño de mecanismos de coordinación fiscal, basado en criterios de coparticipación y transferencias de ingresos intergubernamentales. Dado el contexto del sistema impositivo argentino, se verifica que son las provincias las que recaudan los tributos más importantes y luego redistribuyen parte de los ingresos así obtenidos entre los municipios.

La redistribución de ingresos tiene lugar siempre que: i) algunas jurisdicciones reciben más recursos de los que se recaudan en dichas regiones, mientras que otras reciben montos inferiores a los que les correspondería en base a criterios estrictamente devolutivos; ii) los beneficios de los gastos públicos provinciales en un municipio dado difieren de los costos originados en la carga impositiva de dicha región.

Es en función de lo comentado que se consideran determinados parámetros para distribuir los recursos. Dichos parámetros tienen en cuenta, según el caso, aspectos

relacionados con i) la necesidad en la prestación de servicios, ii) las diferencias regionales en el ingreso, iii) la eficiencia del municipio en la asignación del gasto y en la gestión de sus recursos y, iv) el aporte del municipio a la base tributaria del sistema.

La consideración de estos aspectos se intenta aproximar mediante prorrateadores, que son los indicadores que en definitiva determinan la distribución de la masa coparticipada a cada uno de los municipios (Iacobucci, P. y Rocha, S., 1998):

- Indicadores relacionados al tamaño de la población

El más tradicional es el Poblacional, que reparte los fondos en proporción directa a la población. Aplicar este criterio implica establecer una coparticipación per cápita, uniforme entre todos los municipios, lo cual puede justificarse si es que se desea garantizar para cada uno de ellos un nivel mínimo de gasto per cápita uniforme. Sin embargo, si se considera que cuanto mayor es la población mayor será la capacidad tributaria del municipio, el uso de este indicador puede ser cuestionable. Del mismo modo, la consideración implícita de un costo unitario constante para cualquier tamaño absoluto de población, no es adecuada, considerando la menor carga per cápita de los costos fijos de los servicios, ante la mayor población y las características de consumo conjunto e indivisibilidad de los beneficios propias de los bienes públicos que permiten proporcionar la misma cantidad de un servicio a cualquier número de beneficiarios. Con el mismo criterio que el indicador "población" suele aplicarse el de población urbana, que cuenta con la desventaja adicional de discriminar en contra de localidades con una alta población rural o dispersa, las que se verán perjudicadas con menores recursos delegados.

Siguiendo con el esquema descrito anteriormente, se encuentra el indicador tasa de crecimiento de la población destinado a favorecer a los municipios con mayor crecimiento demográfico, bajo la premisa de que tendrá que afrontar mayores costos para el cumplimiento de sus funciones, descuidando la posibilidad de que existan economías de escala en el gasto. El principal cuestionamiento a su uso se apoya en que para poblaciones chicas el esfuerzo para acelerar la tasa de crecimiento es menor que para las poblaciones grandes, dadas las diferencias en la población base

para calcular la tasa. Esto puede significar una mayor participación relativa de las participaciones pequeñas en el total de recursos.

Otro de los indicadores de población que consideran las necesidades de prestación de servicios es el de densidad de la población. Con él se puede favorecer a municipios de baja densidad, en función de los mayores costos de infraestructura per cápita. Como desventaja adicional se encuentra que puede discriminar a favor de jurisdicciones con grandes extensiones de tierras inhabitadas.

El uso de estos indicadores en forma inversa sirven para eliminar desigualdades territoriales en la distribución del ingreso, atenuando las diferencias regionales.

- Prorratadores que distribuyen por partes iguales

Su aplicación en forma pura consiste en dividir la masa coparticipada entre el número de municipios sin considerar el estado de distribución geográfica del ingreso, ni las necesidades de cada localidad para el cumplimiento de sus funciones, ni la eficiencia en la gestión de sus recursos y la ejecución de sus gastos. No obstante, permite garantizar un piso de coparticipación uniforme para todos los municipios. Una alternativa dentro de los mismos lineamientos de distribución es distribuir en partes iguales montos asignados en distintas magnitudes a diversas categorías de municipios. Estas pueden consistir en categorías de población, por características socio-económicas, etc.

- Prorratadores que distribuyen según el aporte a la base imponible del sistema tributario (criterio devolutivo)

Su utilización implica asignar mayores ingresos a quienes tienen una mayor participación en la base imponible. No resultan satisfactorios desde un enfoque redistributivo, ya que favorecen a las localidades con mayor potencial recaudatorio, que se suponen tendrían menor necesidad de apelar a recursos que otras jurisdicciones para financiar su actividad. En efecto, el uso de esta clase de indicadores de prorratamiento impedirían modificar la distribución regional del ingreso, e incluso podrían llegar a acentuar la concentración de aquel en los municipios que más contribuyan a la conformación de la base. Asimismo, no toman en cuenta aspectos de eficiencia en la recaudación perjudicando, al municipio con una

pequeña base imponible pero con un alto índice de cobrabilidad y favoreciendo a otro de una rica base pero de ineficiente en la tarea de recaudación.

Un parámetro de esta clase es la recaudación de impuestos provinciales. También el indicador participación en la recaudación total de la contribución municipal al comercio y la industria se aplica tomando en cuenta la capacidad tributaria real del municipio en relación a la de los del resto de la provincia. Cabe destacar que con este último indicador, se mantendría intacta la distribución regional del ingreso.

Otra posibilidad es utilizar como indicadores los recursos propios o los recursos corrientes, que generarán incentivos para explotar la capacidad tributaria potencial local. Tienen el mismo problema que los comentados anteriormente en lo que hace a su capacidad para atenuar desigualdades regionales. Alternativamente puede utilizarse la tasa de crecimiento de los recursos propios como determinante del reparto de los fondos, el cual podrá generar un incentivo a aumentar la eficiencia en la gestión recaudadora en algunos casos o bien a una mayor presión tributaria local. De aquí surge el problema de que en función del año base que se determine para el cálculo de la tasa mencionada, se estaría discriminando en contra de municipios que vienen llevando antes de dicho año una tarea recaudatoria eficiente, viendo limitada por lo tanto, su posibilidad de lograr un crecimiento en sus recursos propios.

- Prorratores basados en el nivel de gasto municipal

Se sustentan en la suposición de que el nivel de gasto es un indicador del compromiso del sector público municipal en la prestación de los servicios requeridos por su comunidad. Es decir, a mayores erogaciones más amplia es la prestación de servicios. Tienen la desventaja de incentivar incrementos en las erogaciones, distorsionando la relación entre el gasto y las funciones efectivamente desarrolladas. Asimismo, el uso de niveles más desagregados de gasto como base para el prorateo, genera el problema adicional de las ineficiencias en la asignación, en el sentido que, por ejemplo, se intenten asignar más erogaciones corrientes o de capital para recibir un mayor volumen de fondos coparticipados.

Un aspecto adicional no atendido por este grupo de indicadores hace a las diferentes combinaciones de tecnologías y factores que determinan las funciones de

costos de los diferentes servicios proporcionados. Ello sugiere la no uniformidad en el costo de prestación de los servicios, tanto a nivel de distintas prestaciones de un mismo municipio como al de iguales prestaciones de gobiernos locales diferentes.

- Prorrateadores basados en la eficiencia de la gestión municipal

Dentro de esta tipología, se consideran indicadores que aproximan la eficiencia en aspectos financieros y reales de la gestión municipal. Entre otros, pueden citarse los siguientes:

a) Recursos propios/ gastos de personal. Tiende a premiar la eficiencia en la gestión municipal, en función de la capacidad para autofinanciar los gastos en personal. Puede incentivar a retribuir mal al trabajo, o a tener una planta de personal subdimensionada, sin considerar la naturaleza de los servicios que se presten, los que pueden ser intensivos o no en el uso del factor trabajo. Es cuestionable además por el hecho de que se estarían girando más fondos a los municipios que más recursos tienen, alterando el principio de redistribución.

b) Recursos propios/ gastos corrientes. Como todo indicador que implique una evaluación parcial de la política presupuestaria (y de su ejecución) puede generar distorsiones y alejarse del objetivo de un eficiente uso de los recursos públicos. En particular, este indicador incentivaría a la realización de erogaciones de capital sin tener en cuenta cuáles son las necesidades puntuales de la población que demanda los servicios.

c) Población/ planta de personal. Se premia a la localidad que cumpla sus funciones con la menor cantidad de agentes posibles, eliminando los problemas de retribución al personal de otros indicadores de eficiencia. Subsiste, sin embargo, la posibilidad de que se cuente con una planta subdimensionada como incentivos para recibir mayores fondos coparticipados.

d) Erogaciones corrientes per cápita. Considera la existencia de economías de escala en la prestación de los servicios locales, resultando satisfactorio en el sentido de que toma en cuenta una parte importante de los costos de la prestación, aunque son válidas las consideraciones realizadas en el punto b.

e) Erogaciones de capital/ erogaciones totales. Tiende a premiar las erogaciones de capital. Sin embargo, dado el nivel de agregación, se puede estar subsidiando a jurisdicciones que se encuentren amortizando deuda contraída para cubrir gastos corrientes. Además, puede ocasionarse una composición del gasto distorsionada en orden a recibir mayores beneficios en el reparto de los fondos.

f) Inversa de los gastos operativos. Promueve la austeridad en los gastos de funcionamiento, y una mayor inversión. Sin embargo, tiene el defecto de castigar a los municipios con mayor cantidad de habitantes, en donde estos gastos son por naturaleza elevados.

- Otros indicadores

(i) Brecha de desarrollo. Se considera adecuado para reducir desigualdades regionales, pero presenta el inconveniente derivado de su dificultad de cálculo.

(ii) Superficie. La idea para su aplicación es que mientras más extensa sea la localidad más dispersa estará su población, y mayores serán los gastos per cápita a afrontar. Tiene el aspecto negativo de no considerar la posición particular de cada localidad frente al cumplimiento de sus funciones.

(iii) Acervo Inmobiliario. Se coparticipa en función del aporte a la base imponible del impuesto inmobiliario que realiza cada municipalidad. Se fundamenta en un criterio devolutivo, bajo el supuesto de que el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias es el adecuado, con lo que se favorecería a los gobiernos locales ineficientes en la tarea recaudatoria. Tampoco se estarían satisfaciendo objetivos redistributivos dado que se premia con mayores recursos a quienes mayor capacidad tributaria tienen y no a quienes, por no contar con fuentes gravables para la generación de ingresos propios, tienen una alta dependencia de los recursos delegados de los niveles de gobierno.

(iv) Devengado automotor. Su análisis es similar al prorrateador descrito anteriormente.

En definitiva, cualquier indicador o prorrateador que sea seleccionado para la adopción de un sistema de reparto de los recursos a coparticipar va a contar con



ventajas y desventajas y con implicaciones de políticas económicas y demográficas. Por lo tanto, la consideración de cada uno de estos efectos debe ser tenida en cuenta en el momento de la formulación final del sistema, quedando suficientemente en claro que la combinación de estos indicadores va a resultar en una clara definición de la intencionalidad del poder político en estos aspectos.

### Los Sistemas de Distribución de Recursos a los Municipios de las Provincias Argentinas

En Argentina, las transferencias que reciben los municipios desde el nivel provincial de gobierno constituyen la principal fuente de financiamiento de los gobiernos locales. Prácticamente no existen transferencias directas del gobierno nacional a los municipios por lo que el grueso de estos recursos es girado a través de los regímenes provinciales de coparticipación, que en cierta medida, reproducen el mecanismo de coparticipación federal mediante el cual se distribuyen los recursos coparticipados entre la Nación y las provincias. Estos regímenes distribuyen entre los municipios una porción de los recursos de coparticipación federal, de los recursos tributarios provinciales (propios) e ingresos específicos, como las regalías hidrocarburíferas, por ejemplo. A diferencia del régimen federal los porcentajes asignados a los municipios son en este caso sustancialmente inferiores al porcentaje asignado en la legislación nacional.

En relación a los criterios adoptados para la distribución de estos recursos entre los municipios la mayoría de las provincias utiliza como prorrateador dominante la población. El segundo criterio más utilizado consiste en distribuir los recursos de coparticipación por partes iguales a cada municipio. Este criterio responde al hecho de que ciertos gastos municipales deben realizarse independientemente del tamaño del municipio y por cierto tiende a beneficiar a las jurisdicciones más pequeñas. También existen regímenes que utilizan algún criterio devolutivo en la distribución de los recursos. No obstante, en varias provincias la asignación de estos recursos se efectúa en base a coeficientes fijos que no responden a ningún criterio preestablecido. Por otro lado, merece destacarse los criterios utilizados en la provincia de Salta y Chaco para distribuir los recursos de coparticipación. En Salta el criterio dominante es el número de empleados municipales; mientras que en el Chaco se utilizan como criterios el gasto corriente y el gasto por habitante. Por

supuesto que estos mecanismos incentivan el sobre-dimensionamiento del sector público municipal.

Existen otras modalidades que complementan la distribución de recursos coparticipados a los municipios. Algunas provincias a semejanza del gobierno nacional garantizan un nivel mínimo de transferencias a sus municipios. Es el caso de Río Negro, Neuquén y La Rioja. Otras realizan aportes reintegrables o préstamos en determinadas circunstancias (en caso de crisis o fuertes desequilibrios presupuestarios) o para la realización de obras públicas. El conocido fondo del Conurbano Bonaerense constituye un régimen especial de distribución de recursos entre los municipios de una región determinada de la provincia de Buenos Aires con el destino de obras de infraestructura social.

Por otra parte, la centralización fiscal en algunas provincias ha ocasionado un desigual desarrollo de municipios, acentuando viejas diferencias históricas. Mientras existen provincias que coparticipan de los fondos nacionales que reciben por coparticipación un 25% a sus municipios (por ej. T. del Fuego) o un 20% (caso Córdoba), en el otro extremo hay provincias que lo hacen sólo en un 8% (San Luis y Catamarca).

Para una mejor exposición al respecto, y con el fin de mostrar empíricamente como los gobiernos provinciales utilizan diferentes impuestos y coeficientes para establecer la coparticipación a sus municipios, y diversos prorrateadores para determinar la distribución secundaria, a continuación se realiza un estudio comparativo entre todas las provincias del país para distinguir las principales características que las agrupan - o distinguen - entre sí, de tal forma de poder obtener resultados que reflejen el carácter redistributivo o devolutivo de las transferencias a los municipios. Las conclusiones que se alcanzan se fundamentan en el análisis realizado a las leyes de distribución de fondos coparticipables para cada provincia. Una matriz descriptiva que muestra un detalle acabado de los regímenes mencionados, se encuentra en Iacobucci, P. y Rocha, S. (1998). En este estudio se presenta un esquema integral, que resume las principales características de los sistemas de distribución de impuestos coparticipables, distinguiendo entre distribución primaria y secundaria, reseñando paralelamente aquellas particularidades relevantes.

A efectos de enriquecer las conclusiones, se utilizó la clasificación de los estados provinciales en Avanzadas (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza), Baja densidad (Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Río Negro, Neuquén y Tierra del Fuego), Intermedias (San Juan, San Luis, Entre Ríos, Tucumán y Salta) y Rezagadas (La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa) según la descripción utilizada habitualmente por H. Nuñez Miñana y A. Porto.

- **Distribución primaria**

Es posible distinguir las siguientes características descriptivas de los regímenes de coparticipación de impuestos de los estados provinciales:

i. Se distinguen dos grandes grupos en base al tipo de coeficiente de distribución primaria utilizado: los que utilizan distintos coeficientes para cada uno de los impuestos incluidos en la base coparticipable; 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, lo que se refleja en el siguiente cuadro:

**Regímenes de Distribución de Recursos a Municipios**  
Coeficientes en la Distribución Primaria

<b>Coeficientes</b>	
<b>Distintos</b>	<b>Unicos</b>
Catamarca	Buenos Aires
Chubut	Córdoba
Entre Ríos	Corrientes
Jujuy	Chaco
La Rioja	Formosa
La Pampa	Misiones
Mendoza	Neuquen
Río Negro	
Salta	
San Juan	
San Luis	
Santa Cruz	
Santa Fe	
Santiago del Estero	
Tierra del Fuego	
Tucumán	

Fuente: Elaboración Propia en base a Leyes Provinciales de distribución de recursos provincias – municipios y Iacobucci, P. y Rocha, S. (1998) op. cit.

ii. Se observa que la casi totalidad de las provincias que utilizan un único coeficiente para la distribución de la masa de impuestos coparticipables, pertenecen al grupo de provincias rezagadas, salvo Buenos Aires y Córdoba.

iii. Casi todas las provincias coinciden en la determinación de los impuestos a incluir dentro de la coparticipación. En efecto, el Impuesto a los Ingresos Brutos es considerado por todas las provincias<sup>5</sup> (salvo Tucumán y San Luis), ocurriendo lo mismo con las Transferencias de Nación a Provincia, expresadas ya sea a través de la Coparticipación Federal o en concepto de aportes directos.

iv. La utilización de ciertos impuestos en la distribución, no es uniforme. Algunas provincias consideran la totalidad de los impuestos recaudados (La Pampa, Santiago del Estero, etc.), mientras que otras toman en cuenta ya sea el Impuesto Inmobiliario e Impuesto Automotor (cuando es recaudado por el gobierno provincial), lo producido de las Regalías Petrolíferas, Gasíferas o Eléctricas (Mendoza, Santa Cruz, Tierra del Fuego, etc.) y en menor medida lo producido por Loterías o algún otro recurso de menor importancia.

#### ▪ Distribución secundaria

La otra etapa de la coparticipación que es necesaria analizar es la distribución secundaria. En el siguiente cuadro se ordenan las provincias según los criterios antes especificados, señalando a la vez cuál es el enfoque predominante en cada una de las estructuras de distribución: redistributivo, en donde predominan los parámetros de población, hogares con NBI, partes iguales, etc.; devolutivo, donde el principal prorrateador es el aporte a la base imponible provincial; equilibrado, donde se combinan los criterios redistributivo y devolutivo en partes aproximadamente iguales; indefinido, en los casos en que de la legislación vigente no es posible determinar el criterio predominante.

---

<sup>5</sup> En la sección 2.1.2. se estudia específicamente la particularidad del sistema de distribución de recursos a los municipios de la Provincia de Chubut, en el cual se describe el tratamiento del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el mecanismo de Coparticipación.

**Regímenes de Distribución de Recursos a Municipios**  
**Coeficientes en la Distribución Secundaria**

<b>Tipología</b>	<b>Provincias</b>	<b>Criterio Predominante</b>
Avanzadas	Buenos Aires	Redistributivo
	Santa Fe	Redistributivo
	Córdoba	Redistributivo
	Mendoza	Redistributivo
Baja Densidad	Chubut	Indefinido
	Santa Cruz	Redistributivo
	La Pampa	Devolutivo
	Río Negro	Redistributivo
	Neuquén	Redistributivo
	Tierra del Fuego	Indefinido
Intermedias	San Juan	Redistributivo
	San Luis	Redistributivo
	Salta	Redistributivo
	Entre Ríos	Redistributivo
	Tucumán	Indefinido
Rezagadas	La Rioja	Indefinido
	Catamarca	Devolutivo
	Corrientes	Redistributivo
	Jujuy	Equilibrado
	Misiones	Indefinido
	Chaco	Redistributivo
	Sgo. Del Estero	Equilibrado

Las conclusiones más destacables son:

i. La mayoría de las provincias argentinas, aplican prorrateadores que en conjunto tienden a determinar criterios redistributivos.

ii. Al evaluar las características predominantes por grupo se distingue que las provincias más avanzadas aplican en su totalidad esquemas de tendencia redistributiva, mientras que en el otro extremo, las provincias más rezagadas, o bien tienden a distribuir en función de lo que le "correspondería" a cada municipio o alternativamente aplican mecanismos fuertemente discrecionales no definidos con claridad en la normativa vigente en cada una de las provincias. Al respecto es interesante comentar que estas últimas, que a nivel nacional se ven favorecidas por

el sesgo redistributivo de la Coparticipación Federal, la que además representa una parte sustancial del total de sus ingresos, no aplican criterios que favorezcan a la vez a las jurisdicciones de menor nivel gubernamental y por ende de menor capacidad contributiva.

El análisis precedente permite concluir que las transferencias intergubernamentales habitualmente están incorrectamente diseñadas, no son transparentes y se ejecutan en forma discrecional, lo que afecta gravemente la capacidad de los gobiernos locales para planear y ejecutar programas de mediano y largo plazo y para emprender una planificación financiera significativa. El uso de transferencias transparentes, estables y basadas en fórmulas, puede influir decisivamente en la expansión de la capacidad de los municipios y comunas para prestar servicios<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Si bien el diseño de mecanismos de coordinación financiera provincias-municipios es una asignatura pendiente en Argentina, no es pretensión del presente estudio avanzar sobre este tema.

## 1.2. En Chubut

### 1.2.1. La Constitución Provincial: Autonomía Municipal

#### La Constitución Provincial de 1957

La Constitución de la Provincia de Chubut, sancionada en 1957 establecía en su artículo 206 que el gobierno y la administración de los intereses y servicios locales estaría a cargo de corporaciones municipales, que se denominarían municipalidades o comisiones de fomento: serían municipalidades las poblaciones en cuyos ejido urbano haya más de 500 inscriptos en el padrón municipal de elecciones; y comisiones de fomento, aquéllas que posean más de 200 inscriptos en dicho padrón.

A su vez, el artículo 208 establece que las corporaciones municipales *"son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozarán de autonomía funcional, administrativa y financiera con arreglo a las prescripciones de esta Constitución (...)"*. En línea con estos preceptos, en lo relativo a recursos tributarios, el artículo 209, inciso c) faculta a los municipios a *"establecer impuestos, tasas, contribuciones y percibirlos"*, y por su parte el artículo 212 establecía que las corporaciones municipales *"tendrán rentas y bienes propios, siendo exclusiva su facultad de imposición respecto de las personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal. Dispondrán también como recursos, de los impuestos fiscales que se perciban en su jurisdicción en la proporción que fije la Ley."* El artículo 219 establece que las municipalidades con más de 4.000 inscriptos en el padrón de electores podrían dictar su propia Carta Orgánica, para lo cual goza de plena autonomía, mientras que el artículo 222 establecía que se dictaría una Ley Orgánica municipal que reglamente el funcionamiento y los derechos y atribuciones de las corporaciones municipales.

En la descripción de estos artículos de la Constitución de 1957 se puede vislumbrar que la misma ya contenía el concepto de autonomía plena para algunos municipios y amplias facultades tributarias, que constituyeron la base para convertir a la Provincia de Chubut en el Estado que más poder tributario ha transferido en el país.

## La reforma de la Constitución del 94

Como se explicara oportunamente, la Constitución Provincial del año 1957 ya reconocía la autonomía de los municipios e incluso reconocía la facultad de éstos para dictar sus propias Cartas Orgánicas. Es por ello que, la reforma constitucional del año 1994 pareciera no introducir ninguna modificación en lo atinente a esta materia. El artículo 123 de la Constitución Nacional, reconoce el carácter autónomo de los Municipios, sin que ello implique que dicha autonomía resulte equiparable a la de las provincias. Es importante destacar, que la autonomía conferida a los estados municipales está restringida y limitada por las Constituciones Provinciales o las leyes que en consecuencia se sancionen. Las características autonómicas de los municipios estarán condicionadas a la reglamentación que de ellas efectúe el ente provincial. No debe olvidarse que el art. 5º de la Constitución, en cuanto establece que las provincias organizan su propio régimen municipal, no ha sido reformado.

Es verdad que, como se mencionara, la Provincia de Chubut fue pionera en materia de reconocimiento de la autonomía municipal y delegación de potestades tributarias, al facultar a los Municipios a crear impuestos, pero es cierto también que la Provincia *"tiene libre ejercicio de todos los poderes y derechos que no hayan sido delegados al Gobierno Nacional"* . Aparentemente, los reiterados conflictos subyacentes en materia de atribuciones respecto a la facultad del impuesto sobre los ingresos brutos, surgieron porque la norma no ha sido interpretada así por los estados municipales.

La Nación no puede erigir una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formar una sola, sin el consentimiento de las Legislaturas de las Provincias interesadas y del Congreso Nacional (art. 13 de la Constitución Nacional). Sin embargo, las provincias pueden modificar los límites territoriales de sus municipios, dividirlos o incluso formar un único municipio para toda la provincia pues la única exigencia constitucional consiste en "asegurar el régimen municipal.

Adicionalmente, dentro de los temas que la Ley 24.309 habilitó a tratar a la convención reformadora, no se encontraban las potestades municipales, con lo cual su pronunciamiento quedó invalidado para el nuevo texto constitucional.



En este marco, la Constitución de la Provincia de Chubut, en su artículo 224, "reconoce la existencia del Municipio como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma"; y en el 225, establece que *"los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política, administrativa y financiera, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución Provincial"*. Establece la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica a los Municipios que tienen más de 2.000 electores inscriptos en el padrón y categoriza a las corporaciones municipales de acuerdo a este número en Municipalidades (más de 500), Comisiones de Fomento (más de 200) y Comunas Rurales.

El artículo 233 establece que es competencia de las Municipalidades y Comisiones de Fomento:

- Entender en edificación, tierras fiscales, abastecimiento, sanidad, asistencia social, espectáculos públicos, servicios públicos urbanos, paseos, cementerios, etc.
- Sancionar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos;
- Establecer y percibir impuestos, tasas, contribuciones;
- Nombrar al personal de su dependencia y removerlo previo sumario (estabilidad);
- Contraer empréstitos: para un fin determinado; con el voto de 2/3 de los miembros en ejercicio del cuerpo deliberativo, siempre que el servicio de la totalidad de los empréstitos no supere el 25% de los recursos ordinarios afectables; y el fondo amortizante no puede aplicarse a otro objeto;

El artículo 239 establece que son recursos municipales:

- Rentas;
- Bienes propios;
- Impuestos (facultad exclusiva) respecto de las personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal;
- Coparticipación de los tributos, regalías y derechos que perciba la Provincia.

## 1.2.2. Ley Orgánica de Municipalidades

### Antecedentes de leyes provinciales sobre facultades tributarias

La Ley N° 55 de Corporaciones Municipales determinaba que éstas podrían establecer impuestos, tasas y contribuciones en toda aquella materia no regida por el código fiscal de la Provincia. El Código Fiscal vigente al momento de la sanción de esta ley establecía cuáles eran las facultades de la Provincia en materia tributaria. Este antecedente da inicio a una disputa por la interpretación de la norma: mientras que el código fiscal otorga a la Provincia facultades exclusivas sobre el impuesto a las actividades lucrativas (actualmente impuesto sobre los ingresos brutos), y no sobre el impuesto inmobiliario y automotores (como sucedió en otras provincias); la Ley N° 55, dispone como uno de los recursos sobre los cuales los municipios tienen potestad con carácter exclusivo el impuesto a las actividades lucrativas (artículo 116). Indudablemente ya se puede observar que en el año 1959 la Provincia otorga a los municipios una amplia autonomía en materia tributaria delegándoles potestad sobre impuestos para financiar sus gastos, además del cobro de tasas por retribución de servicios. A raíz de esta disputa sobre el impuesto a las actividades lucrativas, la Ley provincial N° 75 modifica el Código Fiscal con el objeto de ordenar la normativa y establecer claridad acerca de la autonomía tributaria de los municipios a este respecto. La Ley expresa: *“exceptuase las actividades lucrativas que se ejerzan dentro de los ejidos de las corporaciones municipales”*, mediante lo cual la Provincia mantendría para sí lo recaudado del impuesto sobre los contribuyentes incorporados al Convenio Multilateral al que la Provincia se hallaba adherido desde agosto del 1953 (artículo 85 del Código Fiscal vigente). En definitiva, en ese momento pareciera quedar claro que los municipios tienen la facultad de establecer impuestos a las actividades lucrativas sobre los contribuyentes directos y la provincia, sobre los contribuyentes de Convenio Multilateral.

Este conflicto resurge en el año 1976, cuando a través de la Ley N° 1.363, se crea el impuesto sobre los ingresos brutos que sustituye al impuesto sobre las actividades lucrativas, como un impuesto netamente Provincial y no coparticipable. Es en 1984, cuando por la Ley N° 2.399 se asigna a los Municipios coparticipación

por este impuesto, tanto en lo que respecta a contribuyentes directos como por Convenio Multilateral<sup>7</sup>.

En julio de 1988 la Legislatura Provincial sanciona la Ley N° 3.098 de corporaciones municipales, que deroga la anterior Ley N° 55 y sus modificaciones, estableciendo en su artículo 105, las facultades tributarias de los municipios, reemplazando el texto *"impuesto a las actividades lucrativas"* que en la ley que se deroga era de carácter exclusivo de los municipios, por *"impuesto a los ingresos brutos provenientes de actividades gravadas y producidas en el ámbito de la jurisdicción municipal"*, norma que entraría en vigencia a partir del año siguiente. Sin embargo, antes de que ello suceda, en diciembre de ese mismo año mediante la Ley N° 3.231, se aclara que no se incluyen dentro de la facultad del Municipio la recaudación de Impuestos a los Ingresos Brutos provenientes de la actividad ganadera y los provenientes de los contribuyentes alcanzados por el Convenio Multilateral.

Cinco años después, se sanciona la Ley N° 3.926/93, con el objeto de adecuar la Legislación Impositiva Provincial a los compromisos asumidos con relación a los pactos federales, invitando a las Corporaciones Municipales a adherirse a ella dentro del ámbito de su competencia. Como la sanción de dicha norma, establecía exenciones para algunas actividades gravadas con el impuesto sobre los ingresos brutos, la proclamación de invitar a los gobiernos municipales obliga en cierta forma a que éstos adecuen sus normas al Decreto – Ley 1887, en virtud de lo establecido a través del artículo 105 de la Ley N° 3.098 de corporaciones municipales.

A través de las Leyes N° 3.807 y 3.994 se aprobaron los acuerdos firmados entre la Provincia y los Municipios. En el primero de ellos, se estableció la exención del pago del Impuesto Inmobiliario a los inmuebles de propiedad de la Provincia, que se encuentren ubicados dentro del ejido municipal y de los vehículos registrados en estos, en distintos porcentajes según sea el destino de los mismos. Por su parte, mediante la segunda norma, se aprobó el Pacto Fiscal firmado entre el gobernador y los Intendentes Municipales en 1994, en el cual se determina que los intendentes lleven a cabo los actos pendientes de realización contenidos en el acuerdo de 1993. El hecho significativo lo constituyó la modificación sobre la facultad de percepción

---

<sup>7</sup> Sobre los mecanismos de asignación de este tributo a los municipios, ver detalle en la sección 1.2.4.

del impuesto sobre los ingresos brutos, estableciéndose lo siguiente: *“a) el gobierno provincial percibirá el gravamen correspondiente a los contribuyentes del Convenio Multilateral y a los de la actividad ganadera; b) los Municipios que actualmente lo posean, percibirán el gravamen de todos aquellos contribuyentes provenientes de actividades gravadas y producidas en el ámbito de la jurisdicción municipal”*. De esta forma, en materia de ingresos brutos, las facultades quedan establecidas según lo normado por las Ley Nº 3.098 y su modificatoria, Ley Nº 3.132, como se mencionara oportunamente.

### **1.2.3. Autonomía Tributaria Municipal**

#### Los impuestos del gobierno provincial

Como en el resto de las provincias patagónicas, la provincia de Chubut depende principalmente de los recursos provenientes de las regalías hidrocarburíferas. El resto de los recursos provinciales, en orden de importancia, está comprendido por el impuesto sobre los ingresos brutos, que a diferencia del resto de las provincias, el gobierno de Chubut, sólo posee la facultad (como se mencionara anteriormente) de los contribuyentes comprendidos en el régimen de Convenio Multilateral; y el impuesto a los sellos.

Este escenario en la Provincia implica una gran debilidad en términos de la capacidad de generación de recursos propios, ya que sus facultades se hayan limitadas por el alto nivel de descentralización tributario. En términos estrictos, el gobierno depende de una renta sobre un recurso agotable (petróleo) que oscila en función del nivel de producción y de dos fuentes impositivas que en algún momento tenderían a desaparecer merced a los Pactos Fiscales firmados entre los gobiernos provinciales y el Gobierno Nacional.

El siguiente cuadro muestra la importancia relativa de cada componente de los recursos respecto del total para el ejercicio 2002 y el primer semestre del 2003.

### Ingresos totales y participación relativa.

En miles de pesos.

CONCEPTO	2002		I semestre 2003	
	Monto	%	Monto	%
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>833.986</b>	<b>100,0%</b>	<b>492.719</b>	<b>100,0%</b>
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>381.861</b>	<b>45,8%</b>	<b>232.568</b>	<b>47,2%</b>
Origen Nacional	276.062	33,1%	164.301	33,3%
Origen Provincial	105.799	12,7%	68.267	13,9%
Ingresos Brutos	84.847	10,2%	54.745	11,1%
Sellos	11.048	1,3%	7.120	1,4%
Otros	9.904	1,2%	6.403	1,3%
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>416.334</b>	<b>49,9%</b>	<b>244.002</b>	<b>49,5%</b>
Regalías	368.511	44,2%	225.507	45,8%
Otros	47.823	5,7%	18.494	3,8%
<b>RESTO</b>	<b>35.791</b>	<b>4,3%</b>	<b>16.149</b>	<b>3,3%</b>

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía.

Los datos revelan que los recursos tributarios de origen provincial representan un pequeño porcentaje del total (12.7% para el año 2002 y 13.9% para el primer semestre del año 2003), mientras que en otras provincias de la Patagonia, como por ejemplo Río Negro, este guarismo es del orden del 20%. Como se mencionara anteriormente, los datos confirman la importancia de las regalías, así como de los recursos que recibe la Provincia a través del mecanismo de redistribución de fondos del Gobierno Central.

#### Impacto sobre las finanzas públicas provinciales y municipales

La delegación de fuentes tributarias sin una correspondiente transferencia de responsabilidades en materia de gastos, puede conducir al desaprovechamiento de la base imponible a disposición de los gobiernos locales. El efecto puede potenciarse si además los recursos coparticipables manifiestan una evolución creciente, como es la situación que se ha verificado en la Provincia de Chubut. En consecuencia, es interesante observar cuál ha sido el comportamiento recaudatorio de los gobiernos municipales. En principio, se puede manifestar que efectivamente existe un desaprovechamiento de la base imponible, sobre todo para los tributos en los que primordialmente debiera sustentarse el financiamiento del gasto local.

El siguiente cuadro permite apreciar la recaudación de los impuestos sobre los ingresos brutos, inmobiliario y automotores en la provincia de Chubut a cargo de los municipios, en comparación al comportamiento que se registra en el resto de las provincias. Se exponen los montos de la recaudación para cada uno de estos

impuestos en cada una de las jurisdicciones provinciales, independientemente de que en algunas de estas jurisdicciones, algunos de estos impuestos los recauda la provincia, y en otras, las municipalidades. Se muestra también, para cada uno de estos impuestos, el porcentaje que representa en relación a la suma de los tres para el caso de cada provincia.

**Ingresos por impuesto y proporción de cada uno en relación a la suma**  
En miles de pesos

Provincia	Inmobiliario	%	Automotores	%	Ingresos Brutos	%
G.C.B.A.	478.610	18%	283.171	11%	1.886.616	71%
BUENOS AIRES	591.396	19%	433.413	14%	2.116.931	67%
CATAMARCA	3.512	10%	3.636	11%	27.194	79%
CORDOBA	274.606	34%	79.978	10%	454.620	56%
CORRIENTES	6.830	12%	769	1%	48.687	86%
CHACO	7.980	8%	8.317	8%	86.497	84%
<b>CHUBUT</b>	<b>8.103</b>	<b>9%</b>	<b>15.184</b>	<b>17%</b>	<b>63.803</b>	<b>73%</b>
ENTRE RIOS	62.370	28%	22.771	10%	140.318	62%
FORMOSA	2.124	8%	1.845	7%	21.681	85%
JUJUY	7.561	15%	3.222	6%	40.686	79%
LA PAMPA	17.553	24%	14.836	20%	41.685	56%
LA RIOJA	1.474	6%	2.883	13%	18.528	81%
MENDOZA	43.474	15%	49.121	16%	207.164	69%
MISIONES	13.802	16%	7.034	8%	63.717	75%
NEUQUEN	12.174	9%	21.944	15%	108.866	76%
RIO NEGRO	20.018	18%	14.204	13%	77.968	69%
SALTA	11.012	9%	8.095	7%	97.616	84%
SAN JUAN	6.682	11%	8.517	14%	47.692	76%
SAN LUIS	17.723	25%	7.529	11%	46.087	65%
SANTA CRUZ	1.643	3%	11.344	19%	46.331	78%
SANTA FE	182.957	30%	3.656	1%	431.381	70%
S. DEL ESTERO	6.480	11%	3.995	7%	50.006	83%
TUCUMAN	21.854	16%	17.200	13%	97.222	71%
TIERRA DEL FUEGO	3.034	6%	7.187	14%	39.950	80%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía.

En materia del impuesto inmobiliario, se puede verificar que en aquellas provincias donde la potestad tributaria es de los municipios, la representatividad respecto al resto de los impuestos expuestos en el cuadro es muy pequeña. Obviamente, Chubut es una de las jurisdicciones que comparte este comportamiento (este tributo representa sólo el 9 %). Este resultado permite afirmar que existe una subexplotación de la base imponible. Más aún, el estudio para los municipios de la provincia permite verificar que, por ejemplo, en Río Negro (que presenta una fuerte subvaluación de la base imponible inmobiliaria y un nivel de cumplimiento fiscal débil), la recaudación del impuesto inmobiliario urbano alcanza cerca de \$ 100 por

vivienda, mientras en general en los principales municipios de Chubut este guarismo no alcanza los \$ 60<sup>8</sup>.

En el caso del impuesto a los automotores en promedio para todas aquellas provincias en las que el impuesto está descentralizado a nivel municipal, ocurre lo mismo que se señalara para el caso del impuesto inmobiliario. Sin embargo, la Provincia de Chubut muestra un comportamiento diferente al resto, lo que no implica que la administración de este tributo sea eficiente. En particular este fenómeno se explica por el hecho de que las ordenanzas tarifarias municipales aplican alícuotas muy beneficiosas para el patentamiento de los rodados por parte de los residentes de las provincias vecinas (Navarro Marañón, A.; 2000). Mientras que en Río Negro la recaudación por vehículo/ año es de \$ 190, en Chubut los municipios recaudan casi la mitad que en esa Provincia.

Un dato interesante se encuentra al analizar la performance recaudatoria de las Tasas Retributivas de Servicios en términos de los Impuestos delegados a lo largo del tiempo. Mientras que en el caso de las tasas la recaudación per cápita asciende a \$72 para el promedio de los Municipios de la Provincia, en el caso de los Impuestos transferidos a los municipios (Inmobiliario, Automotores e Ingresos Brutos de contribuyentes directos) este valor es de aproximadamente \$ 120<sup>9</sup> (Bensimón, M.; 1997).

Es notorio que en los tributos visibles al contribuyente existe un comportamiento recaudatorio débil. Se trata de aquellos tributos que la teoría recomienda como fuentes de financiamiento del gasto municipal. En cambio, se verifica un buen comportamiento recaudatorio municipal en el impuesto sobre los ingresos brutos.

La explicación a este comportamiento es que las municipalidades prefieren utilizar más intensamente una fuente tributaria cuya incidencia puede ser desplazada a contribuyentes de otras jurisdicciones, antes que preocuparse por mejorar el cumplimiento fiscal en aquellos tributos que indefectiblemente pagarán los residentes locales. Esto implica una disminución de la presión fiscal sobre bases

---

<sup>8</sup> Datos provisto por la Subsecretaría de Recursos Fiscales del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Chubut.

<sup>9</sup> Estos indicadores varían entre los distintos municipios. En los municipios de mayor capacidad de gestión en la prestación de servicios, los niveles de recaudación en materia de tasas, presentan niveles por encima del valor promedio.

imponibles bien definidas territorialmente como lo representan el Impuesto Inmobiliario y a los automotores y las mismas tasas retributivas de servicios, lo que estaría indicando que los gobernantes locales estarían disminuyendo el costo político que debieran soportar por ejercer su acción recaudatoria sobre éstos tributos, sustituyendo impuesto de bases inmóviles (supuestamente no trasladables) por aquellos que pueden exportarse, es decir, de bases móviles.

Otra explicación válida se refiere a la competencia a la que se han dirigido los municipios para atraer contribuyentes dentro del marco del Convenio Multilateral. Como las normas acerca de las potestades tributarias no son muy claras (principalmente para los gobiernos municipales), los municipios aplican gravámenes según el principio de territorialidad, lo que implica extender su esfera de acción a todas las operaciones que se desarrollen en su ámbito.

Estas circunstancias no sólo explican las pérdidas de recursos para la administración provincial, sino que además, cuando las bases imponibles están subexplotadas, dan lugar a que ningún nivel de gobierno se "apodere" del recurso fiscal.

#### Reflexiones acerca de la descentralización tributaria en la Provincia de Chubut

La Provincia de Chubut es la provincia que ha delegado mayores potestades tributarias al nivel inferior de gobierno. A pesar de ello, es llamativo que el hecho de que aquellos tributos que la teoría recomienda como fuentes de financiamiento del gasto municipal (inmobiliario y automotores descentralizados a los municipios), muestran un comportamiento recaudatorio débil en los municipios de la Provincia de Chubut. En cambio, se manifiesta un buen comportamiento recaudatorio en el impuesto sobre los ingresos brutos, sobre todo en los municipios más grandes. Una posible lectura sobre este comportamiento indica que las municipalidades prefieren utilizar una fuente tributaria menos visible, cuya incidencia además puede ser desplazada a contribuyentes radicados en otras jurisdicciones.

De la observación de estas particularidades, se pueden extraer algunas primeras conclusiones: por un lado, es evidente que el proceso de descentralización de los recursos no ha sido acompañado por un proceso de asignación del gasto a los municipios. Esto a su vez, implica la existencia de municipios con una gran



capacidad financiera potencia, pero desaprovechada por un defectuoso diseño institucional de las relaciones fiscales y financieras intra provinciales; por otro lado, el proceso de descentralización tal como ha sido llevado a cabo en la Provincia de Chubut, contradice algunos de los principios básicos ya descriptos de la teoría, trayendo a consecuencia la carencia de una adecuada armonización tributaria con las distorsiones que ello implica.

A pesar de ello, aunque los municipios poseen amplia autonomía respecto al cobro de impuestos, muchos de éstos no han hecho uso de la facultad delegada por la provincia, con lo cual ambos niveles de gobierno estarían desaprovechando la posibilidad de obtener recursos a través del sistema tributario. En particular, los municipios pequeños no cobran los impuestos o aún cuando los cobran el nivel de eficiencia en la administración es muy limitado.

El proceso de transformación que sufrió el país en la última década trajo como consecuencia cambios profundos en la organización económica, incluyendo el rediseño de las estructuras y la redefinición de las funciones a cargo del Estado. Los municipios no fueron ajenos a estos cambios, evidenciándose una tendencia creciente a fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos locales, teniendo en cuenta que es hacia ellos adonde se dirige una demanda creciente de bienes y servicios públicos urbanos, tales como provisión de agua potable, saneamiento básico, recolección de residuos, regulación eficiente de los servicios de transporte público, prestaciones básicas en materia de salud, mantenimiento de caminos, educación y seguridad entre otros. Ante estas nuevas responsabilidades, los gobiernos locales deberán ser capaces de movilizar recursos hacia sus arcas y de administrarlos eficientemente, incluyendo la instalación de nuevos tributos que remuneren los servicios específicos destinados a atender estas necesidades

El objetivo último de esta investigación, radica en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento de los gastos municipales, con el objeto de incrementar el potencial recaudatorio de los estados locales y acentuar la seguridad jurídica y la certeza en las relaciones entre el Fisco y el particular; sin perjuicio de las restantes medidas que pueden adoptar los Municipios.

#### **1.2.4. Coparticipación a Municipios**

##### El mecanismo de distribución de fondos coparticipables hacia los municipios de la Provincia de Chubut: comentarios preliminares

Como se describiera en secciones anteriores, al contrario de lo que ocurre en otras provincias argentinas, donde las Constituciones Provinciales han reconocido la figura de la autonomía municipal y otorgado a los municipios la facultad de establecer impuestos sin que ello se haya implementado (por ejemplo, el caso de la Provincia de Río Negro), en la Provincia de Chubut los municipios desde su nacimiento dispusieron de la facultad para legislar y administrar los impuestos inmobiliario urbano y a los automotores. Adicionalmente, y como caso excepcional, la provincia también delegó la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos para contribuyentes locales, exceptuando los comprendidos en el Convenio Multilateral<sup>10</sup>.

Por su parte, el proceso de descentralización no se ha profundizado en materia de gasto. Si bien las Cartas Orgánicas municipales reconocen en Chubut amplias facultades primarias en los campos de educación y salud (cosa que no ocurre en la provincia vecina de Río Negro), en la práctica la asignación de funciones pareciera estar restringida sólo a la prestación de los mismos servicios esenciales que en el resto de los municipios del país.

Dado este contexto, en la Provincia de Chubut se manifiesta un fenómeno muy diferente al que caracteriza al Federalismo Fiscal Argentino, donde la relación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Provinciales y entre éstos y los Municipios, presenta un modelo de concentración tributaria en los niveles superiores de gobierno, que deriva en un inevitable desbalance vertical entre ingresos y gastos en las jurisdicciones inferiores<sup>11</sup>.

A pesar de la fuerte capacidad financiera potencial que presentan los municipios de Chubut, los gobiernos municipales cuentan con un importante caudal de recursos a través de mecanismos de distribución de fondos desde el nivel provincial.

---

<sup>10</sup> Este tema fue adelantado en la sección 1.2.2

<sup>11</sup> Aún cuando las responsabilidades de gasto de los municipios sean limitadas.

A continuación se describe y analiza la evolución histórica del sistema de distribución de recursos en la provincia, con el objeto de realizar un diagnóstico de la situación actual a la luz del régimen vigente.

### Aspectos legales

En la Provincia de Chubut, el régimen de coparticipación de recursos a los municipios se fundamenta en el segundo párrafo del artículo 239 de la Constitución Provincial, donde se establece que los municipios “disponen, además, de la coparticipación de los tributos, regalías y derechos que perciba la Provincia de conformidad con un régimen que asegura la automaticidad de la percepción y propende a la homogénea calidad de los servicios y a la justicia interregional, establecido por una ley especial sancionada con el voto de los dos tercios del total de miembros de la legislatura”.

Así, la Ley Provincial N 55 de Corporaciones Municipales, estableció en su articulado que los municipios participarán de la recaudación de los Impuestos Fiscales Provinciales de acuerdo a lo que la Ley Impositiva Anual les otorgue y de los recursos que por el régimen de coparticipación en los Impuestos Nacionales que el Gobierno Provincial por ley les asigne.

El primer antecedente en la definición de masa coparticipable, distribución primaria y distribución secundaria dentro del sistema de coparticipación de recursos, lo constituye la Ley Provincial N 1.584 del año 1977<sup>12</sup>. Dado que los municipios mantenían una autonomía tributaria amplia, el régimen de distribución de recursos a los municipios establecía una masa coparticipable constituida sólo por el 10 % de las sumas percibidas por la Coparticipación de Impuestos Federales, cuyo beneficiarios serían las municipalidades y comisiones de fomento. El criterio de distribución secundario establecía que el 20 % se distribuya en partes iguales entre los municipios y que el 80 % restante se asigne en proporción directa a la población.

Si bien existió una modificación parcial en el año 1983 a través de la Ley 2.155, la primer modificación significativa al régimen se realiza en el año 1984 mediante la Ley 2.389, estableciéndose un nuevo mecanismo de transferencias por el cual se

---

<sup>12</sup> Hasta ese entonces, existió un sinnúmero de Leyes Provinciales que establecían básicamente la facultad del gobierno provincial y los gobiernos municipales en relación con el impuesto a las actividades lucrativas.

asignara a los municipios como coparticipación el 16 % de lo percibido por la provincia en concepto de regalías petroleras.

Los criterios de distribución secundaria se establecen de la siguiente manera: i) 14% entre las Municipalidades de Segunda Categoría: 20% en partes iguales y 80% proporcional a la población; ii) 3,5% entre las Comisiones de Fomento: 10% en partes iguales y 90% proporcional a la población; iii) 5% entre las Comunas Rurales: 75% en partes iguales y 25% proporcional a la población; iv) 40% para la Municipalidad de Comodoro Rivadavia; v) 37,5% para las Municipalidades de Primera Categoría, excluido el Municipio de Comodoro Rivadavia: 20% en partes iguales y 80% proporcional a la población.

Esta modificación pareciera tender a asignar recursos a través de criterios basados en la equiproporcionalidad dentro de cada uno de los grupos de municipios, ya que el principal parámetro de asignación es el de población. Sin embargo, casi el 80 % de los recursos se asigna a las municipalidades más grandes que posiblemente sean las de mayor base económica, lo que revestiría un criterio devolutivo. Es importante destacar que, en la provincia existe una gran cantidad de localidades pequeñas cuya base económica es casi inexistente.

A partir de enero de 1984, por la Ley N° 2.399 se asigna a los Municipios coparticipación por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, creado en el año 1976, cuando se establecía que era un tributo netamente provincial y no coparticipado. Esta norma determinó que se asignará: i) el 18% de lo ingresado por los contribuyentes directos, en forma proporcional a lo recaudado, teniendo en cuenta para ello el domicilio real en el que se desarrolla la actividad; ii) el 18 % de lo ingresado por los contribuyentes del Convenio Multilateral entre las Municipalidades de primera y segunda categoría.

Sin embargo, la disputa entre el gobierno provincial y los gobiernos municipales acerca de la potestad del Impuesto a los Ingresos Brutos deriva en sucesivas modificaciones legales al sistema tributario, que indefectiblemente distorsionan las relaciones financieras y fiscales entre niveles de gobierno, introduciendo mecanismos engorrosos en cuanto al régimen de coparticipación. Obviamente,

cualquier modificación en materia de potestades tributarias, implicaría reformar el mecanismo de distribución de fondos hacia el nivel inferior de gobierno.

Dado que el producido por la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos representa la principalmente fuente de ingreso para los gobiernos (provincial y/o municipal), mantener acuerdos para generar un sistema de coparticipación que cumpla con los objetivos económicos descritos en el capítulo anterior, no parece ser de gran interés para ambos niveles de gobierno, y en realidad, es razonable definir prioritariamente responsabilidades de gastos y potestades tributarias claras antes de diseñar un esquema que corrija los desequilibrios verticales.

En este contexto, la próxima modificación al régimen de coparticipación se origina a fines del año 1988, distribuyéndose a los municipios la totalidad de lo producido por el impuesto a los ingresos brutos sobre la actividad ganadera, potestad conservada en forma exclusiva por el estado provincial. La Ley 3.233 determina asignar el 20 % de este impuesto a las Comisiones de Fomento y el 80 % restante a todas las Municipalidades, excluidas Comodoro Rivadavia, Trelew, Puerto Madryn y Rawson. Por su parte, la distribución entre cada municipio se forma de la siguiente manera: (i) un tercio en partes iguales; (ii) un tercio directamente proporcional a la población; (iii) un tercio directamente proporcional a la densidad territorial.

A pesar de esto, un año después la Ley N° 3.474, modifica la distribución de éste tributo, con el objeto de incluir a las Comunas Rurales en la distribución. Por lo tanto se asigna: (i) 20% de lo ingresado a las Comunas Rurales, en partes iguales y; (ii) 80% de lo ingresado a todas las Municipalidades, (excluidas Comodoro Rivadavia, Trelew, Puerto Madryn y Rawson) y las Comisiones de Fomento, según la siguiente distribución: (a) 33% en partes iguales y (b) 67% por Departamento en base a un coeficiente que surja de las existencias de ganado ovino y bovino de cada uno de ellos. A su vez por Departamento, cada municipio percibe un 50% en base a la proporción de población y un 50% en base a la superficie territorial.

Siguiendo con el proceso de armonización en materia tributaria entre el Gobierno Nacional y las Provincias (Pactos Fiscales), la Ley N° 3.994 da aprobación al Pacto Fiscal Provincial firmado entre la Provincia y los Municipios, mediante el cual, entre otras cosas, el gobierno provincial se compromete a coparticipar a partir de julio de

1994, el 10 % de las sumas que percibía en concepto de desequilibrios fiscales desde la nación a través de la Cláusula Primera, apartado b, del Acuerdo entre Nación y Provincias del 12 de agosto de 1992<sup>13</sup>.

El último mecanismo de distribución de recursos hacia los municipios que conforman el régimen vigente, se constituye a través de la Ley 4.084 del año 1995 y sus modificatorias, que establece asignar el 14,4 % a favor de los municipios respecto de los importes percibidos por la Provincia en concepto de regalías hidroeléctricas, el que se distribuirá: i) un 34 % para la Municipalidad de Trevelín; ii) un 66 % entre todas las Municipalidades, a excepción de Trevelín, tomando como base de proporcionalidad a los respectivos índices de coparticipación de impuestos federales.

Dado este cuadro de situación descriptivo, se puede concluir que en la actualidad la Provincia de Chubut asigna a los Municipios un importante caudal de recursos mediante diferentes regímenes de transferencias, monto que ha ido incrementando año tras año. El actual régimen de coparticipación a los municipios queda entonces compuesto de la siguiente forma:

- i) 10 % de lo percibido en concepto de Coparticipación Federal de Impuesto;
- ii) 16 % de las Regalías Hidrocarburíferas;
- iii) 14,4 % de las Regalías Hidroeléctricas;
- iv) 10 % de lo percibido en concepto de Desequilibrios Fiscales en virtud del Pacto Fiscal entre la Nación y las Provincias.
- v) 100 % a algunos municipios de lo recaudado en materia de ingresos brutos sobre la actividad ganadera.

La significancia de los recursos provinciales transferidos a los municipios se puede percibir claramente al evaluar las transferencias en términos per cápita. Si bien los valores se encuentra prácticamente en el mismo nivel que los del conjunto de provincias, en el resto de las jurisdicciones no existe una delegación tan importante de fuentes tributarias.

---

<sup>13</sup> Se asigna a los municipios de la misma forma que el monto resultante de la distribución de Impuestos Coparticipados de la Nación a la Provincia.

Los siguientes cuadros muestran la importancia de los fondos mencionados y el detalle de las transferencias respecto a cada uno de los municipios de la provincia para el ejercicio 2000:

**Cuadro A**  
**Consolidado Municipal**

Transferencias por todo concepto.

En términos de las principales variables del total de los municipios

<b>Conceptos</b>	<b>%</b>
Recursos Totales	28,0%
Tributarios	58,6%
Gastos Totales	25,9%
\$ per cápita	78,9

Fuente: Elaboración Propia en base a datos provistos por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía de la Nación.

**Cuadro B**

**Detalle de las Transferencias hacia los principales Municipios**

En Porcentaje del Total

<b>Municipios</b>	<b>Coparticipación</b>
Comodoro Rivadavia	35,00%
Trelew	17,04%
Puerto Madryn	8,67%
Rawson	5,19%
Esquel	6,00%
Sarmiento	2,81%
Gaiman	1,84%
Rada Tilly	1,20%
Dolavon	1,32%
Lago Puelo	1,18%
Trevelin	3,41%
G. Costa	1,06%
El Maitén	1,41%
Camaronas	0,73%
Río Mayo	1,18%
Cholila	0,95%
Alto Río Senguer	0,99%
El Hoyo	0,92%
Gualjaina	0,93%
Epuén	0,71%
Tecka	0,82%
San Martín	0,93%
Río Pico	0,83%
28 de Julio	0,89%
Paso de Indios	1,17%
Corcovado	0,83%
Resto de la Provincia	1,99%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Subsecretaría de Recursos Fiscales. Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos. Provincia de Chubut.

Sobre la base de los indicadores presentados como resultado de los diferentes regímenes de coparticipación, se pueden realizar las siguientes observaciones:

- i) Los principales recursos transferidos por el mecanismo de coparticipación hacia los municipios se constituyen básicamente por la coparticipación de los impuestos federales y las regalías hidrocarburíferas.
- ii) Las transferencias revisten la característica de no condicionadas<sup>14</sup>, es decir, no existe ningún tipo de afectación a gastos predeterminados.
- iii) Por su parte, la distribución secundaria hacia el interior de la provincia utiliza principalmente prorrateadores en base a población y partes iguales.
- iv) En la provincia existen dos tipos de sistemas: un esquema de separación de fuentes tributarias que asigna determinados impuestos al gobierno provincial y otras a los gobiernos municipales, y un sistema de coparticipación, que concentra recursos tributarios recaudados por la Nación y luego distribuye entre la Provincia y sus municipios.
- v) Sin embargo, si el esquema buscado fuera este, las transferencias deberían jugar un rol marginal, compensando sólo la debilidad en la base tributaria de algunas jurisdicciones municipales, permitiendo que los gobiernos más fuertes se autofinancien.
- vi) Este hecho genera una falta de correspondencia fiscal reduciendo incentivos a los municipios para aprovechar su base imponible, y por ende, desalentando el autofinanciamiento.
- vii) La participación del prorrateador por partes iguales que se utiliza en la distribución secundaria, no responde a criterios económicos, dando posibilidad a la conformación de nuevos gobiernos municipales.
- viii) Si bien no existe un criterio único en la distribución secundaria, el parámetro que define la asignación de recursos es el poblacional, lo que determina que

---

<sup>14</sup> Su justificación estriba en razones de equidad (transferencias de nivelación e igualación), con mayores sumas dirigidas a las jurisdicciones más pobres o de bases tributarias más débiles, circunstancia que apunta a los objetivos de redistribución del ingreso en la sociedad. Las implicancias pronosticadas por la teoría normativa son que los "aportes no condicionados" a los gobiernos locales, son equivalentes a "transferencias de ingreso" deduciendo de ello que el aumento del gasto público local dependerá de la elasticidad de ingreso que el mismo tenga para la comunidad local (Piffano, H. L. P. (Director) et al. ; 1999).



las transferencias no están diseñadas ni para perseguir objetivos redistributivos, ni para “devolver recursos” a las localidades que los generan.

- ix) Está equiproporcionalidad, no se condice con la necesidad de financiamiento de los gobiernos municipales. Aunque los municipios de las provincias puedan tender al autofinanciamiento, es claro que los municipios pequeños situados en el centro de la provincia, no pueden beneficiarse de la amplia autonomía en términos de potestades tributarias, ya que carecen de base económica que les permita ejercer dicha facultad.

### **1.3. En los Municipios de la muestra**

#### **1.3.1. Categoría**

La Constitución de la provincia de Chubut, sancionada en 1994, establece en su artículo 227 que “en las ciudades, pueblos y demás núcleos de la Provincia, el gobierno y administración de los intereses y servicios locales están a cargo de municipalidades o comisiones de fomento. Tienen municipalidades las poblaciones en cuyo ejido urbano hay más de quinientos inscriptos en el padrón municipal de electores. Tienen comisiones de fomento las poblaciones en cuyo ejido hay más de doscientos inscriptos en el mismo padrón.”

Esta provincia establece, al igual que varias otras, distintas categorías para la organización de sus gobiernos locales. Así encontramos que los centros poblados de la provincia se organizan en Municipios de Primera y Segunda categorías y Comisiones de Fomento. Las diferencias presentadas entre unos y otros tienen un carácter más demográfico que funcional, con la particularidad de que no se toma en cuenta la cantidad de habitantes del municipio sino el número de ciudadanos inscriptos en el registro electoral. Así, los centros que cuentan con más de 2000 inscriptos en el padrón son municipios de primera categoría, los que tienen menos de 2000 pero más de 500 son municipios de segunda, en tanto que son comisiones de fomento aquellos que no alcancen este último mínimo requerido.

Existen en la actualidad un total de 39 municipalidad en la provincia, de las cuales, 6 son municipios de primera categoría (representan un 15,4% del total), 20 son municipios de segunda categoría (51,3% del total), y 13 son comisiones de fomento (33,3%).

De acuerdo a esta categorización, los tres municipios de la Provincia escogidos como muestra para la ejecución del presente proyecto, están dentro de los municipios de segunda categoría.

### **1.3.2. Autonomía**

La Constitución de la Provincia de Chubut establece en su artículo 224 el concepto de Municipio, según el cual se define como.... “comunidad socio-política fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma”. A su vez, en el artículo 225 dice que los Municipios “gozan de autonomía política, administrativa y financiera, con arreglo a las prescripciones de la Constitución Provincial”. Por otra parte, el grado de autonomía institucional está establecido en el artículo 226, en función de la cantidades de inscriptos en el padrón electoral. De acuerdo a ello, los Municipios de Segunda Categoría no tienen autonomía para dictar su Carta Orgánica.

### **1.3.3. Competencias**

En el artículo 233, la Constitución de la Provincia de Chubut establece que es competencia de los Municipios:

- Entender en edificación, tierras fiscales, abastecimiento, sanidad, asistencia social, espectáculos públicos, servicios públicos urbanos, paseos, cementerios, etc.
- Sancionar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos
- Establecer y percibir impuestos, tasas, contribuciones
- Nombrar al personal de su dependencia y removerlo previo sumario (estabilidad)
- Contraer empréstitos para un fin determinado, con el voto de 2/3 de los miembros en ejercicio del cuerpo deliberativo. El servicio de la totalidad de los empréstitos no puede superar el 25% de los recursos ordinarios afectables y el fondo amortizante no puede aplicarse a otro objeto.

### **1.3.4. Delegaciones de Servicios**

En el artículo 234, la Constitución de la Provincia de Chubut establece que “la Provincia puede convenir con los Municipios la delegación de servicios públicos (...) Deberá garantizar los recursos necesarios”.

### **1.3.5. Código Fiscal**

Las obligaciones fiscales que establezcan los municipios de la muestra se regirán por el Código Fiscal Provincial y las Ordenanzas Fiscales complementarias que oportunamente se dicten. Tales obligaciones consistirán en impuestos, tasas, contribuciones de mejoras, derechos y servicios administrativos.

Serán sujetos pasivos de las obligaciones fiscales quienes por disposición del presente Código o sus ordenanzas fiscales complementarias, están obligados al cumplimiento de las prestaciones previstas ya sea en calidad de contribuyente o responsable.

El código fiscal define como contribuyentes a quienes resulten obligados al cumplimiento de prestaciones establecidas en el mismo u ordenanzas fiscales complementarias, en virtud de resultar deudor a título propio de la obligación.

Por otra parte, también se establece que todo contribuyente o responsable está obligado a constituir un domicilio fiscal dentro del ejido municipal. Aún cuando se trate de personas de tránsito, y tengan intereses pendientes dentro del ejido comunal. El domicilio fiscal deberá ser expresado en declaraciones juradas y en todo escrito que el contribuyente o responsable presente ante el Municipio. Todo cambio de domicilio deberá ser comunicado al Municipio dentro de los treinta días de efectuado.

Con respecto a la determinación de las obligaciones fiscales, los contribuyentes y demás responsables estarán obligados a cumplir con los deberes formales establecidos en este Código y ordenanzas, facilitando la determinación, verificación, fiscalización y percepción de los gravámenes fiscales.

La determinación de las obligaciones fiscales se podrá efectuar de la siguiente manera: (a) mediante declaración jurada que deberán presentar los contribuyentes o responsables, (b) mediante liquidación directa del gravamen, (c) mediante determinación de oficio o administrativa.

## **2. MARCO DE ANÁLISIS: LA SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE CHUBUT**

## 2.1. Caracterización Regional

Con una superficie de 224.686 Km<sup>2</sup> y una población de 413.240 habitantes<sup>15</sup>, la provincia de Chubut está situada en lo que se denomina región patagónica y limita al norte con la provincia de Río Negro, al este con el Mar Argentino (Océano Atlántico), al sur con la provincia de Santa Cruz, y al oeste con la República de Chile.

La superficie de la provincia de Chubut representa aproximadamente el 6 % del total nacional y es la tercera jurisdicción en tamaño del territorio.

Respecto a su geografía, se caracteriza por extensos territorios despoblados, predominando la meseta patagónica. La región presenta valles montañosos que se encuentran al oeste, mientras que el este se caracteriza por un importante litoral marítimo sobre el Océano Atlántico.

Dentro de su extensión se identifican dos regiones: (i) región patagónica andina y, (ii) región patagónica extra andina.

- (i) Esta región comprende al sector cordillerano de la provincia y su relieve está compuesto por cordones montañosos de mediana altura.
- (ii) La región extra andina ofrece el aspecto general de extensas mesetas y altiplanicies ascendentes desde el Atlántico hacia los Andes, que se repiten en distintos niveles y que bajan hacia los valles fluviales y cañadones en forma de terrazas escalonadas.

El clima en Chubut presenta ambientes diferenciados, dentro de los cuales la región de los Andes patagónicos se caracteriza por posibilitar la disponibilidad de agua abundante y suelos fértiles en los valles. Hacia el oriente la escasa altura de las sierras no permite que se produzcan precipitaciones. Se percibe que en la zona de mesetas la aridez se hace más pronunciada.

El río principal es el Chubut, que nace en el Cerro Carreras, en la Cordillera de los Andes, cruzando la provincia de oeste a este y desembocando en la Bahía Engaño, en el Océano Atlántico.

---

<sup>15</sup> Datos provisorios para 2001, fuente INDEC.

La población y las actividades económicas se concentran principalmente en la franja costera, donde se asientan dos de los vértices de su triángulo de desarrollo: Comodoro Rivadavia, su principal centro urbano, y el conjunto compuesto por las ciudades de Trelew, Puerto Madryn y Rawson. El tercer vértice se localiza en el área cordillerana (ciudades de Esquel y Trevelín).

Con Rawson como capital, la provincia se divide en 15 departamentos. La tasa media anual de crecimiento es del 2,6 % y la densidad es de 1,8 habitantes por kilómetro cuadrado. La población urbana asciende aproximadamente al 88 % de la población de la provincia.

## 2.2. Principales Actividades Económicas<sup>16</sup>

El Producto Bruto de la Provincia (PBG) representa aproximadamente el 1,5 % del PBI Nacional.

La actividad principal dentro del PBG es el sector terciario, seguido por el secundario. A pesar de ellos, ambos representan una participación considerablemente inferior a la que les corresponde a nivel nacional. Esto está vinculado a la incidencia del sector primario, que aunque es el menos significativo, tiene una participación que supera el doble de la que tiene en el nivel nacional y es una de las mayores del país.

La producción primaria de Chubut está compuesta, principalmente por: petróleo, pesca y en menor importancia ganado ovino vinculado a la actividad lanera. Estas actividades, cuyos productos se orientan principalmente al mercado externo, están sujetas a los vaivenes de los precios internacionales, lo que le confiere a la provincia un alto grado de volatilidad económica.

Entre las actividades industriales se destacan la producción de aluminio y productos derivados, procesamiento de pescado, producción de textiles y maquinaria y equipos para la extracción de petróleo, que en principio, generan más del 70 % del valor de la producción industrial de la provincia. El procesamiento de los productos derivados del mar, de aluminio y derivados y de la lana, tienen como principal destino, al igual que en el caso de los productos primarios, el mercado externo, mientras que el resto de las actividades industriales se dirigen al mercado interno.

Dentro del sector terciario, el turismo representa una de las actividades de mayor crecimiento en la última década. El mayor grado de desarrollo está dado en la región de la Península de Valdés, y en menor medida, en la zona cordillerana.

A continuación se desarrolla una breve descripción de los principales sectores productivos que caracterizan a la región:

- a) Petróleo. El sector hidrocarburífero es el más importante en cuanto a contribución al valor agregado provincial: en 1993 aportaba alrededor del 13 %, porcentaje

---

<sup>16</sup> En Base al Informe Económico Regional para la provincia de Chubut, que elabora la Dirección Nacional de



algo inferior al conjunto del sector manufacturero. Además, es este el principal sector exportador de la provincia. En el promedio del último bienio, contribuyó con aproximadamente el 45 % de las exportaciones de la provincia. Esta actividad es también relevante en cuanto a mano de obra ocupada: el sector emplea cerca de 5.000 trabajadores. La producción de petróleo y gas se ubica principalmente en el sureste de la provincia (Cuenca del Golfo San Jorge). La cuenca es la más antigua en explotación del país y la segunda en orden de importancia y producción de petróleo, después de la neuquina. La explotación de gas es menos significativa relativamente. Los yacimientos se consideran de baja productividad, con costos medios elevados respecto del resto de las cuencas del país. A su vez, los precios del petróleo percibidos en boca de pozo se encuentran por debajo de las cuencas productivas debido a las características del crudo producido. A pesar de las crisis que afectaron al sector de hidrocarburos en la década de los noventa, a partir del año 1999 se inició una recuperación del precio del petróleo. Luego la devaluación del peso a principios del año 2002 marca un escenario muy diferente al que se venía observando. Estos cambios dotan de un nuevo rumbo futuro a la actividad.

- b) Pesca y procesamiento de derivados del mar. Esta actividad comprende a las capturas en mar y el procesamiento de pescados. Las capturas han experimentado un crecimiento vertiginoso durante la última década (+140,2 %). La actividad está asociada principalmente a la explotación de merluza, langostino y calamar. Por su parte, la actividad de procesamiento en tierra concentra las plantas más grandes y mejor equipadas. En materia de empleo, se puede destacar que es la zona en donde prevalece la característica de personal ocupado relativamente estable. Se destaca como centro pesquero de mayor importancia a Puerto Madryn.
- c) Aluminio. En la provincia de Chubut está instalada la única planta de aluminio en bruto del país. Esta producción utiliza como principales insumos alúmina y energía. Vinculada a esta planta, se han desarrollado empresas que producen artículos que utilizan al aluminio como principal insumo. El sector involucra un nivel de empleo de 1.500 personas. El principal destino de la producción por esta

actividad es el mercado externo. Obviamente, a partir de la devaluación del peso, la actividad mejoró su perfil exportador.

- d) Lana. La provincia cuenta con 4 millones de cabezas, lo que la sitúa en el primer lugar en el stock nacional de ovinos. Se considera la principal productora de lanas sucias del país, y participa con más del 60 % de las lanas sucias y elaboradas que se exportan. Esta actividad es la de mayor cobertura sobre el territorio provincial: ocupa más del 90% de la superficie e involucra una gran cantidad de productores, la mayoría de los cuales desarrollan la actividad en condiciones inferiores a las mínimas requeridas para obtener una rentabilidad adecuada. El sector emplea una mano de obra muy significativa: cerca de 4.500 personas en época de esquila. Más allá de la importancia del sector, en los últimos años la actividad ovina ha perdido rentabilidad, debido a la caída del precio local de la lana (asociado a la disminución del precio internacional), problemas climáticos persistentes, fuerte endeudamiento de los empresarios locales.
- e) Minería. La localización de las explotaciones mineras es muy variada, presentándose gran cantidad de emprendimientos a lo largo de la cordillera y en la región centro y noreste del territorio provincial. La producción está volcada a la extracción de rocas de aplicación y en menor medida a los minerales no metalíferos. Si bien la extracción de minerales metálicos no ha tenido relevancia en el sector minero, actualmente existen muy buenas perspectivas para la explotación de una mina de oro en Esquel.

### **2.3. Análisis de las Finanzas Públicas Provinciales**

En esta sección se realiza un análisis breve de la situación fiscal del Gobierno de la Provincia, de manera de establecer el marco de análisis posterior acerca de las finanzas públicas municipales. Es importante destacar que la presencia de fuertes transferencias de recursos desde el nivel provincial al municipal, representa una variable fundamental para explicar la evolución de las finanzas municipales, por lo tanto, la evolución de los tributos de potestad provincial que participan en la distribución primaria de recursos a municipios, se vería luego de alguna forma reflejada en la performance de los ingresos de los municipios, en particular, para aquellos municipios que dependen fundamentalmente de las transferencias del nivel provincial.

La situación de las finanzas públicas de la Provincia de Chubut para los últimos ejercicios (período 2000- I Semestre 2003<sup>17</sup>), presenta escenarios muy diferentes a los que se presentaron en la década de los '90s. En particular, las provincias se encontraron con profundos cambios asociados al cambio de rumbo de la política económica nacional luego de la salida de la Convertibilidad a principios del año 2002.

---

<sup>17</sup> El último dato disponible oficial es el primer semestre del ejercicio 2003, en base a datos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y el Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Chubut.

### Situación Fiscal de la Provincia de Chubut

Período 2000 – I SEM. 2003.

En Millones de Pesos Corrientes

CONCEPTO	2000	2001	2002	I SEM 2003
<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>581,35</b>	<b>548,27</b>	<b>833,98</b>	<b>492,72</b>
. <b>Tributarios</b>	<b>375,97</b>	<b>370,43</b>	<b>381,86</b>	<b>232,57</b>
- De Origen Provincial	72,28	80,32	105,80	68,27
- De Origen Nacional	303,69	290,11	276,06	164,30
. <b>No Tributarios</b>	<b>154,00</b>	<b>135,71</b>	<b>416,33</b>	<b>244,00</b>
- Regalias	134,83	118,86	368,51	225,51
- Otros No Tributarios	19,16	16,85	47,82	18,49
. <b>Otros</b>	<b>51,39</b>	<b>42,13</b>	<b>35,79</b>	<b>16,15</b>
<b>II. GASTOS CORRIENTES</b>	<b>511,85</b>	<b>511,83</b>	<b>552,55</b>	<b>344,27</b>
. <b>Gastos de Consumo</b>	<b>394,23</b>	<b>404,12</b>	<b>456,41</b>	<b>273,54</b>
- Personal	328,44	337,90	372,90	222,54
- Bienes de Consumo	19,52	21,52	33,36	22,22
- Servicios	46,28	44,70	50,14	28,78
. <b>Rentas de la Propiedad</b>	<b>48,91</b>	<b>55,87</b>	<b>38,44</b>	<b>22,46</b>
. <b>Transferencias Corrientes</b>	<b>68,70</b>	<b>51,83</b>	<b>57,70</b>	<b>48,27</b>
<b>III. RESULTADO ECONOMICO</b>	<b>69,51</b>	<b>36,44</b>	<b>281,44</b>	<b>148,45</b>
<b>IV. INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>13,34</b>	<b>19,22</b>	<b>21,20</b>	<b>7,52</b>
<b>V. GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>82,59</b>	<b>74,76</b>	<b>150,13</b>	<b>108,71</b>
. <b>Inversión Real Directa</b>	<b>54,95</b>	<b>51,05</b>	<b>86,80</b>	<b>51,88</b>
- Construcciones	52,34	47,42	84,42	s/d
- Otras	2,61	3,63	2,37	s/d
. <b>Transferencias de Capital</b>	<b>23,83</b>	<b>20,38</b>	<b>60,80</b>	<b>42,24</b>
. <b>Inversión Financiera</b>	<b>3,81</b>	<b>3,33</b>	<b>2,54</b>	<b>14,59</b>
<b>VI. INGRESOS TOTALES</b>	<b>594,70</b>	<b>567,49</b>	<b>855,19</b>	<b>500,241</b>
<b>VII. GASTOS TOTALES</b>	<b>594,43</b>	<b>586,59</b>	<b>702,68</b>	<b>452,975</b>
<b>VIII. RESULTADO FINANCIERO</b>	<b>0,26</b>	<b>-19,10</b>	<b>152,51</b>	<b>47,27</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO</b>	<b>49,17</b>	<b>36,77</b>	<b>190,95</b>	<b>69,72</b>

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del MEyP.

Las finanzas públicas provinciales muestran niveles fluctuantes en su resultado financiero durante el período analizado, sobre la base de los datos provistos por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Producción y corroborados por la Subsecretaría de Recursos Fiscales del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Chubut. De \$ 0,26 millones de superávit en el año 2000, la situación se vuelve deficitaria para el siguiente ejercicio en \$ 19,1 millones, para revertirse el resultado nuevamente en el año 2002, y evidenciarse un resultado financiero positivo por un monto de \$ 152,5 millones. Este guarismo se mantiene para el primer semestre del ejercicio 2003, aunque el dato anualizado alcanzaría valores inferiores a los que mostró el año anterior (\$ 94,54 millones).

El marcado incremento en el resultado del ejercicio del año 2002, es interpretado principalmente por el fuerte incremento de los recursos no tributarios, dada la importante revalorización de las regalías petroleras producto de las ganancias originadas por la devaluación del peso, independientemente de la variación en la producción de hidrocarburos (de \$ 118,9 millones en el 2001 a \$ 368,5 millones en el 2002, es decir, un aumento del 210 %). Este guarismo se verifica en todas las jurisdicciones que perciben este tipo de "rentas". A su vez, la tendencia permite asegurar que se espera verificar un crecimiento sostenido para el ejercicio 2003. Para el primer semestre se verifica un valor de \$ 225,5 millones cuyo valor anualizado permitiría estimar que los ingresos por este concepto han crecido en la comparación interanual (2002-2003) en el 22,4 %.

Los ingresos corrientes disminuyen de \$ 581,4 millones en el 2000 a \$ 548,3 millones en el 2001 (-5,7%), para luego recuperarse a \$ 834,0 millones para el año 2002 (+52,1% respecto del ejercicio anterior). Como explicáramos anteriormente, el fuerte incremento se origina en el crecimiento del concepto regalías y el de ingresos tributarios de potestad provincial en menor medida. Nuevamente, la tendencia se mantiene en el ejercicio 2003, y los rubros responsables en la explicación a dicho crecimiento son los mismos que lo hacían en la comparación interanual 2000-2002 (anualizando los datos del primer semestre del 2003, se verifica que el incremento para el último año de las regalías es del 22,4 % y de los recursos de origen provincial del orden del 29,0 %).

Es importante destacar que los rubros que tienen mayor peso en los recursos corrientes son las regalías (a partir de la devaluación) y los recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos. Sin embargo, los ingresos por este último concepto han venido disminuyendo desde el año 2000, debido a la mayor necesidad de financiamiento requerida por el nivel nacional de gobierno, dando lugar a que el principal ingreso para las finanzas provinciales lo representen las regalías. Como se mencionara, no es despreciable el incremento de los recursos provinciales bajo el período analizado. En efecto, el incremento entre el año 2001 y 2002 es del 31,7% (de \$ 80,3 millones a \$ 105,8 millones) y se espera que para el ejercicio 2003 el incremento sea aún superior. La anualización de este rubro para el último ejercicio

arrojaría un valor de \$ 136,5 millones<sup>18</sup>. Este incremento puede explicarse casi en su totalidad como resultado del fuerte crecimiento en la recaudación del principal tributo de potestad provincial: el impuesto sobre los ingresos brutos de los contribuyentes comprendidos en el Convenio Multilateral. Este impuesto representa el 80% de los tributarios y el crecimiento interanual fue del 54,1%. Esto marca un cambio de tendencia en la recaudación tributaria provincial, que comienza a evidenciarse a partir del segundo trimestre del 2002 y que continúa durante el año 2003, dando claras señales de recuperación de la economía. De más está mencionar que la profundización de la crisis económica produjo una virtual paralización de la actividad y un creciente deterioro de los ingresos tributarios, que continuó los primeros meses del año. Los motivos de esta importante suba se explican por el efecto de la inflación sobre la recaudación de este impuesto y, en menor medida, por la mayor actividad en los sectores vinculados a hidrocarburos, turismo y exportación de bienes.

Por el lado del gasto corriente, se verifica una cierta estabilidad, más allá del incremento del rubro bienes de consumo (+55 % en la comparación interanual 2001-2002, y +33,2 % entre 2002 y dato anualizado para el año 2003). Sin embargo, este guarismo no representa un cambio sustancial en la tendencia dada su baja participación dentro de las erogaciones corrientes.

Este comportamiento en la ecuación recursos-gastos corrientes implicó en el año 2002 un considerable ahorro corriente de \$281,4 millones para la provincia, que espera repetirse para el ejercicio 2003 (al primer semestre se acumulan por este rubro \$ 148,45 millones que representa un poco más de la mitad del valor del año anterior), permitiendo un mayor financiamiento del gasto en capital, principalmente el relativo al incremento de la obra pública. Esta política pareciera ser más evidente para el ejercicio 2003. La cuenta de capital muestra un aumento en el peso de las erogaciones, que se incrementaron en un 81,8% entre el 2000 y el 2002, con un crecimiento promedio interanual del 34,8% (\$82,6 millones en el 2000; \$74,8 millones en 2001 y \$150,1 millones en el 2002), mientras que los recursos estuvieron entre \$13,3 millones y \$21,2 millones en el trienio. Sin embargo el resultado de la cuenta capital tiene una tendencia fuertemente negativa para el último ejercicio. Para el primer semestre del año, se verifica un resultado negativo de \$ 101,18 millones,

---

<sup>18</sup> Si bien no se presentan datos para la totalidad del ejercicio 2003, al mes de septiembre la recaudación se estima superior a los montos correspondientes al ejercicio 2002 (\$ 109, 5 millones).

valor que ascendería a \$ 202,37 millones para el valor anualizado. Evidentemente, el ahorro corriente a sido una importante fuente de financiamiento de la obra pública provincial en el último ejercicio.

Indudablemente, la característica más destacable en la evolución de las finanzas provinciales, la representa el importante crecimiento en la ganancia de recursos por el incremento de las regalías hidrocarburíferas y el aumento de la recaudación de los tributos provinciales, producto de la inflación asociada al proceso de devaluación de la moneda y del crecimiento de alguna de las actividades productivas de la región. Esto, sumado a la estabilidad de los gastos corrientes deja a la Provincia en una posición de tranquilidad financiera, posibilitando incrementar partidas presupuestarias destinadas principalmente a obras públicas y al área de asistencia social, política que ha sido llevada a cabo en el año 2003.

## 2.4. El Sector Público Municipal en la Provincia

El comportamiento de las finanzas públicas del conjunto de gobiernos municipales de la provincia presenta un comportamiento similar a la del gobierno provincial, acentuándose principalmente para aquellos estados municipales que presentan una fuerte dependencia financiera del nivel intermedio de gobierno.

En el siguiente cuadro se visualizan los principales conceptos de recursos y gastos para el consolidado municipal.

### Finanzas del Sector Público Municipal

Provincia de Chubut

Período 2000 - 2002<sup>19</sup>

En millones de pesos corrientes

CONCEPTOS	2000	2001	2002
Recursos Corrientes	134,5	139,1	188,6
Erogaciones Corrientes	113,3	116,7	119,8
<b>Déficit / Superávit Corriente</b>	<b>21,3</b>	<b>22,4</b>	<b>68,8</b>
Recursos de Capital	5,6	6,5	6,8
Erogaciones de Capital	28,7	29,6	57,4
<b>Déficit / Superávit de Capital</b>	<b>(23,1)</b>	<b>(23,0)</b>	<b>(50,6)</b>
<b>TOTAL RECURSOS</b>	<b>140,2</b>	<b>145,7</b>	<b>195,4</b>
<b>TOTAL DE EROGACIONES</b>	<b>142,0</b>	<b>146,3</b>	<b>177,2</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO</b>	<b>(1,8)</b>	<b>(0,6)</b>	<b>18,2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones y datos de los municipios provistos por la Subsecretaría de Recursos Fiscales del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Chubut.

Se observa que luego de una etapa de leve crecimiento tanto en los ingresos como en los egresos (2000-2001), la salida de la convertibilidad implicó un fuerte crecimiento de los recursos corrientes, debido al incremento de las transferencias de fondos coparticipables a los municipios vía regalías petroleras. En efecto, las transferencias pasaron de \$ 17,5 millones a \$57,4 millones entre los ejercicios 2001 y 2002. Sin embargo, los recursos corrientes para el consolidado municipal tuvieron un menor incremento, dado que no representan la principal fuente de financiamiento para aquellos gobiernos que tienen una alta capacidad fiscal sobre los tributos de potestad municipal, en particular, para el impuesto sobre los ingresos brutos (por ej. Trelew, Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn, Rawson).

Se ha observado que los ingresos municipales mostraron una mayor dependencia a los ingresos provenientes de jurisdicción provincial, en el caso de los municipios que



perciben fuertes transferencias de recursos, y esto ha llevado a que los municipios pequeños "descuiden" la recaudación de los tributos y tasas municipales, dada su menor participación relativa en el total de ingresos corrientes del municipio. Esta situación resulta llamativa si se tiene en cuenta que los principales "tributos municipales" gravan la "riqueza" (por ejemplo: Alumbrado, Barrido y Limpieza y Mejoras de la Red Vial cuya base imponible es similar al Impuesto Inmobiliario) y no el "ingreso" como los tributos de origen provincial o nacional (IVA, Ganancias, etc.) y por tanto, deberían experimentar un comportamiento menos cíclico. De lo anterior se podría intuir que la percepción, por parte de los contribuyentes, de un menor riesgo de evasión al fisco municipal que al provincial o nacional llevaría a que, en períodos de crisis, los contribuyentes prefieran financiarse mediante el endeudamiento con el municipio antes que con la DGR Provincial o la AFIP. Este comportamiento tendría su origen en una menos efectiva fiscalización por parte del organismo recaudador municipal con relación a su símil provincial o nacional.

Con relación a las erogaciones del consolidado municipal, en el cuadro se observa que han evolucionado de manera muy similar al conjunto de ingresos, aunque en menor magnitud. Entre 2000 y 2001, el total de erogaciones de los gobiernos municipales se incrementó en casi un 3,1% pasando de \$142,0 millones a \$146,3 millones, para luego crecer en el 2002 a \$177,2 millones, algo más del 21%.

Lo trascendente en materia de gastos, es la fuerte participación que adquiere el rubro gastos de capital. Mientras que para el 2001 representaba el 20,2 % del total de gastos consolidados, en el 2002 incrementó su participación a 32,4%. Evidentemente, la rigidez del gasto corriente (en particular, el gasto en personal, su principal componente), lleva a que el superávit corriente sea utilizado para incrementar el gasto de capital, principalmente a través de la realización de obra pública.

Esta evolución implicó que el ejercicio 2002 cierre con un resultado financiero positivo de \$18,2 millones. Sin lugar a dudas, esta realidad es muy diferente en el resto de los municipios del país. En general, los municipios de provincias que reciben beneficios a través de regalías petroleras, evidenciaron una mejora absoluta

---

<sup>10</sup> Datos estimados sobre la base de una muestra de los principales municipios de la provincia. Datos provistos por la Subsecretaría de Recursos Fiscales del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de la Provincia de

en sus finanzas públicas, lo que no ocurrió en el resto de las jurisdicciones. Además, los municipios se vieron beneficiados debido a que mantienen la potestad tributaria sobre el impuesto sobre los ingresos brutos, situación atípica respecto al resto de los municipios de las otras provincias.

En el siguiente capítulo, se desarrollará un análisis detallado de los recursos tributarios de los municipios que fueron seleccionados, con el objeto de contar con elementos que permitan diseñar una política fiscal desde la órbita del gobierno provincial, que busque fortalecer a los municipios de menor envergadura, con el fin de eliminar la "ciclicidad" de los recursos municipales respecto al mecanismo de transferencia de recursos.

De hecho, las transferencias a municipios representan montos muy significativos en términos per cápita en la provincia de Chubut. Además, los criterios utilizados en la distribución distan de tener una racionalidad económica. En particular, indicadores como "partes iguales", incentiva el número de municipios, motivando aún más a los gobernantes municipales a no preocuparse por la performance de los tributos y tasas de jurisdicción municipal.

Es esencial que los gobiernos locales tengan conciencia de que la expansión de partidas presupuestarias a determinados programas de gasto, generan "costos" de la decisión adoptada en términos de la presión impositiva adicional que deben ejercer sobre los residentes locales. Esto podría no ser fácilmente visualizable para los intendentes, cuando una parte sustancial de los recursos de los municipios provienen de fuentes externas a la jurisdicción.

Es por ello que se deben potenciar los mecanismos para generar responsabilidad fiscal de los gobernantes en cada nivel de gobierno. Si la política de descentralización en materia de gasto y recaudación ha sido adecuada, los gobiernos deben ser responsables ante los contribuyentes que cumplen con la obligación fiscal y ante los beneficiarios del gasto público.

### **3. LOS MUNICIPIOS: ESTUDIO DE CAMPO SOBRE TRES CASOS TESTIGO. EPUYÉN, ALTO RÍO SENGUER Y DOLAVON**

El presente capítulo representa el componente central del proyecto de asistencia técnica, ya que cuenta con un estudio de las experiencias relevadas en los tres casos que han sido determinados como testigos en la investigación. Si bien el proyecto tiene por objeto encontrar deficiencias en materia de fuentes de recursos financieros para los municipios de la Provincia de Chubut, se consideró fundamental como base de análisis de la performance recaudatoria de los estados, investigar brevemente cuestiones que están asociadas con el perfil demográfico y socio-económico de los municipios y su capacidad institucional y administrativa. Es por ello que las dos primeras secciones del presente capítulo se ocupa de estas cuestiones, y la sección tercera trata específicamente del análisis de las finanzas de los municipios con especial énfasis en el estudio de las fuentes tributarias.

### **3.1. Breve diagnóstico socioeconómico de los Municipios**

#### **3.1.1. Ubicación y vinculación regional**

**Epuyén** es un municipio del departamento de Cushamen, al noroeste de la Provincia. La localidad está situada sobre un margen de la Ruta Nacional 40, a 130 kilómetros de la ciudad de Esquel, el centro urbano más importante de la zona. Estas dos ciudades están conectadas entre sí por empresas de transporte terrestre que realizan este viaje con regularidad.

**Dolavon** es un municipio del departamento de Gaiman, situado al este de la Provincia, en la micro región del Valle Inferior del Río Chubut. Esta área configura un subsistema urbano encabezado por la ciudad de Trelew, que provee los bienes y servicios de mayor complejidad a los municipios de la zona, y que se encuentra a 36 kilómetros de Dolavon.

**Alto Río Senguer** es cabecera del departamento de Río Senguer. Esta localidad está situada al sudoeste de la Provincia, sobre la Ruta Nacional 40. Los núcleos urbanos más importantes, proveedores de bienes y servicios de mayor complejidad son los siguientes: Esquel (situado a 320 kilómetros sobre la RN 40); y Comodoro Rivadavia (situado a 365 kilómetros al este de la Provincia). Las comunicaciones en la zona son complicadas. La localidad cuenta con un aeropuerto al que llegan vuelos desde y hacia las ciudades de Esquel y Comodoro Rivadavia, pero las frecuencias son muy bajas (vuelos quincenales). Por otro lado la comunicación terrestre también sufre dificultades debido a la baja frecuencia de transporte que va desde y hacia esta localidad desde las ciudades anteriormente mencionadas (hay dos viajes semanales de una empresa de autobús que hace trasbordo en un punto intermedio sobre la ruta).

#### **3.1.2. Población**

Según los últimos datos censales provistos por el INDEC (2001), la cantidad de habitantes registrada para las localidades estudiadas es la siguiente:

**Epuyén:** 1.480 habitantes; **Dolavon:** 2.917 habitantes; **Alto Río Senguer:** 1.704 habitantes

Estos municipios presentan características similares en relación al porcentaje de población con NBI, con un nivel por arriba de la media nacional (más del 35%). Esta población está compuesta fundamentalmente por familias integradas por niños en edad escolar y madres solas como jefas de hogar.

Otro aspecto preocupante de estas localidades es el índice de ancianos que se encuentran solos, con familias que no pueden afrontar un nivel de gastos para mantenerlos.

### **3.1.3. Recursos naturales**

**El municipio de Epuyén** está ubicado a 28 kilómetros al sur de El Hoyo, es un pequeño pueblo rodeado de una geografía accidentada donde se alternan valles de 250 metros sobre el nivel del mar con mesetas y pampas de hasta 700 metros. La actividad productiva se vuelca principalmente a la agricultura y la ganadería.

**El municipio de Dolavon.** El Valle del Río Chubut, área a la que pertenece esta localidad, está ubicado en la Región Noreste de la Provincia. Tiene una superficie de 540 Km<sup>2</sup> que representa el 0,24% del total provincial con una extensión aproximada de 90 Km en dirección oeste-este y un ancho de 5 a 6 Km en sección norte-sur. Está flanqueado por líneas de bardas que lo separan netamente de la meseta, determinando un ambiente fisiográfico bien definido. El Valle del Río Chubut ha basado su economía principalmente en actividades primarias (ganadería ovina, frutihortícola, pesca) secundarias (textil, en el caso del área de Dolavon) actividad que observó una profunda falta de adaptación a los cambios macroeconómicos de las últimas décadas, siendo inviable la planificación y posterior implementación de políticas genuinas de desarrollo. El sector textil sintético, crecido al influjo de políticas promocionales ha visto disminuido su peso específico en la economía del valle, conforme las mismas han ido eliminándose o trasladándose a otras regiones del país, generando desventajas comparativas internas.

**El municipio de Alto Río Senguer** se ubica en la margen norte del Río Senguer, en un valle con pasturas de calidad e integra un sistema lacustre en donde se practican

actividades deportivas, fundamentalmente pesca y más específicamente la pesca con mosca por las características de sus aguas, pero el nivel de aprovechamiento de estos recursos es muy bajo, debido a la falta de planificación, políticas de promoción y desarrollo, e inversión en infraestructura, a pesar del alto potencial que presentan estos recursos para la explotación del turismo.

#### **3.1.4. Infraestructura y Prestación de servicios urbanos**

En relación a los servicios públicos domiciliarios, el marco legal provincial otorga a los municipios una real descentralización y autonomía y ello les confiere una auténtica titularidad sobre los servicios públicos locales. Por otro lado, el alcance urbano rural del territorio municipal amplía el número de contribuyentes pero simultáneamente, extiende el ámbito espacial al que debe asegurar la provisión de servicios públicos. Los municipios de la muestra prestan básicamente los siguientes servicios públicos por gestión directa:

- Mantenimiento vial urbano
- Provisión de agua potable
- Recolección de residuos
- Alumbrado público

Los indicadores de eficiencia muestran que el grado de satisfacción del público por la prestación de estos servicios es bajo, a la vez que los equipos y la infraestructura son inadecuados, antiguos y resultan insuficientes para enfrentar las tareas de mantenimiento de los respectivos ejidos.

#### **3.1.5. Actividades económicas y perspectivas de la economía local**

##### **Municipio de Epuyén:**

La actividad agropecuaria, principalmente ovina, constituye la principal y casi la única fuente de explotación y ocupación, fuera del empleo público, a pesar de representar una actividad que va perdiendo interés a lo largo de toda la provincia<sup>20</sup>. Utiliza escaso personal permanente y demanda mano de obra estacional para esquilas, marcaciones y señaladas, de tal manera que los “puesteros” y peones temporarios carecen de ingresos en las épocas más críticas del otoño e invierno.

**Municipio de Dolavon:**

La principal actividad en esta zona es la textil, pero presenta un nivel de actividad muy bajo, no se implementan nuevas tecnologías y falta información gerencial que permita competir en los mercados con los productos de la zona.

**Municipio de Alto Río Senguer:**

Su principal actividad es la agropecuaria y presenta un panorama similar al del municipio de Epuyén.

En todos estos municipios existe un elevado nivel de desocupación (más del 40%). A la crisis del mercado y de los precios, se suma el alto desconocimiento de las nuevas tecnologías, como así también de las oportunidades de negocios, posibilidades de gestión de créditos y perspectivas de comercialización de los productos regionales que apoyarían e incrementarían el desarrollo económico.

Ante esta problemática, los municipios han encarado una estrategia asistencialista a corto plazo dirigida a paliar las urgencias inmediatas por medio de la participación en los planes de Nación para empleo temporario, (Trabajar, Asistir, Forestar, etc.), con lo que se logra amortiguar la crisis derivada de un 59% de población activa sin empleo o parcialmente ocupada; y desarrolla acciones de asistencia social al máximo de sus posibilidades para paliar la simultaneidad del desempleo con las carencias que se derivan de un 65% de población con necesidades básicas insatisfechas.

Las principales actividades económicas de la provincia se desarrollan en asentamientos sobre la costa atlántica o sobre la cordillera, sobre la base del aprovechamiento del sector hidrocarburos, pesca y el turismo. El resto de las localidades presenta una superficie árida de meseta patagónica de baja rentabilidad, como se describiera en el capítulo segundo.

---

<sup>20</sup> Ver explicación en la sección 2.2.



### **3.2. Breve descripción de la situación institucional, organizativa y funcional de los Municipios**

Los municipios que han sido considerados en la muestra bajo estudio, presentan características muy similares en cuanto a su estructura organizacional y sistemas administrativos e informáticos. En realidad, así como estas localidades, existe una gran proporción de pequeños poblados. Por lo general, la falta de actualización de algunas normas es, casi con seguridad, el principal factor determinante del hecho de que no todos los municipios hayan ejercido fehacientemente su autonomía institucional hasta la fecha, pero esto nos permite ser optimistas y suponer que, en pocos años más, todos los municipios habilitados habrán hecho uso del derecho de configurar su propio diseño institucional.

A continuación se describen brevemente algunos aspectos vinculados con sus perfiles institucionales.

#### **3.2.1. Organización**

En la mayoría de los casos, las deficiencias en términos de la estructura funcional de los municipios son:

- Carecen de organigramas oficiales.
- En materia de manuales de misiones y funciones, sólo poseen un reglamento interno que establece las principales funciones, responsabilidades y atribuciones de cada nivel municipal.
- No existen manuales de procedimientos en los municipios.
- En muchas oportunidades se produce duplicidad de funciones entre los agentes municipales.
- No existen mecanismos de control interno
- Los principales problemas que se presentan son de capacitación y falta de equipamiento.

#### **3.2.2. Planificación y Control**

Como ya adelantáramos, la baja capacidad institucional y administrativa de los municipios representa la principal deficiencia que presentan los gobiernos

municipales, careciendo de un Plan Estratégico que permita poner de manifiesto la necesidad de definir las bases para un desarrollo armónico de las localidades de menor envergadura de la provincia, que procure mejorar la competitividad de los sectores productivos de la región, acordes a las estrategias de gestión y comercialización modernas.

Como política complementaria, debería ser un requisito esencial del Plan, la necesidad de una reforma integral de la administración municipal y en particular, la concepción del presupuesto como herramienta de planificación a corto plazo que asegure los mecanismos más eficientes para promover el crecimiento de la economía; y para que este se traduzca en una mayor captación de ingresos que aseguren una mejor calidad de vida a su población.

### **3.2.3. Administración Financiera**

Los gobiernos provinciales en Argentina han sufrido profundos cambios en materia de administración financiera durante la década de los noventa, modificaciones que se fueron consolidando a través de los Pactos Fiscales entre la Nación y las Provincias y mediante la sanción de la Ley de Administración Financiera. En la mayoría de las provincias se instrumentaron reformas bajo los lineamientos que establecía la ley mediante acuerdos suscriptos entre ambos niveles de gobierno. Sin embargo, los municipios han demorado estas reformas, lo que se pone de manifiesto al analizar los presupuestos municipales.

Se observa en todos los casos que el presupuesto es esencialmente una herramienta contable ya que no se utiliza como un instrumento de programación y planificación de las finanzas locales.

Por otro lado, los clasificadores presupuestarios utilizados no se ajustan a criterios técnicos actuales de agrupamiento de gastos y recursos (distintos tipos de clasificaciones económicas), los que deberían adecuarse a las necesidades de las legislaciones nacionales vigentes; tampoco existen indicadores que midan relaciones de insumo – producto que son indispensables para el control y la evaluación de la gestión presupuestaria.

No se lleva un presupuesto por programa, ni tampoco se realizan agrupamientos de gastos por finalidad y función de manera tal que le permita al municipio conocer los costos operativos de administración, los de servicios según las distintas prestaciones, etc.

Se carece de un plan de cuentas o de partidas presupuestarias que permitan agrupar adecuadamente los gastos, como así también, los ingresos de acuerdo a su origen y clasificación.

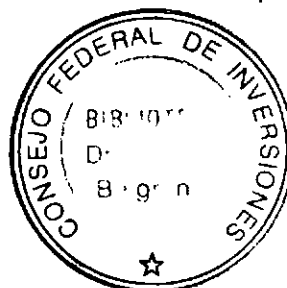
No se utiliza como herramienta de administración financiera un presupuesto de corto plazo, en donde se planifiquen la cancelación de obligaciones inmediatas y se prevean los recursos que permitan realizar tal acometido. No existe una interrelación entre el sector tributario y el financiero.

No se confeccionan indicadores de gestión financiera, administrativa, de servicios, que permitan evaluar la eficiencia y eficacia con que se están desarrollando las actividades municipales.

Más allá de las limitaciones de la información de cada subsistema de la organización existe un déficit en la integración y en la producción de un sistema gerencial financiero y administrativo – organizacional que permita cumplir en forma eficiente y racional las funciones básicas del gobierno municipal, elaborar información en tiempo y forma para la toma de decisiones, llevar a cabo el control de gestión y evaluación de los presupuestos, y satisfacer las demandas de bienes y servicios públicos de los habitantes de la jurisdicción, mediante la organización racional de los recursos físicos y humanos existentes en la administración pública municipal.

#### **3.2.4. Administración Tributaria**

Las posibilidades reales de captación de los ingresos, una vez que el municipio determina las tarifas, tributos o impuestos en su jurisdicción, dependen en grado sumo de la capacidad instalada que posea para, efectivamente, determinar el número de contribuyentes, los sistemas para emitir las correspondientes facturas y, finalmente, hacer efectivo el cobro.



Es de vieja data la situación en la que los gobiernos locales dejan de percibir los ingresos que legítimamente les corresponde, por no haber desarrollado tales capacidades. En ellas se impone el lema según el cual no es que la población sea mala pagadora sino que los municipios son malos cobradores.

Entre las principales deficiencias que presentan los municipios de la muestra en materia de administración tributaria, se pueden distinguir:

- Ordenanzas tarifarias desactualizadas. Las actualizaciones no se basan en estudios previos que permitan asegurar una mejora en la performance tributaria de los municipios.
- La normativa actual no es un buen respaldo para el accionar de la Administración Tributaria Municipal
- El sistema sancionatorio legal no es aplicable por la Administración Tributaria
- No hay un área específica para la Administración Tributaria
- No realiza controles internos en forma periódica
- La cobranza de los tributos municipales se efectúa en la mesa de entradas de la Municipalidad.
- La imputación de pagos se realiza en forma manual
- No existe un sistema de fiscalización y morosidad
- No existe un sistema de control de grandes contribuyentes
- No existe una cuenta corriente que consolide la información por contribuyente y por los tributos más significativos.
- No se cuenta con un Registro de Contribuyentes único y que vincula la situación tributaria del contribuyente con los distintos hechos imponibles
- No hay emisión por tributos predeterminados
- No se realizan fiscalizaciones y ni apremios fiscales.
- En materia de catastro, se utiliza información emitida por la provincia.
- No existen convenios de reciprocidad de información catastral.
- Los servicios informáticos utilizados por la administración tributaria son insuficientes.
- No se han realizado acciones para promover el nivel de conciencia tributaria social

- El cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de la comunidad es regular y que el nivel de conciencia tributaria local es muy bajo.

A tales efectos se puede señalar que los municipios bajo análisis carecen de un Programa de Administración Tributaria que permita llevar eficientemente a cabo las funciones relativas a la política de recursos de los municipios, lo que se pone en evidencia en el desarrollo de la sección 3.3 del presente informe, en donde se describen las particularidades para cada municipio. Para que un gobierno pueda llevar adelante un sistema de administración tributaria adecuado, este deberá contemplar al menos los siguientes componentes:

(a) Catastro actualizado: se refiere a la disponibilidad de una ubicación física de todos los inmuebles, comercios, industrias y tierras en la jurisdicción del respectivo municipio,

(b) Registro de contribuyentes: es la concreción tributaria tanto del catastro como de otros propietarios como por ejemplo de vehículos. Allí se define cuánto cancela cada uno de ellos.

(c) El sistema de facturación: es el mecanismo que garantiza la emisión de la factura para cada contribuyente.

(d) El sistema de cobranza: garantiza la entrega de la factura y la recolección de los fondos. En general, son varias las deficiencias que aún presentan las municipalidades en cuanto a los sistemas de recaudación.

### **3.2.5. Soporte tecnológico de la información**

La debilidad del soporte informático procede de la inadecuada distribución entre áreas y de la obsolescencia de parte del equipamiento existente así como del software empleado para las funciones financieras y tributarias, el cual es parcial, no está integrado y se limita a planillas QPRO para liquidación de sueldos y presupuesto en el mejor de los casos.

### **3.2.6. Atención al público**

El ciudadano contribuyente puede efectuar consultas, reclamos o pagos directos en el edificio municipal, a cuyo fin se ha asignado una estructura mínima de personal y espacio físico.

La atención al público se encuadra como una relación entre vecinos y sustentada en la disposición a pagar de los contribuyentes, a su vez, con un alto desincentivo al pago a término derivado de la deficiente gestión de la facturación y cobranza, y de la deuda por parte del municipio.

Debe señalarse que debido a la crítica situación social, la atención de demandas de asistencia social adquiere una alta significación en el municipio, donde el Intendente Municipal está visto como una figura "paternalista" que atiende demandas en forma discrecional.

### 3.3. Análisis de las Finanzas de los Municipios

#### 3.3.1. Diagnóstico de la situación fiscal y financiera de los Municipios

##### Municipalidad de Epuyén

La evolución de las finanzas públicas del Municipio de Epuyén, no escapa demasiado al comportamiento del resto de las corporaciones municipales de segunda categoría de la Provincia. Particularmente, los pequeños municipios situados en las cercanías del área cordillerana presentan profundas dificultades de carácter económico y social, que impide en muchas oportunidades hacer uso de la potestad tributaria delegada a los municipios en materia de impuestos. En particular, la gran mayoría de los municipios pequeños de la Provincia, suele adoptar políticas de exención en algunos de los tributos o presentan altos márgenes de incobrabilidad.

Esta situación, lleva a que el financiamiento de los gastos de responsabilidad municipal sea casi en su totalidad asumidos por recursos provenientes de jurisdicción provincial, ya sea a través del mecanismo de distribución de recursos coparticipables o mediante aportes no reintegrables.

En el siguiente cuadro se presenta en forma agregada la evolución de las finanzas públicas de la Municipalidad de Epuyén para el periodo 2000-2002.

##### Ejecución Presupuestaria

Resumen de los Principales Conceptos

Periodo 2000 – 2002.

En pesos

Conceptos	2000	2001	2002
Recursos Corrientes	464.685,91	387.547,28	543.200,45
Erogaciones Corrientes	304.951,95	312.534,68	335.828,45
Ahorro Corriente	159.733,96	75.012,60	207.372,00
Resultado de Capital	-109.472,95	-121.050,55	-244.548,26
Aportes	0,00	88.090,82	76.825,62
Necesidad de Financiamiento	-50.261,01	-42.052,87	-39.649,36
Financiamiento Neto	-9.961,24	-59.936,37	-26.394,05
<b>Resultado Financiero del Ejercicio</b>	<b>40.299,77</b>	<b>-17.883,50</b>	<b>13.255,31</b>

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias del Municipio

Es evidente que los shocks externos de la década de los 90' impactaron fuertemente en la economía nacional, generando desequilibrios financieros en los estados

municipales. Asimismo, la salida de la convertibilidad y la devaluación de inicios del año 2002, generó incrementos de recursos fiscales para los estados de la región patagónica, debido a las fuertes transferencias de ingresos en materia de regalías hidrocarburíferas. En efecto, se puede visualizar que los recursos corrientes presentan un marcado incremento en la comparación interanual para el bienio 2001-2002 (+40,2%).

En materia de gasto, se observa que entre el 2000 y el 2001, el gasto corriente del municipio se incrementó en un 2,5%, pasando de \$305,0 miles a \$312,5 miles para luego alcanzar los \$ 335, 8 miles para el ejercicio 2002 (+7,4 %).

Como se adelantara en el capítulo anterior, los gastos de capital se incrementaron de manera significativa para el período 2002. Este aumento se explica principalmente por el mayor gasto en obra pública.

Si bien el municipio presentó ahorro corriente para todo el período analizado, que junto a los aportes del tesoro nacional y provincial posibilitó financiar los excesivos gastos de capital, el comportamiento de las finanzas ha sido muy diferente para el último ejercicio, ya que, como se mencionara en el capítulo anterior, los ingresos corrientes crecieron fuertemente producto de las mayores transferencias de recursos del gobierno provincial, fruto de la revalorización de las regalías post-devaluación.

Esta performance favorable experimentada para el último año, no implica que el Municipio no posea aún una precaria situación financiera, debido a que persiste una marcada pérdida de recursos por la ineficiente administración de recursos de recaudación municipal.

Como resultado de la evolución descrita en los párrafos anteriores, la estructura porcentual de los recursos municipales presenta una tendencia a favor de los recursos provenientes de otras jurisdicciones, aumentando la dependencia financiera del municipio<sup>21</sup>. El siguiente cuadro presenta una serie de indicadores que permite verificar lo expuesto y extraer algunas conclusiones adicionales acerca de la performance de otros indicadores fiscales.

---

<sup>21</sup> Esto se muestra en la sección siguiente.



## Indicadores básicos

Periodo 2000-2002

Indicadores	2000	2001	2002
Recursos Propios/ Totales	15,7%	16,5%	8,5%
Erogaciones en Personal / Totales	52,2%	56,4%	42,1%
Erogaciones en Personal / Erog. Corrientes	72,5%	79,2%	73,7%
Necesidades de Fin. / Erog. Totales	2,8%	-9,6%	-6,8%
Recursos Propios/ Erog. Totales	17,5%	18,0%	9,1%
Recursos Propios/ Erog. en Personal	33,6%	32,0%	21,5%
Erogaciones per cápita	297,1	307,7	412,2
Recursos Provinciales / Recursos Totales	82,5%	64,2%	78,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el Municipio.

Los indicadores describen la evolución de las finanzas del municipio para los últimos tres ejercicios, con el objeto de verificar las tendencias que se han ido observando en la mayoría de los municipios, respecto al desempeño fiscal municipal desde los años 60' (López Murphy, R. y Moskovits, C.; 1998):

- (i) los recursos propios reducen su participación relativa dentro del total de recursos del Municipio entre los años 2000 y 2002. Lo mismo ocurre con la relación entre los recursos propios y los recursos corrientes. Mientras que esta relación en el año 2000 es del 16%, en el 2002 alcanza sólo el 9,8%. Esta importante reducción refleja la variación que ocurre entre los años 2001 y 2002 (en el año 2001 los recursos propios representan un 20,4% del total de los recursos corrientes).
- (ii) la participación de las erogaciones en personal sobre el total de gastos se reduce levemente, debido a que este gasto se mantiene constante en términos absolutos, evidenciando la inflexibilidad de este tipo de gasto para los gobiernos locales.
- (iii) como mencionáramos oportunamente, los gastos de capital crecen debido al mayor ahorro corriente producto de la devaluación.
- (iv) si bien el municipio presenta exceso de financiamiento, se reduce para el último ejercicio, respecto de los gastos totales (de 9,6% en 2001 a 6,8 % en 2002).
- (v) se verifica un incremento del aumento de la brecha entre los recursos propios y sus gastos (el indicador recursos propios/ erogaciones totales, pasa de un 17% en el año 2000, a un 9,1% en 2002). Esto refleja que los recursos propios representan un porcentaje muy bajo del financiamiento de los gastos públicos.

- (vi) el razonamiento anterior se fortalece, cuando se comparan los recursos propios respecto a los gastos en personal. En efecto, en el año 2002 el municipio ni siquiera puede cubrir un cuarto de los gastos en personal con los recursos de recaudación municipal.
- (vii) las erogaciones totales per cápita, pasan de \$297 a \$412 entre el 2000 y el 2002.
- (viii) el indicador de recursos provinciales sobre recursos totales refleja el alto grado de dependencia financiera del Municipio respecto de los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales (74,9% promedio para el trienio).

Estos indicadores permiten verificar la debilidad financiera de los municipios, y su alto grado de ineficiencia en término de la recaudación de tributos y tasas de potestad municipal.

Estos guarismos se han observado también en los estados provinciales. Sin embargo, la situación de la Provincia de Chubut no es comparable al resto de las administraciones provinciales, ya que el gobierno provincial ha perdido la posibilidad de recaudar impuestos que en otras jurisdicciones son de potestad provincial.

### **Municipio de Dolavon**

La administración fiscal del Municipio de Dolavon, presenta ciertas inconsistencias similares a las que se remarcaron para la Municipalidad de Epuyén, independientemente de que estas localidades estén conformadas en diferentes zonas geográficas de la Provincia de Chubut. Este municipio se encuentra también dentro de la categoría de municipios de segunda, aunque con un tamaño poblacional superior (2.917 habitantes en comparación a los 1.480 habitantes que residen en la localidad de Epuyén). A pesar de ser superior en población, y estar situado sobre el Valle del Río Chubut, presenta la misma particularidad que la mayoría de los gobiernos locales de la provincia en cuanto a su baja posibilidad de generación de recursos provenientes del desarrollo de actividades regionales, que representen bases tributarias que permitan la aplicación de tributos haciendo uso de su facultad. Esta caracterización junto a los fuertes conflictos de índole social que enfrenta el municipio, imponen una fuerte presión sobre las “débiles” administraciones públicas.

Nuevamente, en este municipio, los gastos de responsabilidad municipal son financiados mayoritariamente por recursos transferidos desde el nivel provincial de gobierno, vía los diferentes regímenes de impuestos coparticipables.

El siguiente cuadro refleja un panorama de las finanzas públicas para el último trienio (2000-2002).

**Ejecución Presupuestaria**  
Resumen de los Principales Conceptos  
Período 2000 – 2002.  
En pesos

Conceptos	2000	2001	2002
Recursos Corrientes	759.298,6	715.803,4	968.049,6
Erogaciones Corrientes	586.465,0	644.011,7	765.462,6
Ahorro Corriente	172.833,5	71.791,7	202.587,0
Resultado de Capital	-230.580,1	-521.949,7	-607.043,0
Aportes	46.099,5	78.832,4	321.687,0
Necesidad de Financiamiento	11.647,1	371.325,7	82.769,0
Financiamiento Neto	6.100,0	102.325,6	249.589,5
<b>Resultado Financiero del Ejercicio</b>	<b>-5.547,1</b>	<b>-269.000,1</b>	<b>166.820,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias del Municipio

Las variables fiscales evidencian la recuperación de las finanzas municipales. Obviamente, el fuerte resultado corriente no se origina por la mejora en los recursos de jurisdicción municipal, sino por el incremento de los ingresos de jurisdicción provincial. Los recursos obtenidos a través de los mecanismos de transferencias verticales Provincia-Municipios, ganan importancia dentro de los recursos corrientes de los municipios en el ejercicio 2002, debido a que la masa coparticipable por el componente “regalías hidrocarburíferas” crece luego de la salida de la convertibilidad. Mientras que entre el año 2000 y 2001 los recursos corrientes cayeron el 5,7%; el incremento interanual 2001-2002 es del 35,2%.

Respecto a los gastos, se ha verificado un patrón de crecimiento tanto en los de carácter corriente como los de capital. Durante el período 2000-2001 los gastos corrientes se incrementaron en el 9,8% (de \$586,5 miles a \$664,0 miles), mientras que para el bienio 2001-2002 este incremento fue de casi el doble (18,9%) pasando de \$664,0 miles a \$765,5 miles.

A diferencia de otros municipios de la provincia, los mayores recursos de jurisdicción provincial se destinaron al financiamiento de gastos corrientes, en particular, el rubro

“bienes y servicios”. El resto del ahorro corriente fue destinado a obra pública. En efecto, el déficit de la cuenta capital se incrementó para el último ejercicio en \$85,1 miles en la comparación interanual, producto del crecimiento de los gastos de capital (+16,3%). Sin embargo, y a diferencia de ejercicios anteriores, el municipio revirtió considerablemente su situación financiera finalizando el año con un resultado financiero de \$166,8 miles. En particular, el municipio percibió importantes aportes no reintegrables del tesoro y fuentes financieras para la construcción de viviendas por medio de la Provincia y del Programa PRODISM, que explican en parte este resultado.

Esta performance favorable experimentada para el último año, no representa la realidad del municipio, ya que los problemas estructurales aún persisten. Esto se evidencia por el bajo nivel de cobrabilidad de los tributos y tasas que percibe el municipio, lo que conlleva a problemas de solvencia de mediano plazo. Es esencial que los estados locales presenten un buen diseño del sistema tarifario municipal, basado en preceptos de la administración tributaria.

A continuación, se exponen algunos indicadores que permiten dar luz de la evolución de las finanzas públicas para el período bajo análisis.

### Indicadores básicos

Periodo 2000-2002

CONCEPTOS	2000	2001	2002
Recursos Propios/ Totales	30,5%	31,0%	16,0%
Erogaciones en Personal / Totales	46,1%	35,9%	31,4%
Erogaciones en Personal / Erog. Corrientes	67,0%	65,2%	56,3%
Necesidades de Fin. / Erog. Totales	-14,6%	-9,2%	-31,9%
Recursos Propios/ Erog. Totales	30,1%	21,1%	15,0%
Recursos Propios/ Erog. En Personal	65,3%	58,8%	47,9%
Erogaciones per cápita	292,31	400,15	470,36
Recursos Provinciales / Recursos Totales	59,7%	58,9%	59,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el Municipio.

- (i) se agudiza la pérdida de participación de los recursos propios en el total de recursos entre los años 2000 y 2002 (el indicador pasa de un valor del 30,5% al 16,0%).
- (ii) la estabilidad de los gastos en personal (producto de la inflexibilidad que le confiere el marco legal), revela que la participación en torno a los gastos ha ido disminuyendo.

- (iii) sin embargo, el rubro gastos corrientes se ha incrementado producto de destinar mayores recursos a la partida presupuestaria bienes y servicios (como se comentara anteriormente).
- (iv) no parece representar un problema de corto plazo para el municipio, su situación financiera. En efecto, se observa exceso de financiamiento creciente, mostrando guarismos del 3,9% respecto de los gastos totales. Se reduce para el último ejercicio, respecto de los gastos totales (de 9,6% en 2001 a 6,8 % en 2002).
- (v) a pesar de estas cifras alentadoras, las finanzas municipales presentan serios conflictos cuando se evalúa la capacidad financiera propia, para afrontar los gastos de funcionamiento municipal: a) cuando se comparan los recursos propios respecto a los gastos totales, se verifica que los recursos que se perciben de los contribuyentes residentes en el municipio, financiaban 30,1% de los gastos para el ejercicio 2000, y en la actualidad sólo permiten afrontar el 15,0% del total de erogaciones; b) esta misma relación pero tomando como denominador los gastos en personal oscilan entre el 65,3% y 47,9%.
- (vi) el municipio destinaba en el año 2000, \$ 292,3 por cada residente promedio, y para el año 2002 este concepto alcanza los \$ 470,4.
- (vii) por último, y como era lógico esperar, el nivel de dependencia financiera del Municipio respecto del nivel intermedio de gobierno es bastante elevado, si bien se ha mantenido en niveles estables para todo el período analizado (cercaos al 60 %).

Nuevamente, y al igual que el municipio de Epuén, los indicadores permiten verificar una situación de alta debilidad fiscal y financiera, producto de un mal diseño del sistema tributario<sup>22</sup> y una mala administración tributaria<sup>23</sup>.

### **Municipio de Alto Río Senguer**

La evolución de las finanzas públicas del Municipio de Alto Río Senguer tampoco se diferencia a grandes rasgos del comportamiento de la mayoría de las corporaciones municipales de segunda categoría de la Provincia. A su vez, su localización

---

<sup>22</sup> Ver punto "B. Análisis de la Normativa Tributaria" para el Municipio de Dolavon de la sección 3.3.2

<sup>23</sup> En la sección 3.2.4. se describen cuales son los lineamientos que determinan un adecuado sistema de administración tributaria.

geográfica y la particularmente complicada conexión que tiene esta localidad con los polos urbanos más importantes de la región complica a su vez más una situación que de hecho presenta profundas dificultades de carácter económico y social.

En esta sección se analizará el origen de los recursos con los que este Municipio financia los gastos que son de su responsabilidad y se extraerán conclusiones sobre ello.

En el siguiente cuadro se presenta en forma agregada la evolución de las finanzas públicas de la Municipalidad de Alto Río Senguer para el periodo 2000-2002.

**Ejecución Presupuestaria.**  
Resumen de los Principales Conceptos  
Período 2000 – 2002.  
En pesos

<b>Conceptos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Recursos Corrientes	655.585,10	650.758,78	683.518,19
Erogaciones Corrientes	471.209,76	507.483,68	660.480,37
Ahorro Corriente	184.375,34	143.275,10	23.037,82
Resultado de Capital	-59.434,07	-48.540,69	341.828,48
Aportes	0,00	13.000,00	73.285,04
Necesidad de Financiamiento	-124.941,27	-107.734,41	-438.151,34
Financiamiento Neto	-72.687,20	44.341,05	-83.326,64
Resultado Financiero del Ejercicio	52.254,07	152.075,46	354.824,70

Fuente: Elaboración propia, en base a datos suministrados por la Municipalidad de Alto Río Senguer

Se puede observar que los recursos corrientes se mantienen estables a lo largo de todo el período analizado. Sin embargo, con los gastos corrientes no ocurre lo mismo. Estos se incrementan sensiblemente entre el 2000 y el 2002 (+40%). Este incremento está reflejando un aumento en el ítem bienes y servicios no personales, que a su vez, encubre un incremento del gasto en personal. La rigidez en este último concepto impide aumentar la partida presupuestaria destinada a este fin, por lo cual, para contratar personal se utilizan partidas del ítem bienes y servicios no personales. Producto de esta evolución dispar entre los recursos y los gastos corrientes a lo largo del trienio, el ahorro corriente disminuye sensiblemente (el ahorro corriente del 2002 representa apenas la octava parte del monto correspondiente mismo concepto para el 2000).

Por otro lado, el resultado de capital muestra un mejoramiento significativo, pasando de un resultado negativo para los años 2000 y 2001, a un valor positivo elevado para

el año 2002. Esto se explica porque en el año 2002 el Municipio percibe importantes ingresos de capital por la venta de tierras fiscales (por un monto que prácticamente duplica el monto de los gastos de capital). Sin embargo, detrás de este resultado se esconde un fortísimo incremento en el gasto de capital, específicamente en obra pública (este concepto para el año 2002 representa casi un 700% del mismo para el 2000).

Además, el Municipio recibe recursos de origen provincial y nacional (principalmente en el año 2002) a los fines de financiar obras y otros gastos del Municipio que mejoran el resultado financiero. En consecuencia, se observa un exceso de financiamiento para los tres años, pero con un incremento pronunciado en el último año (+250% en comparación con el año 2000).

Finalmente, el concepto de financiamiento neto, muestra un resultado positivo para el año 2001, debido a la firma de un convenio con la Provincia, mediante el cual se refinanció un stock de deuda difiriendo los plazos para deudas vencidas por un monto de aproximadamente \$150.000. Simultáneamente el Municipio se encuentra amortizando deudas anteriores con diferentes acreedores, por lo cual para los otros dos años (2000 y 2002) el concepto muestra resultados negativos.

El siguiente cuadro presenta una serie de indicadores que permite analizar la relación entre los conceptos descriptos y extraer algunas conclusiones acerca del comportamiento fiscal del Municipio de Alto Río Senguer.

### Indicadores básicos

Período 2000-2002

Indicadores	2000	2001	2002
Recursos Propios/ Totales	10,5%	23,8%	5,5%
Erogaciones en Personal / Totales	52,1%	46,9%	31,2%
Erogaciones en Personal / Erog. Corrientes	58,7%	56,3%	40,8%
Necesidades de Fin. / Erog. Totales	-23,5%	-17,7%	-50,8%
Recursos Propios/ Erog. Totales	12,9%	28,0%	8,4%
Recursos Propios/ Erog. en Personal	24,9%	59,7%	26,8%
Erogaciones per Cápita	354	406	575
Recursos Provinciales / Recursos Totales	89,5%	67,0%	47,0%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos suministrados por la Municipalidad de Alto Río Senguer

Estos indicadores revelan información acerca de la evolución de las finanzas en los últimos tres años para el Municipio:

- (i) La evolución del porcentaje de recursos propios sobre los recursos totales, está reflejando fundamentalmente la variación (incremento) de los recursos de capital. A consecuencia de ello, se observa una reducción de la participación relativa de los recursos propios, a pesar de que el valor absoluto de la recaudación de éstos, se mantiene en niveles prácticamente constantes, mostrando inclusive un leve incremento entre los extremos (pasa de \$68,7 miles a \$72,1 miles).
- (ii) La participación relativa de los gastos en personal sobre el total de gastos se reduce de un año a otro aunque el monto absoluto se mantiene estable, mostrando la rigidez que tiene la administración municipal en este tipo de gastos. Sin embargo, y como se mencionó más arriba, los gastos corrientes se incrementan debido al aumento de las erogaciones del rubro “bienes y servicios”, que se utilizan para encubrir gastos en personal.
- (iii) Estos indicadores reflejan a su vez, el comportamiento de los gastos en capital que se incrementan (en el año 2000 suman \$132,1 miles; en el 2001, \$207,2 miles; y en el 2002, \$285,1 miles), representando un 21,9% del total de gastos para el 2000 y un 30,2% para el 2002.
- (iv) Los recursos propios del Municipio financian una porción cada vez menor del total de gastos a lo largo del trienio, mostrando nuevamente el alto nivel de dependencia financiera que presenta respecto de los recursos transferidos desde los niveles superiores de gobierno.
- (v) Los recursos propios del Municipio financian en promedio para los tres años, apenas un 37,1% de los gastos en personal, siendo éste un indicador más, de fuerte implicancia, para mostrar el nivel de dependencia financiera.
- (vi) El monto de las erogaciones per cápita muestra valores similares a los de los otros Municipios descritos.

### **3.3.2. Análisis de los recursos tributarios de los Municipios**

En esta sección se avanza sobre el estudio de la performance de la recaudación de recursos de jurisdicción municipal y se realiza una revisión de la estructura del sistema tributario en base a la ordenanza tributaria anual vigente de cada uno de los municipios de bajo estudio.



Ello permitirá extraer las principales conclusiones que configuran el marco para el diseño de políticas destinadas a incrementar los recursos propios de los gobiernos municipales.

## **Municipio de Epuyén**

### A. La evolución y composición de los tributos.

En el Primer Informe Parcial del presente Estudio se analizó en detalle el reconocimiento de la autonomía financiera y el otorgamiento de las amplias facultades tributarias a través de la Constitución de la Provincia y la Ley de Corporaciones Municipales.

Esta situación respecto de la asignación de potestades tributarias, pone a los municipios de la Provincia de Chubut en una situación muy diferente respecto al resto de los municipios del país. Como se muestra en el cuadro siguiente, la principal fuente de ingresos propios de la municipalidad de Epuyén está compuesta por la recaudación de impuestos municipales, principalmente debido a lo recaudado por el impuesto inmobiliario (62.9% promedio para el trienio 2000-2002). A diferencia de la mayor parte de los municipios del país que sólo poseen competencia para recaudar tasas por servicios y contribuciones para efectuar mejoras, los Municipios de la Provincia de Chubut, se encuentran en el otro extremo, ya que tienen amplias facultades tributarias sobre impuestos que en otras Provincias, son potestad exclusiva del nivel intermedio de Gobierno.

En este sentido, también se puede hacer mención al impuesto sobre los ingresos brutos, que en la mayoría de las jurisdicciones provinciales representa la mayor fuente de ingresos tributarios propios. Es llamativo que el Municipio de Epuyén, que tiene la potestad sobre este impuesto, mantiene exenciones tributarias sobre todas las actividades que debieran estar alcanzadas por el mismo. A pesar de ello, y considerando la débil base económica del Municipio<sup>24</sup>, habría que analizar la capacidad recaudatoria que tendría este impuesto, si no existiera la exención mencionada. De todas maneras, la política de exención aplicada por el Municipio de Epuyén se inserta en la guerra tributaria existente entre los Municipios y evidencia

---

<sup>24</sup> Ver detalle en sección 3.1.5

que al menos no todos los Municipios de la Provincia hacen uso de las potestades delegadas desde el nivel inmediato superior de gobierno, delegación mediante la cual, este último perdió la capacidad recaudatoria del impuesto, sin que esta recaudación sea efectivamente aprovechada por los Municipios de la Provincia.

En lo que respecta a la recaudación de las tasas, que en la mayoría de los municipios del país representa el principal recurso de jurisdicción municipal, en el caso de Epuén se observa una baja performance recaudatoria (18,5% de los recursos propios promedio para el trienio 2000-2002), mientras que los impuestos representan el 75,4% de los recursos propios.

Sin embargo, vale la pena recordar que el conjunto de recursos propios representa un muy bajo porcentaje de los recursos corrientes, confirmando la insolvencia de los recursos municipales a la luz del indicador de dependencia financiera.

Si bien esta comparación entre la recaudación de impuestos y tasas muestra la baja capacidad recaudatoria respecto de estas últimas, esto no está implicando necesariamente una mejor capacidad para recaudar los impuestos.

En el siguiente cuadro se muestran los niveles de cobrabilidad para los principales impuestos y tasas, calculados sobre el total de la facturación anual para los tres últimos ejercicios. En algunos casos, los resultados muestran altos porcentajes, que no necesariamente están reflejando la eficiencia de la recaudación, sino que por el contrario, evidencian el bajo nivel de eficiencia, que en algunos casos se traduciría en padrones desactualizados, incompletos y alejados de la realidad del mapa de contribuyentes potenciales del Municipio.

### Ingresos tributarios municipales

Recaudado vs. Facturado

Período 2000-2002 - En pesos corrientes

Tributo y/o Tasas	2000			2001			2002		
	Recaudado	Facturado	%	Recaudado	Facturado	%	Recaudado	Facturado	%
Inmobiliario	40.438,9	40.438,9	100%	53.776,7	53.776,7	100%	35.193,1	50.000,0	70%
Rodados	8.886,2	10.000,0	89%	9.105,8	13.000,0	70%	7.568,6	13.000,0	58%
Barrido y Limpieza	1.092,6	3.000,0	36%	1.168,7	3.129,4	37%	1.146,9	3.500,0	33%
Habilitación Comercial	1.557,8	4.000,0	39%	2.102,2	2.102,2	100%	1.523,7	2.000,0	76%
Contribución por mejoras	18.851,5	63.161,1	30%	8.507,4	19.121,1	44%	3.564,3	20.000,0	18%
Total Recursos Propios	74.223,6	130.100,0	57%	79.057,4	96.526,0	82%	53.241,0	92.500,0	58%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el Municipio.

El promedio de cobrabilidad a lo largo del trienio, para el impuesto inmobiliario, pareciera mostrar un alto nivel de recaudación (90%). Sin embargo, observando los datos con detenimiento, se pueden sacar algunas conclusiones disparadoras de reflexiones con se oponen a esta primera mirada:

- i. el porcentaje de cobrabilidad para este impuesto se mantiene en el nivel máximo (100%) para los años 2000 y 2001, bajando en el 2002 al 70%, justo cuando los recursos de origen provincial se incrementan abruptamente (59% respecto de los mismos recursos en el año anterior). Esto podría estar indicando que al obtener un sensible incremento en los recursos de origen provincial produciendo una disminución relativa en la participación de los recursos propios sobre el total de recursos, la eficiencia de la recaudación de impuestos disminuye debido a que se relajan los mecanismos recaudación y control municipal. Obviamente, la crisis económica a inicios del año potencia este efecto desincentivo por parte de las autoridades locales,
- ii. a pesar de que a principios del año 2002, la devaluación del peso produjo como consecuencia un aumento del valor de las propiedades en pesos, el monto de facturación del impuesto inmobiliario para este año se reduce un 7% respecto de la facturación del año 2001 y la recaudación se reduce casi un 35% respecto de la del año previo. Esto podría ser un claro indicio de que la facturación no refleja el padrón real de contribuyentes del municipio.

Estas observaciones pondrían de manifiesto que no existe un sistema eficiente de administración, facturación y recaudación de este impuesto y eventualmente podría reflejar el bajo nivel de interés de las autoridades por mejorar este sistema. Finalmente, estas reflexiones darían lugar a cuestionar la eficacia de la delegación al municipio de un impuesto que en muchas de las jurisdicciones es de potestad provincial.

En el caso del impuesto automotor, el promedio de cobrabilidad a lo largo del trienio es del 72%. Sin embargo, este dato no se mantiene estable a lo largo de los tres años, sino que baja escalonadamente desde el 89% en el año 2000 al 58% en el año 2002. Nuevamente se podría inferir que este hecho ocurre por las mismas causas descritas en el caso del impuesto inmobiliario.

Para el total de las principales tasas, derechos y contribución por mejoras, el nivel de cobrabilidad es muy bajo (no alcanza el 35% para el promedio de los tres años analizados).

Otra conclusión que se podría derivar de estas evidencias es que no existe un sistema de incentivos que premie el esfuerzo de la oficina de recaudación, con la mayor dificultad para llevar adelante una efectiva fiscalización y en el caso de algunos tributos, con una definición errónea de la base y/o alícuota.

Es destacable que no existe política de fiscalización en el Municipio. Esto implica que los contribuyentes no perciben el riesgo de ser inspeccionados y/o ejecutados por incumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Además de los problemas descriptos, existen otras cuestiones adicionales vinculadas a la administración de los tributos y tasas, que finalmente también atentan contra una mayor eficiencia en la recaudación. Un ejemplo de ellos se relaciona con la inexistencia de un sistema de emisión y distribución de facturas. Estos temas han sido tratados en la sección 3.2.4., cuando se describió brevemente las deficiencias en los sistemas de administración tributaria municipal.

Como resultado de las falencias descritas en los párrafos anteriores, en la actualidad el municipio posee dificultades para calcular las acreencias contra los contribuyentes por morosidad en el pago de tasas, y en consecuencia para la implementación de planes de pagos por moratoria o convenio para incorporar dentro del sistema a los deudores morosos.

#### B. Análisis de la normativa tributaria.

Con relación al diseño de las bases imponibles y el nivel de alícuotas, se pueden realizar algunas observaciones de orden general:

En primer lugar, habría que hacer referencia a algunas cuestiones vinculadas al impuesto inmobiliario. Por un lado, el alto grado de desactualización del catastro municipal y la situación de dominio de los inmuebles, sumada, por otro lado, a la desactualización de las valuaciones fiscales de las propiedades, que eventualmente

dan lugar a inequidades que surgen de la falta de precisión en el cálculo final de la facturación para este impuesto.

En segundo lugar, de la observación de la base imponible y las alícuotas definidas para las distintas actividades de la tasa de inspección, seguridad e higiene, surge que la base imponible de dicha tasa se calcula en función de variables algunas de las cuales presentan difícil fiscalización (ventas, capital invertido y número de empleados) y podría generar un sesgo en contra de las actividades intensivas en mano de obra.

Con relación a algunas alícuotas sobre ciertas actividades como ser polirrubros o bares (que representa la mayoría de los comercios de la localidad), es preciso mencionar que éstas resultan excesivamente altas, por lo que una disminución de las mismas podría resultar en un incremento en la recaudación, contrariamente a lo que las autoridades perciben.

En el cuadro siguiente se presenta en forma esquemática la forma de cálculo de la base imponible y la alícuota vigente para las principales tasas que cobra el municipio y se comentan en forma breve.

#### **Bases / Hechos imposables y alícuotas**

Tributo y/o tasas	Base / Hecho Imponible	Alícuota
<b>PATENTE</b>	Valuación fiscal del vehículo	entre 0,5% y 1,5% dependiendo del tipo de rodado
<b>HABILITACIÓN, INSPECCIÓN E HIGIENE DE COMERCIOS, INDUSTRIAS Y SERVICIOS</b>	Rubro, actividad y categoría	entre \$320 y \$24, con un promedio entre todos los rubros, actividades y categorías equivalente a \$126
<b>APROBACIÓN DE PLANOS, LOTEOS Y SUBDIVISIONES</b>	Unidad de plano, edificación, lote, manzana o chacra	entre \$2 por un lote, y \$15 por una edificación
<b>CARNET DE CONDUCTOR</b>	Carnet	entre \$23 para un particular y \$ 35 para un profesional
<b>COMERCIO EN VÍA PÚBLICA</b>	Tipo de producto que se comercializa	entre \$5 para pan, fruta y verdura y \$ 60 para electrodomésticos
<b>OTRAS TASAS</b>	Certificaciones varias	entre \$1 y \$20

Fuente: Ordenanza Tarifaria Anual vigente.

#### *Principales impuestos, tasas y contribuciones*

##### Impuesto inmobiliario:

Este tributo se calcula sobre la valuación fiscal de la propiedad y se establece una alícuota que varía en función de la ubicación (urbana, rural o terreno baldío).

### Impuesto patente automotor

Este tributo es aplicable a los rodados registrados en el Municipios. La base imponible para el cálculo de éste es la valuación fiscal del mismo y la alícuota oscila entre 0.5% y 1.5% dependiendo del tipo de rodado. Se exceptúan los vehículos registrados hasta el año 1983.

### Tasa por habilitación inspección higiene de comercios, industrias y servicios:

Se establecen tres categorías (de acuerdo a las ventas, el capital invertido y el número de empleados) para cada actividad, clasificadas dentro de los rubros comercio, industria y servicios. Los montos de estas tasas oscilan entre un máximo de \$320 por año, y un mínimo de \$24, dependiendo del rubro, tipo de actividad y categoría en el que esté inscripto el comercio. El monto promedio de este cuadro de categorías es de \$126. A su vez, los contribuyentes que tengan mas de una actividad abonaran el 100% del monto de la tasa para la actividad principal, y el 50% sobre las restantes.

### Tasa por otorgamiento de carnet de conductor

- Particulares: \$23
- Profesionales: \$35

### Tasa sobre comercio en la vía pública

Diferenciados por rubros sin distinción del lugar de ejercicio del comercio.

Es llamativo el nivel de variación que existe en el valor de esta tasa en función del producto que se comercializa, oscilando entre valores que van desde \$5 hasta \$60.

### Tasas diversas

- Certificado de libre deuda inmobiliario, automotor, habilitación
- Por autorización de espectáculos públicos
- Por autorización para la realización de rifas, juegos de azar
- Certificado de inscripción inmueble, automotor, y habilitación
- Certificado de baja habilitación, automotor,
- Certificado de valuación fiscal inmueble y automotor

## Municipio de Dolavon

### A. La evolución y composición de los tributos.

En la sección anterior se mencionó que el municipio presentaba un cuadro de situación en donde el funcionamiento de la estructura del estado, depende fuertemente de los recursos provenientes de otros niveles de gobierno.

A pesar de ello, es importante detallar cuáles son las principales fuentes de ingresos de jurisdicción estrictamente municipal. En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución de los recursos tributarios de jurisdicción municipal para el período analizado, y la tasa de cobrabilidad para cada uno de ellos.

#### Ingresos tributarios municipales

Recaudado vs. Facturado

Período 2000-2002

En pesos corrientes

Tributo y/o Tasas	2000			2001			2002		
	Recaudado	Facturado	%	Recaudado	Facturado	%	Recaudado	Facturado	%
Inmobiliario	39.184,2	40.000,0	98%	16.858,8	40.000,0	42%	14.336,4	40.000,0	36%
Rodados	53.632,9	110.000,0	49%	51.443,7	75.000,0	69%	59.536,1	75.000,0	79%
Ingresos Brutos	7.253,8	45.000,0	16%	17.742,2	30.000,0	59%	466,6	30.000,0	2%
Barido y Limpieza	6.654,0	14.750,0	45%	6.460,4	14.750,0	44%	5.262,6	14.750,0	36%
Agua Corriente	40.859,2	105.500,0	39%	41.286,2	90.000,0	46%	33.813,6	90.000,0	38%
Total Recursos Propios	217.731,4	496.804,7	44%	212.697,6	369.250,0	58%	206.525,2	369.250,0	56%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el Municipio.

En lo que respecta a la recaudación de las tasas e impuestos, la recaudación por el impuesto a los automotores presenta el componente más importante, con el mayor grado de cobrabilidad. En efecto, sobre un total de recursos propios de \$205,5 miles para el ejercicio 2002, la recaudación por este impuesto asciende \$59,5 miles (29%), siguiendo en orden de importancia lo recaudado por la tasa por servicio de agua corrientes con un monto de \$33,8 miles (16,5%).

A diferencia del municipio de Epuyén, la administración de la Municipalidad de Dolavon hace uso de la facultad conferida por el gobierno provincial en materia del impuesto a los ingresos brutos de los contribuyentes locales. A pesar de ello, los niveles de recaudación son muy exigüos (para el año 2002 se recaudaron \$0,5 miles, lo que representa apenas el 2% de lo facturado para este concepto).

El cuadro permite extraer algunas conclusiones importantes respecto al nivel de cobrabilidad de estas tasas y tributos:

- (i) el impuesto inmobiliario presenta uno de los mayores grados de incobrabilidad (sin contar el impuesto a los ingresos brutos que prácticamente es como si las actividades estuvieran exentas). Esto estaría implicando que existe un desaprovechamiento de la base imponible disponible por los gobiernos locales.
- (ii) claramente, el impuesto que presenta mayores niveles de cobrabilidad, es el tributo que más recursos genera: impuesto sobre automotores (79,4 % para el año 2002).
- (iii) en general, se verifica que la recaudación para el total de recursos propios ha disminuido levemente en el año 2002 respecto al ejercicio anterior y así como el nivel de cobrabilidad promedio de todos los impuestos y tasas (el impuesto sobre los rodados es la excepción). Este hecho se explica debido a que el municipio ha percibido un fuerte incremento de recursos del gobierno provincial a través del régimen de transferencias verticales, que incentivó a los gobernantes locales a “descuidar” la recaudación de los tributos y tasas de potestad municipal durante ese ejercicio.
- (iv) por otra parte, un alto nivel de evasión, especialmente en las tasas por servicios (la principal es la de servicio de agua corriente), representa un buen indicador para medir el nivel de ineficiencia en la recaudación y por el otro, el nivel de disconformidad de los contribuyentes en relación al servicio prestado.

El trabajo de campo, permitió verificar que es muy común observar un patrón de desinterés por parte de los gobernantes municipales respecto a políticas conducentes a fiscalizar a los contribuyentes. El Municipio de Dolavon no presenta ninguna dependencia, área, profesional ni política centralista conducente a la realización de fiscalizaciones. De hecho, no existe capacidad profesional, ni estructura orgánica que permita llevar a cabo este tipo de acción. Obviamente, de esto se desprende que no se realizan ejecuciones fiscales. Esta falta de control y seguimiento, motiva a los contribuyentes a un comportamiento fiscalmente irresponsable, más allá de que tengan o no capacidad de pago, respecto al nivel de presión tributaria en el municipio.



Seguramente, estos hechos sumados a un mal diseño del sistema tributario, estarían implicando importantes pérdidas de recursos fiscales por parte del fiscal municipal. Además, las presentaciones espontáneas que ha establecido el gobierno municipal, han fracasado en la mayoría de las oportunidades, debido al perverso incentivo que genera la permanente implementación de este tipo de política, en cuanto castiga al que paga y premia al que evade.

### B. Análisis de la normativa tributaria.

Con relación al diseño de las bases imponibles y el nivel de alícuotas, se debe mencionar algunas cuestiones. Primero, en relación con la determinación de la base imponible de la tasa de ABL, que se fija en función de los lotes se puede deducir que la tasa no guarda una relación directa con el servicio prestado, la forma en que se determina la base resulta inequitativa dado que no tiene en cuenta necesariamente el valor del inmueble utilizado como base para el cálculo de la tasa. Asimismo, la desactualización del catastro municipal y de la situación de dominio de los inmuebles genera situaciones de desajuste en el cobro de esta tasa. Por otro lado, resulta llamativo que la tasa al comercio y la industria se establece en función del tipo de comercio, industria o servicio que se brinda, pero independientemente de las dimensiones de éstos.

En el cuadro siguiente se presenta en forma esquemática la forma de cálculo de la base imponible y la alícuota vigente para las principales tasas que cobra el municipio.

#### **Bases / Hechos Imponibles y Alícuotas**

<b>Tributo y/o tasas</b>	<b>Base/Hecho Imponible</b>	<b>Alícuota</b>
<b>INMOBILIARIO</b>	70% del valor de la propiedad	4% para zona urbana, mínimo de \$8,30(pavimento) y \$5,53 (sin pavimento) 1,5% para zona rural, mínimo de \$8,30
<b>PATENTE</b>	valuación fiscal del vehículo	varía en función del tipo de rodado
<b>DERECHO DE PUBLICIDAD</b>	por cartel o vehículo con altoparlante	entre \$1,38 y 8,30
<b>DERECHO DE UTILIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO</b>	materiales de const por día/m <sup>2</sup> andamiajes por mes/m lineal exhib.merc por año/10 metros	entre \$2,76 y \$8,30 \$27,69 \$13,84
<b>CONSTRUCCIÓN DE OBRAS</b>	valor de la obra	entre 1%(vivienda) y 5%(por regularización no vivienda)
<b>SERVICIO AGUA CORRIENTE</b>	metros cúbicos de agua	

Fuente: Ordenanza Tarifaria Anual vigente.

A continuación se presenta el detalle de la ordenanza tarifaria anual vigente:

### Impuesto patente automotor

Este tributo es aplicable a los rodados registrados en el Municipios. La base imponible para el cálculo de éste es la ablución fiscal del mismo y la alícuota depende del tipo de rodado.

### Impuesto Inmobiliario

Este tributo se calcula sobre el 70% del valor venal de la propiedad y establece una alícuota del 0.4% para inmuebles urbanos y un 1.5% para los rurales, sub-rurales y baldíos.

### Tasa por habilitación inspección higiene de comercios, industrias y servicios:

Se establecen categorías dentro de los rubros “establecimientos comerciales”, “industrialización”, “reparación”, “servicios” y “distribuidores mayoristas”, que aleatoriamente, de forma desigual y considerando criterios heterogéneos, en algunos casos consideran algún índice que dimensiona la empresa.

### Servicio de Agua Corriente

Se mide el volumen de agua consumida y se establecen alícuotas diferenciales en función del tipo de consumo (se establecen las siguientes categorías: vivienda; hoteles y comercios; lavadero de automóviles, fábrica de soda o textiles; e industrias que utilizan elevado consumo).

## **Municipio de Alto Río Senguer**

### A. La evolución y composición de los tributos

Al igual que en las municipalidades cuyas finanzas se analizaron anteriormente, el Municipio de Alto Río Senguer presenta indicadores fiscales que permiten verificar las deficiencias de que adolece el sistema tributario municipal.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de los principales recursos de recaudación municipal para los tres últimos ejercicios.

### Ingresos tributarios municipales

Período 2000-2002

En pesos corrientes

<b>Tributo y/o Tasas</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
	<b>Recaudado</b>	<b>Recaudado</b>	<b>Recaudado</b>
Inmobiliario	11.438,6	25.289,7	5.272,8
Rodados	17.514,1	24.887,6	21.286,8
Ingresos Brutos	1.509,4	2.510,3	1.821,3
Barrido y Limpieza	0,0	0,0	0,0
Habilitación Comercial	1.379,5	894,0	90,0
<b>Total Recursos Propios</b>	<b>68.707,4</b>	<b>170.411,3</b>	<b>72.092,2</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos suministrados por la Municipalidad de Alto Río Senguer

Ya se mencionó más arriba la relación entre los recursos propios respecto del total de recursos, y la porción exigua que en esta relación representa la recaudación municipal. Por ello se describirá sólo de manera sintética cuál ha sido el comportamiento de estos recursos y su composición.

El Municipio cobra un sinnúmero de diversas tasas, cuyas bases en muchas ocasiones se superponen entre sí escondiendo la contraprestación del servicio que realiza el Municipio por la cobranza de estos tributos. En efecto, este conjunto de pequeñas tasas representa la principal fuente de ingresos propios. De hecho, la recaudación resultante por la aplicación de estas tasas se expresa en la ejecución de recursos municipales bajo la denominación "rentas varias".

En orden de importancia, la siguiente fuente tributaria municipal la representa el producido por la recaudación del impuesto automotores (29,5% para el año 2002).

De la misma manera que sucedió con la recaudación para los otros municipios, en la Municipalidad de Alto Río Senguer se observa una disminución en la recaudación de impuestos en el año 2002 que se explica por el desincentivo que presentan las autoridades del gobierno municipal, debido al incremento de fuentes de ingresos provenientes de otras jurisdicciones.

Nuevamente, es dable mencionar que el incremento de recursos en la jurisdicción provincial a través de las regalías del petróleo implica indirectamente un incremento de recursos municipales mediante el mecanismo de coparticipación de impuestos.

## B. Análisis de la normativa tributaria

El siguiente cuadro resume las principales características del sistema tributario del Municipio de Alto Río Senguer.

### **Bases / Hechos Imponibles y alícuotas**

<b>Tributo y/o tasas</b>	<b>Base/Hecho Imponible</b>	<b>Alícuota</b>
<b>INMOBILIARIO</b>	70% del valor del inmueble+70% valor del terreno	0,40% para urbanos y sub-urbanos 0,25% para baldíos 1,5% para rural
<b>PATENTE</b>	rodado	Se calcula en función del tipo de rodado y el año. Están exentos los vehículos patentados hasta 1977.
<b>HABILITACIÓN, INSPECCIÓN E HIGIENE DE COMERCIOS, INDUSTRIAS Y SERVICIOS</b>	establecimiento comercial, industrial o de servicios	Se calcula en función del rubro o la actividad al que se dedique el establecimiento, independientemente de sus dimensiones.
<b>DERECHO DE PUBLICIDAD</b>	M2 de letrero/día altoparlante	
<b>CARNET DE CONDUCTOR</b>	Carnet	
<b>LIMPIEZA Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS</b>	Propiedad	Depende de que se destine a uso particular o comercial.

Fuente: Ordenanza Tarifaria Anual Vigente

Los principales contenidos del diseño de los tributos municipales se describen a continuación:

#### Impuesto patente automotor

El impuesto sobre automotores se aplica a todos los automóviles registrados en la jurisdicción municipal exceptuando del impuesto aquellos de modelo inferior al año 1978. existen diferentes categorías calculadas sobre la base del peso de los automotores en función de las cuales se establecen las tarifas en forma modular.

#### Impuesto Inmobiliario

Se establecen diferentes pautas, valores y puntajes para el cobro del impuesto inmobiliario en las modalidades urbano y sub-rural. El impuesto se calcula sobre el 70% del valor de la vivienda más el 70% del valor del terreno. La base de cálculo del valor del bien (base imponible) surge de una fórmula que en el caso del impuesto urbano se calcula por el resultado del producto entre la superficie de la vivienda y el valor del metro cuadrado construido y un puntaje que depende de la categoría (destino que se da al inmueble) en que esté definida, tanto la vivienda como el terreno.

### Tasa por habilitación inspección higiene de comercios, industrias y servicios:

Se fijan montos para las diferentes actividades conforme al código fiscal municipal. Estos montos están expresados en módulos con una variabilidad entre actividades desde un valor de 100 módulos para las actividades no previstas en el código fiscal, y un valor de 600 módulos, para barracas o acopiadores.

### Tasa de Limpieza y recolección de Residuos Domiciliarios

Se fijan importes anuales dependiendo de sí el servicio de recolección se realiza a un domicilio particular o a un inmueble con destino comercial. En el primer caso, la tasa anual es de \$12 y en el segundo de los casos, de \$18.

### **3.3.3. Algunas Reflexiones**

Uno de los principales problemas que se manifiesta en materia de potestades tributarias entre niveles de gobierno, es que las tasas municipales (por ej.: Inspección, seguridad e higiene y ciertas tasas por servicios) muchas veces están diseñadas sobre bases impositivas que se superponen con los impuestos inmobiliario e ingresos brutos, entre otros.

Por su parte, es bastante común al respecto observar, que los valores de las tasas por servicios municipales no presentan relación alguna con el costo de producción de los servicios prestados. En particular, pareciera mucho más sencillo para los municipios de la Provincia de Chubut el cobro de los impuestos que de las tasas, debido a que las prestaciones adolecen de profundas deficiencias, lo que lleva al contribuyente a tener una conciencia fiscal casi nula.

El proceso de transformación que sufrió el país en la década de los 90's, trajo como consecuencia cambios profundos en la organización económica, incluyendo el rediseño de las estructuras y la redefinición de las funciones a cargo del Estado. Los municipios no fueron ajenos a estos cambios, evidenciándose una tendencia creciente a fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos locales. Sin embargo, los municipios analizados en el presente proyecto aún no han iniciado los procesos de reforma del estado de la década pasada, por lo cual esta transformación es una asignatura pendiente, teniendo en cuenta que es hacia ellos adonde se dirige una demanda creciente de bienes y servicios públicos urbanos, tales como provisión de agua potable, saneamiento básico, recolección de residuos,

regulación eficiente de los servicios de transporte público, prestaciones básicas en materia de salud, mantenimiento de caminos, educación y seguridad entre otros.

Ante estas nuevas responsabilidades, los gobiernos locales deberán ser capaces de movilizar recursos hacia sus arcas y de administrarlos eficientemente, incluyendo la instalación de nuevos tributos que remuneren los servicios específicos destinados a atender estas necesidades. Los municipios analizados presentan un cuadro de situación confuso en materia de administración tributaria, bajo el diseño de sistemas tributarios regidos por ordenanzas que no son actualizadas en forma periódica, de manera que se arrastran deficiencias históricas que obstaculizan el buen desempeño desde el punto de vista de los recursos fiscales.

Además, el régimen de transferencias verticales dota a los gobiernos de la principal fuente de recursos para el financiamiento de sus gastos, lo que representa un “desincentivo” a que los estados asuman algún tipo de responsabilidad fiscal respecto a la recaudación de los tributos que son de potestad municipal. En la actualidad, este “efecto desincentivo” se ha profundizado, debido a que los gobiernos municipales han adquirido un caudal de recursos muy importante desde el nivel provincial, producto de la revalorización de las regalías hidrocarburíferas por el efecto de la devaluación a inicios del año 2002. Es por ello, que es indispensable establecer mecanismos que busquen soluciones a los problemas de mediano y corto plazo en materia tributaria. Independientemente de que sea necesario diseñar un nuevo esquema de distribución de fondos coparticipables a los municipios de la provincia, en forma paralela, es fundamental generar conciencia sobre los gobernantes de los pequeños municipios, para que se establezca un “diálogo” con los contribuyentes que motive el cumplimiento fiscal.

El marco de análisis alcanzado con el estudio de las estructuras tributarias de los municipios seleccionados en la Provincia, permite identificar la necesidad de generación de recursos tributarios, promoviendo la búsqueda de bases tributarias subexplotadas, tomando como experiencia la evidencia empírica en otros municipios del país.

Si bien la Provincia de Chubut ha delegado la facultad de los impuestos a los municipios, pareciera ir en contra de lo que la teoría del federalismo fiscal

recomienda, al menos para aquellos impuestos de bases móviles (impuestos sobre los ingresos brutos). Es por ello que, la Provincia debería facultar al municipio principalmente para el cobro de tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas, basado en el criterio de contraprestación de servicios. En particular, la Ley de Corporaciones Municipales, detalla un sinnúmero de conceptos a los cuales puede recurrir el gobierno municipal en ejercicio de su poder de imposición y que evidentemente los municipios analizados no han tenido en cuenta.

Si bien la principal especie tributaria, desde el punto de vista recaudatorio, es la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, son pocos los municipios que utilizan la tasa de alumbrado, barrido y limpieza para retribuir los servicios de protección ambiental, de forestación, educativos, culturales, recreativos y deportivos y de promoción turística, donde muchas de estas actividades se encuentran en la actualidad a cargo de los municipios y son financiadas desde rentas generales.

La segunda tasa en orden de importancia, la representa la tasa por inspección, seguridad e higiene. En este caso, al igual que en la tasa de alumbrado y limpieza, esta tasa se podría utilizar para retribuir el control del medio ambiente, que constituye una de las facetas del poder de policía municipal, y debe ser retribuido tanto por los agentes que desestabilizan el mismo como por los restantes habitantes del municipio que habitan en su ejido y se benefician con la preservación del ecosistema. En esta función se incluyen los programas destinados a controlar y explotar los recursos naturales, el medio físico, biológico y social y el equilibrio ecológico. Se contemplan, de igual manera, aquéllos relacionados con el tratamiento de residuos industriales y la contaminación del aire, agua y suelo<sup>25</sup>.

Estos son algunos de los campos que deben ser explorados por los municipios y que son tratados y estudiados en detalle en el capítulo siguiente.

---

<sup>25</sup> En estos casos se considera que razones de estricta equidad aconsejan gravar con mayor intensidad a aquellos contribuyentes que ejercen industrias nocivas para el medio ambiente, dado que los mismos son los que obligan a la instauración de la prestación del servicio, sin perjuicio de que colaboren con el mantenimiento del mismo la totalidad de los habitantes de la comuna, que son también beneficiados con el control que se ejerce.

#### **4. POSIBILIDADES DE MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN LOS MUNICIPIOS**



Las secciones precedentes describen el diagnóstico institucional-legal, socioeconómico y fiscal de los municipios de la muestra bajo estudio. Este desarrollo representa la principal herramienta para confrontar el funcionamiento del federalismo local de los gobiernos municipales en la Provincia de Chubut con respecto a las recomendaciones de la “teoría normativa” (*deber ser*). Sin embargo, estas “lecciones teóricas” no muestran la verdad absoluta, ya que desde el punto de vista del “enfoque positivo”, existe evidencia empírica a nivel federal de Municipios que han aprovechado capacidades contributivas hasta entonces subexplotadas, y que han sido posteriormente avaladas por los fallos de la Corte.

Este capítulo estará dedicado a mostrar y analizar cuáles son las manifestaciones de capacidad contributiva que se consideran no alcanzadas por la tributación municipal en la Provincia de Chubut, o que aún estando alcanzadas, su rendimiento podría ser mejorado debido en parte a que la autonomía municipal no se considera equiparable a la de las provincias. A pesar de ello, se considera que las normas legales dotan de un alto grado de competencia tributaria a los municipios de la Provincia de Chubut, a diferencia del resto de las jurisdicciones provinciales.

En efecto, del análisis efectuado surge que los municipios de esta jurisdicción implementan una variedad de tasas, derechos y contribuciones de alcance sumamente amplio.

Los principales resultados a los que se abordó en capítulos previos indican que los municipios de la muestra carecen de base económica y capacidad administrativa para efectivizar el cobro de tributos. Por lo tanto, desafiar la teoría normativa del federalismo fiscal, otorgándole potestad tributaria sobre impuestos que deberían estar en manos de un nivel superior de gobierno, implica la pérdida de recursos a los fiscos de <sup>↑</sup>ampos niveles. Es verdad que lo mismo no ocurre con los municipios de mayor envergadura (Comodoro Rivadavia, Trelew, etcétera) en donde estos recursos representan una de las principales fuentes de financiamiento de los gastos públicos municipales.

Dado este contexto, y entendiendo que el problema de los municipios pequeños no es el grado de autonomía en materia tributaria, sino más una cuestión de diseño de política y administración tributaria, asociado a un menor grado de desarrollo relativo

y problemas desigualdad territorial, es esencial establecer pautas que permitan a los municipios bajo estudio diseñar esquemas tributarios sobre la base de tasas y contribución por mejoras que reflejen el “pago” de los contribuyentes locales por la prestación de un servicio por parte del gobierno local.

De hecho, el principio que gobierna este tipo de esquema tributario indica que la imposición municipal no tiene que tener características de impuesto, sino de “cargos a usuarios”.

Los resultados alcanzados muestran que la mayor parte del gasto en estos municipios se financia con transferencias desde el nivel provincial de gobierno, mientras que el gobierno local descansa en estos recursos y relaja los mecanismos de recaudación propia.

En las dos secciones siguientes se desarrolla un análisis respecto a la evidencia empírica en materia de imposición municipal para Argentina. Estas experiencias encontradas en municipios de otras provincias, representan la base tributaria sobre la cual podría articularse la política tributaria de los municipios de la Provincia de Chubut, aprovechando la experiencia de otras administraciones en relación a los avances realizados en materia de imposición de tasas y derechos municipales.

La primera de las secciones intenta dar luz a cuestiones que tienen que ver con el mal diseño de los tributos municipales (tasas y derechos), muchos de los cuales son aplicados por las administraciones de los municipios de la Provincia de Chubut. En la segunda sección, se describen y analizan las opiniones de la Corte Suprema acerca de aquellas manifestaciones de la capacidad contributiva que utilizan varios municipios del resto de las provincias argentinas, jurisprudencia que habilita a los municipios bajo análisis a establecer tributos similares.

#### **4.1. Implicancias respecto al mal diseño de los tributos municipales. Algunas lecciones para el mejoramiento de su rendimiento.**

Si bien la autonomía en materia tributaria en los municipios argentinos es muy disímil entre las distintas jurisdicciones, existe un marco legal provincial (conferido principalmente por las Constituciones Provinciales y las Leyes Orgánicas de Municipios) que establece ciertos lineamientos acerca de los tributos que cada gobierno local podría establecer. En base a este marco, en materia de tasas y derechos, la recaudación municipal descansa sobre dos tributos (o a lo sumo tres), que son los que recaudan la mayor porción de los recursos de jurisdicción municipal<sup>26</sup>. En general, las especies tributarias a que se hace referencia son la “Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza” y la “Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene”

A continuación se exponen las principales características que se desprenden del análisis de estos tributos en diferentes municipios del país y de otros que si bien no son los principales, suelen ser aplicados en forma más o menos homogénea por todos los gobiernos locales.

##### **(i) Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza**

La “Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza” representa el principal ingreso tributario de los municipios, significando en promedio junto a la “Tasa por Inspección Seguridad e Higiene” el 72 % de la recaudación por tasas y derechos municipales (Ponce et al, 1997).

Del relevamiento realizado en materia de hecho imponible, se advierte que en su mayoría está constituido por la prestación del servicio de alumbrado, riego y conservación de la vía pública, de plazas y paseos, recolección de residuos domiciliarios, desagües pluviales, y barrido de calles, entre otros.

Algunos municipios remuneran la prestación de otros servicios dentro de este tributo, tales como:

- los servicios de salud y asistencia sanitaria;

---

<sup>26</sup> Obviamente, no se están contemplando aquellos tributos con características de impuestos.

- el servicio de poda;
- el servicio de forestación;
- los servicios de acción comunitaria;
- los servicios educativos, culturales, recreativos y deportivos;
- los servicios de mantenimiento y provisión de combustible para los móviles de patrulla urbana y suburbana;
- los servicios de seguridad forestal;
- los servicios de control de la contaminación ambiental y alto riesgo;
- los servicios de promoción turística;
- la realización de obras de infraestructura.

Respecto de la base imponible, puede efectuarse una diferenciación entre aquellos que utilizan una única base imponible de aquellos que emplean bases imponibles diferenciales según los servicios.

Entre los primeros el mayor número de municipios utiliza la valuación fiscal y los metros lineales de frente como elemento para cuantificar la obligación tributaria.

Una contribución a la equidad entre los vecinos de los distintos municipios estaría dada por la adopción de la valuación fiscal efectuada por los gobiernos provinciales como base imponible única para retribuir esta tasa. Aún cuando se reconocen las potestades locales en la materia, emplear un criterio homogéneo para todos los municipios en cada provincia, contribuye a disipar equívocos, sin perjuicio de que cada jurisdicción pueda emplear una alícuota propia (mayor o menor) para establecer su nivel óptimo de imposición.

De esta forma se respeta entonces, la prescripción del art. 16 de la Constitución Nacional, la cual establece que "la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas"<sup>27</sup>.

Someter la totalidad de los inmuebles ubicados en una determinada provincia a un idéntico criterio de valuación, respeta la garantía de igualdad ante las cargas

---

<sup>27</sup> Según Casás, José Osvaldo: "...el principio de igualdad que establece el artículo 16 de la Constitución Nacional, sólo requiere que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a algunos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, más no impide que el legislador contemple en forma diferente situaciones que considera distintas, cuando la discriminación no es arbitraria ni responde a un propósito de hostilidad contra determinados individuos o clases de personas, ni encierra indebido privilegio personal o de grupo". (Casás, José Osvaldo., 1999. Ver también Garay, Alberto F., 1989).

públicas, al mismo tiempo que permitir a los municipios establecer la alícuota sobre tal valor contempla las potestades tributarias locales sobre la materia.

Respecto de aquellos municipios que emplean bases imponibles diferenciales según los servicios prestados, se observa una gran dispersión. Algunos municipios cobran el servicio de alumbrado público tomando como base imponible el consumo de energía eléctrica, variable ésta que no se encuentra relacionada con el costo del servicio de alumbrado que incluye otros factores. Otros emplean los metros lineales de frente, mientras que una proporción más reducida emplea un cargo fijo por inmueble. La mayoría de los municipios distinguen entre alumbrado común y especial.

El cargo fijo por inmueble no se evidencia como un criterio válido de capacidad contributiva sobre el cual fundar la imposición

El principio de capacidad contributiva relativa será el que presida la elección de los métodos impositivos, es decir, de las medidas técnicas que, partiendo de una manifestación de riqueza imponible de un sujeto, conducen a la determinación de la cuantía de la deuda tributaria que por esa riqueza ha de satisfacer. Esos métodos impositivos, que determinan los elementos de cuantificación de la deuda tributaria, resultan de la combinación de los siguientes criterios esenciales: la naturaleza, real o personal, de los hechos imponibles del tributo; la estructura proporcional y progresiva de los tipos de gravamen; y el carácter objetivo o subjetivo del tributo.

Por exigencia de la Constitución Nacional el sujeto de la relación jurídico tributaria debe tener capacidad contributiva. Esa capacidad se relaciona con su situación económico-financiera. A su vez, el art. 16 de la Carta Magna, al establecer que la igualdad es la base de los impuestos y demás cargas públicas, se ha referido a la riqueza poseída, producida o consumida por cada habitante. Es la posibilidad de prestación que el Estado considera suficiente para la obtención de recursos tributarios<sup>28</sup>.

En la especie, el cargo fijo por inmueble no distingue adecuadamente las diferentes capacidades contributivas en juego, igualando situaciones dispares, donde

---

<sup>28</sup> Luqui, Juan C. (1989).

inmuebles con diferente valor de mercado, reveladoras de diferente "potencia económica genérica" tributan en idéntica cuantía.

Esta situación debería ser revisada, con el objeto de alcanzar con un mayor grado de equidad las distintas manifestaciones de capacidad contributiva.

Respecto de los que emplean bases imponibles diferenciales para retribuir el servicio de recolección de residuos, se observa que la mayor parte de ellos utilizan los metros lineales de frente. Resulta también un criterio difundido la aplicación de alícuotas diferenciales según la zona geográfica donde se sitúe el inmueble, el destino del mismo (baldío, industria, comercio, residencial, etc.) y las características del servicio que se presta.

Al respecto, resulta conveniente recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que resultan criterios válidos de distinción en la materia los siguientes:

- el valor locativo del edificio (Fallos 162:414 "Sociedad Anónima Galería General Güemes contra la Municipalidad de la Capital, por devolución de sumas de dinero pagadas por concepto de impuesto de alumbrado, barrido y limpieza");
- su superficie (Fallos 166:306 "Enrique País y Compañía contra Pedro Recce, sobre cobro ejecutivo de pesos", y Fallos 196:186 "Ferrocarril Central Argentino c/ Rosello y Carrizo");
- el destino de los inmuebles (Fallos 180:39 "Alonso Giráldez c/ Municipalidad del Rosario s/ cobro de pesos").

En consecuencia, la aplicación de alícuotas diferenciales con sustento en los criterios señalados precedentemente resulta constitucionalmente aceptable, y permite al municipio alcanzar con mayor precisión las diferentes capacidades contributivas, respetando al mismo tiempo la garantía de igualdad consagrada por el artículo 16 de la Constitución Nacional.

#### (ii) Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene

La "Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene" representa el principal ingreso tributario en al menos el 15% de los municipios, aunque su importancia se ha incrementado significativamente en los últimos años.

En general su hecho imponible está constituido por la prestación del servicio de inspección destinado a preservar la seguridad, salubridad e higiene en los comercios, industrias y actividades asimilables que se desarrollen en locales, establecimientos u oficinas ubicadas en el ejido comunal.

En perjuicio de ello se detectó la existencia de ciertos municipios que retribuyen mediante esta especie tributaria el servicio de control de contaminación del medio ambiente (ejemplos claros de ello son Berazategui, Escobar, Lanús, Quilmes en Provincia de Buenos Aires).

Por su parte, algún que otro municipio retribuye mediante esta tasa la publicidad o propaganda realizada en los lugares habilitados (ejemplo, municipio de Tres de Febrero).

La base imponible que con mayor frecuencia se utiliza es el “personal ocupado”, luego los ingresos brutos y en menor medida la superficie del inmueble, su valor o una combinación de los mencionados.

Cuando se toma como base el “personal ocupado” se usa como referencia el sueldo básico de una determinada categoría de la Administración Pública Municipal. Esto ocurre casi en la totalidad de los municipios del país

Nuevamente nos remitimos a lo expuesto respecto de la falta de capacidad contributiva que demuestra este criterio de medición de la base imponible. El número de empleados no revela, necesariamente, capacidad contributiva; pues podemos encontrarnos con contribuyentes concursados o con graves dificultades económicas, que mantienen su estructura productiva, pero carecen de capacidad para hacer frente al pago de esta tasa.

Sin perjuicio de lo expuesto, razones de oportunidad, mérito y conveniencia también desaconsejan la utilización de este parámetro de medición en épocas de grave desocupación, ya que el mismo desincentiva la contratación de mayor personal y/o fomenta el empleo no regularizado.

Menos aconsejable aún resulta la adopción del salario básico de una determinada categoría de la Administración Pública Municipal, que no guarda ninguna relación con la capacidad contributiva del sujeto pasivo de la tasa.

Por último, del análisis normativo efectuado se advierte que aquellos municipios que toman como base imponible los ingresos brutos, omiten excluir expresamente del cálculo de su base imponible los ingresos provenientes de las operaciones de exportación.

El artículo 9 inciso b) de la Ley 23.548 ("Ley de Coparticipación Federal de Impuestos") establece que las provincias podrán gravar las actividades conexas a las exportaciones (transporte, eslingaje, estibaje, depósito y toda otra clase de similar naturaleza). Esta disposición ha sido pacíficamente entendida como una prohibición de gravar los ingresos derivados de las exportaciones mismas<sup>29</sup>.

Así lo ha decidido la Comisión Federal de Impuestos en los expedientes 280/93 y 281/93, con referencia a la Ordenanza 5424/92 de la Municipalidad de Rosario, que autorizaba a deducir en el derecho de registro e inspección los ingresos por exportaciones, mientras que por Decreto Municipal 1903/92 se otorgaban facilidades para el pago del tributo sobre los ingresos obtenidos por exportaciones en los diez años no prescriptos. En sentido coincidente, la Comisión Federal en pleno se ha pronunciado en la Resolución 48, del 7/3/96, expediente 299/93, de la "Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina c/ Municipalidad de Puerto General San Martín, Santa Fe".

En consecuencia, los municipios tienen vedado la aplicación de gravamen alguno sobre las exportaciones, toda vez que la Ley 23.548 les impide acceder a esta fuente tributaria. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha convalidado el sometimiento obligatorio del municipio a los compromisos suscriptos por el estado provincial al cual pertenece, tanto antes como después de la reforma constitucional. Por su parte, la Comisión Federal de Impuestos ha sentado la prohibición de gravar las exportaciones mismas por parte de los estados adheridos a la ley de coparticipación. En este contexto, los municipios deberían excluir expresamente el cómputo de los ingresos provenientes de las operaciones de exportación a los fines del cálculo de la base imponible de la tasa.

Respecto a las alícuotas, en promedio varían entre el 3‰ (tres por mil) y el 20‰ (veinte por mil), sin perjuicio de que en la mayoría de los municipios se apliquen

---

<sup>29</sup> Bulit Goñi, Enrique (.....).



montos mínimos por cuota según la actividad económica, el rango de ingresos o el personal ocupado en el establecimiento.

Respecto de los criterios de distinción utilizados por los diferentes municipios para aplicar los montos mínimos, sobre la base de la jurisprudencia analizada, resultan constitucionalmente válidos los siguientes:

- el poseer empleados en relación de dependencia, beneficiados con la contribución creada (Fallos 273:241 "Compañía Swift de La Plata S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Tucumán s/ cobro de pesos");
- el domicilio del contribuyente (Fallos 178:98 "Consejo Nacional de Educación c/ Rodríguez, Herminio Ramón, su sucesión, s/ ocultación de bienes"; Fallos 200:374 "Vernhet, Pablo, su sucesión");
- la actividad desarrollada (Fallos 188:464 "José Vivo c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires"; Fallos 204:387 "Augusto Álvarez c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", Fallos 204:391 "Augusto Álvarez c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires"; y Fallos 169:122 "Club Atlético River Plate c/ Municipalidad de la Capital, sobre devolución de una suma de dinero");
- la naturaleza jurídica del contribuyente (Fallos 257:127 "Heredia, M. y Cía. S.A.C.I. c/ Provincia de Santa Fe s/ recurso contencioso administrativo"); y
- la magnitud de su capital (Fallos 150:189 "Antonio Bartachini y otros contra Municipalidad de la Capital, por repetición de pago").

### (iii) Tasa por conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial

La "Tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial" representa el principal ingreso tributario en el 30% de los municipios, manteniéndose su recaudación más o menos uniforme a lo largo de los años.

El hecho imponible de esta tasa se configura por la prestación del servicio de conservación, reparación y mejoramiento de calles y caminos.

En muchos casos encuadra como hecho imponible los servicios indirectos prestados a los clubes de campo, parcelas, y subparcelas. Algunos otros municipios también lo utilizan para financiar los servicios de conservación, reparación y mejoramiento de la infraestructura administrativa, sanitaria y social.

Existe consenso en relacionar su base imponible con la superficie expresada en hectáreas, siendo muy pocos municipios los que la aplican en relación a la valuación fiscal.

(iv) Derechos por ocupación de espacio público.

La imposición sobre la base de esta especie tributaria ha generado algunas controversias que merece la pena analizar.

Por un lado encontramos la improcedencia de la pretensión municipal de gravar con derechos la ocupación del espacio aéreo efectuada por empresas de telecomunicaciones y energía eléctrica, a la luz de lo sentenciado en Fallos: 320:162 ("Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de General Pico s/ acción meramente declarativa"); en la causa M297XXXII ("Municipalidad de Zapala c/ Telefónica de Argentina S.A. s/ ejecución fiscal"); y Fallos: 322:2624 ("Empresa Distribuidora Sur S.A. EDESUR SA c/ Provincia de Buenos Aires s/ acción meramente declarativa").

Distinto parecería el supuesto de uso del espacio subterráneo por parte de las empresas distribuidoras de gas.

El transporte y distribución de gas natural, según lo establece el artículo 1º de la Ley Nº 24.706 y el punto 3 del art. 1º del Decreto Nº 1738/92, constituye un servicio público nacional y, por ende, sujeto a su jurisdicción federal en todo el territorio de la República.

Sin embargo no se advertiría que ello constituya obstáculo a la subsistencia de las facultades impositivas locales, en tanto y en cuanto el Congreso Nacional no eximió de gravamen alguno a la actividad, a diferencia de lo que expresamente ocurre con otros servicios, por ejemplo, las telecomunicaciones (cfr. art. 39, ley 19.798); y el transporte y distribución de energía eléctrica (cfr. art. 12, ley 15.336, arts. 20 a 22, Decreto 714/92).

A mayor abundamiento debe resaltarse que el primer párrafo del artículo 41 de la Ley 24.076 incluyó, como una de las variables del ajuste de la tarifa, a los impuestos, sin distinguir entre tributos nacionales, provinciales o municipales.

Por último, el Decreto 2255/92, en su Anexo B, subanexo I, Capítulo XIII, estableció que “La Licenciataria estará sujeta al pago de todos los tributos establecidos por las leyes aplicables y no regirá a su respecto ninguna excepción que le garantice exenciones ni estabilidad tributaria de impuestos, tasas o gravámenes nacionales, provinciales o municipales. Sin perjuicio de ello, si con posterioridad a la Fecha de Vigencia se produjere una modificación de su carga fiscal, originada como consecuencia de la sanción, modificación, derogación o exención de impuestos, tasas o gravámenes nacionales, provinciales o municipales que recaigan (i) sobre las tarifas, o (ii) sobre la actividad de prestación del Servicio Licenciado (excepto aquellas tasas que respondan estrictamente al costo de prestación de servicios) la Licenciataria podrá requerir a la Autoridad Regulatoria, o ésta disponer de oficio, la correspondiente variación de la Tarifa”. Mientras que en el punto 5.9. (Capítulo V), referido al régimen de los activos afectados al servicio, preceptuó que todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales, provinciales y municipales que graven los activos esenciales, los otros bienes y todo otro activo o la actividad de la licenciataria estarán a cargo de ésta, quien los deberá abonar puntualmente, sin perjuicio de lo dispuesto por la última frase del primer párrafo del artículo 41 de la Ley, es decir, de la posibilidad que exista un reajuste tarifario.

De lo expuesto no se advierte que haya sido intención del legislador nacional federalizar la actividad en grado tal de excluir a la misma de toda otra imposición realizada a nivel subnacional.

En los demás casos de utilización de espacio aéreo, subsuelo y superficie, por parte de comercios e industrias, las facultades municipales de imposición se mantienen incólumes.

(v) Derechos de publicidad y propaganda.

Los Municipios poseen facultades para gravar con derechos de publicidad o propaganda aquella que se realice dentro de su ejido, en forma escrita o gráfica. Se observa que en estos casos se distingue, al momento de cuantificar la base imponible, según el tamaño de los carteles y sus características (lumínico, no lumínico).

Se considera anuncio publicitario a toda leyenda, inscripción, signo o símbolo, dibujo, calcomanía, estructura representativa o emisión de onda sonora o imagen que pueda ser percibida en o desde la vía pública o en los lugares que reciben concurso público, realizado o no con fines comerciales.

Los municipios que gravan esta manifestación de capacidad contributiva alcanzan a la publicidad o propaganda que se realice en la vía pública o que trascienda a ésta, así como la que se efectúe en el interior de locales destinados al público, cines, teatros, comercios, campos de deportes y demás sitios de acceso al público, realizados con fines lucrativos y comerciales.

La configuración del hecho imponible se produce divulgando que el comercio en el que se exhibe el logotipo realiza las operaciones o negocia con las mercaderías anunciadas, con él para atraer clientes los que, por este medio, son inducidos a contratar con la anunciante.

Sobre la base del análisis efectuado, el elemento decisivo para la procedencia de la tasa radica en la difusión hacia el ámbito del espacio público (cfr. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires in re "Banco De Galicia y Buenos Aires S.A. c/ Municipalidad de General Pueyrredón", sentencia del 15/02/94, Revista Impuestos, 1994-B-1626).

## **4.2. La opinión de la Corte Suprema en materia de potestades tributarias. Base para su implementación en los municipios de la muestra.**

En la presente sección se analiza la aplicación de ciertos tributos por determinados gobiernos municipales, sobre diferentes hechos imponible, y la opinión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en aquellas causas que motivaron su intervención. Como ya se adelantó de esta sección surgirán los lineamientos que justifican políticas de reforma de los sistemas tributarios de los municipios de la muestra analizados.

A los fines expositivos y con el objeto de brindar un marco de claridad conceptual se presentan las conclusiones respecto a las opiniones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación agrupadas de acuerdo a categorías que representan la especie tributaria de la que tratan los diferentes Fallos<sup>30</sup>.

### **(i) Guías de Transporte y Abasto**<sup>31</sup>

Los Fallos analizados respecto a esta especie, permiten concluir que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha convalidado las potestades municipales para percibir tasas por transporte y abasto, como consecuencia de los servicios prestados en uso de las facultades del poder de policía municipal sobre estas materias. Sin embargo, estas tasas deben respetar el principio de igualdad, encontrándose vedada la discriminación en función del origen de la mercadería, de su destino, o de la radicación física del sujeto que las produce.

### **(ii) Impuestos Municipales sobre los Espectáculos Públicos**<sup>32</sup>

Según se desprende de la opinión de la Corte, los municipios se encuentran facultados para gravar los ingresos provenientes de espectáculos públicos realizados en su jurisdicción, permitiendo una alícuota más intensa que el resto de los tributos, pues al tratarse de una diversión pública, no requiere de obligatoria atención por parte de los particulares. Asimismo, resulta viable en este tributo discriminar en función de la distinta naturaleza de los espectáculos brindados, o de las funciones que se prestan a la comunidad a través de las mismas.

<sup>30</sup> En el Primer Informe de Avance del Proyecto se presentó en detalle la opinión de cada uno de los Fallos de la Corte sobre cada una de las especies tributarias analizadas.

<sup>31</sup> Fallos 7:373; 110:155; 186:497; 186:505; 217:857.

(iii) Impuestos aplicados sobre la Introducción y Despacho de Productos<sup>33</sup>

El municipio se encuentra facultado para gravar las mercaderías que se consumen en su jurisdicción, más no aquellas introducidas por razones de mero tránsito, sin incorporarse a la riqueza local. El consumo que habilita la procedencia del tributo puede ser realizado en lugares sometidos a la jurisdicción federal (aeródromos, puertos, establecimientos de utilidad nacional, etc.), sin que ello impida el ejercicio de las potestades municipales. Distinto es el caso en que la Nación realice el control de la actividad o del bien sujeto al tributo, en cuyo caso la potestad municipal debe ceder en la especie, no pudiendo la comuna pretender el cobro de una tasa por un servicio que resulta de competencia federal.

(iv) Tasa de alumbrado, barrido y limpieza<sup>34</sup>

En esta oportunidad la Corte ratifica la razonabilidad del "valor locativo" del inmueble como criterio de distinción a los efectos de la distinta graduación de la tasa. Asimismo, también resulta criterio válido de distinción el destino que se le otorga al inmueble (particular o comercial). Respecto de las instituciones federales obligadas a pagar la tasa, no se evidencia que dicho pago obstaculice o impida el objetivo para el cual fueron creadas. Ratifica que la impugnación judicial del monto de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza debe hacerse en función de su posible carácter confiscatorio, y no únicamente en la excedencia respecto del costo del servicio.

(v) Impuestos municipales sobre actividades toleradas<sup>35</sup>

La aplicación de similar impuesto a las mismas actividades toleradas permite descartar la alegada violación del principio de igualdad, de la misma forma como el diferente tratamiento dispensado según la disímil actividad desarrollada luce como criterio válido de distinción a los fines de la aplicación de la tasa.

(vi) Impuestos municipales sobre transferencias de bóvedas, anotación de sepulturas y facultades de fraccionamiento<sup>36</sup>

El cobro de derechos municipales que alteran los contratos celebrados con anterioridad entre el Municipio y el contribuyente resultan violatorios de la garantía

---

<sup>32</sup> Fallos 114:161; 169:122; 204:387; 204:391.

<sup>33</sup> Fallos 115:272; 117:344; 132:101; 144:332; 154:313; 168:268; 171:62; 175:205; 199:36.

<sup>34</sup> Fallos 94:305; 113:165; 114:198; 128:124; 121:79; 125:127; 139:221; 133:31; 162:414; 180:16; 180:39; 182:293; 183:214; 185:74; 188:84; 195:330; 192:20; 192:70; 234:663; 305:460.

<sup>35</sup> Fallos 138:313; 188:464.

<sup>36</sup> Fallos 145:307; 181:264

de inviolabilidad de la propiedad. Por el contrario, no resulta violatorio de tal garantía el cobro de un derecho que asciende al 15% del valor del bien transmitido, no resultando confiscatorio por esta sola cuantía.

(vii) Impuesto por extracción y consumo de arena<sup>37</sup>

El Municipio se encuentra facultado para gravar tanto las actividades productivas como el consumo dentro de su ejido, respetando para ello los límites constitucionales de la tributación (igualdad, no confiscatoriedad, etc. ).

(viii) Tasa por ocupación y uso de la vía pública<sup>38</sup>

El artículo 39 de la Ley 19.798, la cual regula el servicio de telecomunicaciones, dispone: "A los fines de la prestación del servicio público de telecomunicaciones se destinará a uso diferencial el suelo, subsuelo y espacio aéreo del dominio público nacional, provincial o municipal, con carácter temporario o permanente, previa autorización de los respectivos titulares de la jurisdicción territorial para la ubicación de las instalaciones y redes. Este uso estará exento de todo gravamen". En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 19.798 y únicamente en lo referido al servicio de telecomunicaciones, los Municipios han visto cercenadas sus facultades para cobrar tasas por uso de espacio aéreo. Respecto de la naturaleza jurídica de la especie bajo análisis, es interesante destacar que la Corte sistemáticamente le ha negado el carácter de impuesto, basándose en el hecho que no es una contribución general ni obligatoria para todos los habitantes del Municipio, y que la misma puede cesar por la sola voluntad de la parte a quien se cobra y en el momento en que deje de usar los espacios de que dispone.

---

<sup>37</sup> Fallos 130:5; 205:562.

<sup>38</sup> Fallos 127:18; 151:135; 166:417; T.201.XXVII; M297XXXII

## **5 CONSIDERACIONES FINALES: UNA PROPUESTA PARA EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CHUBUT**



Durante el desarrollo del proyecto en cuestión, se realizaron misiones in situ que tuvieron distintos objetivos conforme las etapas que se iban cumplimentando en la investigación: (i) Durante la primera etapa, relevar información socio económica y fiscal, haciendo hincapié en la normativa y la recaudación tributaria, (ii) Durante el final del proyecto, revelar los resultados preliminares sobre el estudio y transmitir lecciones a los tomadores de decisiones.

Como se reflejara a lo largo del trabajo, las misiones realizadas a los municipios fueron esenciales para el desarrollo de la investigación. En la primera de las etapas mencionadas, el trabajo de campo permitió obtener fundamentalmente documentación normativa y tributaria, mediante la cual se compuso el mapa de la situación actual en esta materia para los municipios de la Provincia de Chubut en general, y los de muestra, en particular. Este mapa resulta esencial para la definición de las propuestas que resultan como conclusión del presente informe.

Durante la segunda etapa, el trabajo de campo permitió relevar el nivel de aprovechamiento de las fuentes de recursos por parte de los municipios de la Provincia, en particular los de la muestra, respecto de las capacidades que la normativa les atribuye y que fue analizada oportunamente. Por último, esta tarea permitió transmitir experiencias entre los municipios, a los fines de enriquecer el caudal de posibilidades en cuanto a diseños de políticas posibles a implementar detrás del objetivo último de este trabajo mencionado en el párrafo anterior. Estas acciones se describen en forma ordenada en un Anexo al presente informe.

Finalmente, como resultado del cumplimiento de estas etapas, las actividades desarrolladas en ellas y a los fines de proveer una herramienta que brinde la posibilidad de mejorar el aprovechamiento de las fuentes de generación de recursos fiscales en los municipios, se propone la sanción de un Proyecto de Ley que intente uniformar criterios entre los distintos municipios de la Provincia, con el objeto de incrementar su potencial recaudatorio y acentuar la seguridad jurídica y la certeza en las relaciones entre el fisco y el particular, sin perjuicio de las restantes medidas que pueden adoptar los municipios haciendo uso de la autonomía fiscal que le brinda el marco normativo, las que fueron analizadas en detalle en el capítulo cuarto del presente informe. Este instrumento generará cierta previsibilidad acerca de los

recursos de jurisdicción municipal, asegurándole al gobierno provincial la posibilidad de diseñar un esquema de distribución de recursos coparticipables que esté estructurado sobre una racionalidad económica, en vez de una racionalidad política.

### **Principales lineamientos de la propuesta:**

(i) Con el fin de evitar dobles o triples prestaciones de servicios sobre la misma materia y con el mismo objeto, y con ello dobles imposiciones, se propone la creación de un organismo intermunicipal, bajo la dirección de la provincia, que se encargue de percibir en forma única el tributo y repartirlo entre las distintas jurisdicciones involucradas sobre la base de criterios objetivos<sup>39</sup>.

(ii) Sobre la base de lo expuesto, se sugiere explorar la posible instalación de tasas con el objeto de retribuir la prestación de los siguientes servicios:

- los servicios de salud y asistencia sanitaria;
- los servicios de acción comunitaria;
- los servicios educativos, culturales, recreativos y deportivos;
- los servicios de mantenimiento de policía urbana y suburbana;
- los servicios de promoción turística.

(iii) Con el objeto de mejorar el rendimiento de aquellas manifestaciones de capacidad contributiva alcanzadas por la tributación municipal se recomienda:

- Adoptar la valuación fiscal efectuada por el Gobierno Provincial como base imponible única para retribuir la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, sin perjuicio que cada jurisdicción pueda emplear una alícuota propia (mayor o menor) para establecer su nivel óptimo de imposición.
- Emplear alícuotas diferenciales según la zona geográfica donde se sitúe el inmueble, el destino del mismo (baldío, industria, comercio, residencial, etc.), las características del servicio que se presta; el valor locativo del edificio o su superficie.
- Remunerar los servicios de control de la contaminación ambiental y alto riesgo mediante el empleo de la tasa de inspección de seguridad e higiene, gravando con mayor intensidad a aquellos contribuyentes que ejercen industrias nocivas

---

<sup>39</sup> IEFE (1999).

para el medio ambiente, sin perjuicio que colaboren con el mantenimiento del mismo la totalidad de los habitantes de la comuna.

- Eliminar el empleo del "personal ocupado" y del sueldo básico de una determinada categoría de la Administración Pública Municipal como base imponible de la tasa de inspección de seguridad e higiene.
- Respecto de la tasa de inspección de seguridad e higiene, aplicar cuotas mínimas diferenciales según la actividad económica, el rango de ingresos, la naturaleza jurídica del contribuyente o la magnitud de su capital.
- Alcanzar con derechos de publicidad o propaganda toda aquella que se realice dentro del ejido, en cualquier forma, cuyo objetivo sea la difusión hacia el ámbito del espacio público.

(iv) Respecto a las restantes medidas que puedan adoptar los municipios, se deben tener presente las siguientes consideraciones:

- Supremacía de las exenciones otorgadas por leyes federales sobre los tributos locales: aún cuando se trata de servicios concretamente prestados por la comuna, la Corte ha ratificado la supremacía de las exenciones otorgadas por el Congreso de la Nación, rechazando la aplicación de la tasa municipal en el caso concreto.
- Límites a la aplicación de las exenciones otorgadas por la ley federal: cuando la aplicación de la tasa deriva de una actividad normal del municipio que no perturba el desenvolvimiento de la institución federal de que se trata, ni impide los fines determinantes de su creación, el cobro de la tasa es procedente. Ello es así pues la exoneración del gravamen que el Congreso ha podido establecer no es absoluta sino sólo legítima en la medida de la necesidad de bien público que la justifique.

## **6 REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

- **Ahmad, E. (1997):** "Intergovernmental Transfers – An International Perspective", en Ahmad, E. (ed.) Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.
- **Asociación de Bancos Argentinos (2001):** "Características del Sistema Tributario Provincial y Municipal en Argentina".
- **Atkinson , A. ; Stiglitz, J. (1980):** "Lectures on Public Economics". McGraw-Hill.
- **Baistrocchi, E. (1995):** "La Autonomía de los Municipios de Provincia: sus posibles consecuencias tributarias". Derecho Tributario. To. XI-66.
- **Balbo, H. E. y Revilla, P. J. M (2000):** "Déficit de aprovechamiento de las fuentes de tributación municipal en la provincia de Buenos Aires. Soluciones". Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- **Banco Mundial (1996):** "Argentina: Provincial Finances Study. Selected Issues in Fiscal Federalism", IMF Staff Paper, Report N° 15487 AR.
- **Banco Mundial (2002):** "Provisión de Servicios Municipales: Desafíos y Opciones". Informe del BIRF 23685-AR
- **Basile, M. L. (1998):** "La simplificación y armonización tributaria en los municipios bonaerenses". Subsecretaría de Políticas y Coordinación Fiscal- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- **Basile, M. L. (2002):** "Análisis sobre los Regímenes de Coparticipación Municipal". Ciclo de Conferencias de Finanzas Públicas. IPEF.
- **Benedetto, O. y Faierman, E. (1998):** "Municipios en la Argentina. Población y Estructuras Institucionales" en Cuadernos IFAM N 1. Ministerio del Interior.
- **Bensimón, M. (1997):** "Federalismo Fiscal. Hacia un Inventario de lo que no debe hacerse. La autonomía y facultades tributarias de los municipios chubutenses". Mimeo.
- **Bensimón, M. (1998):** "Proyecto de Ley. Régimen único de participación a municipios". Subsecretaría de Recursos Fiscales. Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos. Provincia de Chubut.
- **Bes, M. (1998):** "Reformas Pendientes en la Tributación Municipal". Departamento de Integración y Programas Regionales. División Fiscal. Banco Interoamericano de Desarrollo.
- **Bird, R. and Wallich, C. (1993):** "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a System Framework of Analysis", Policy Research Working Papers, WPS 1122, World Bank.
- **Blough, Roy (1952)** " The federal Taxing process"; Washington D.C.: Prentice Hall.

- **Brennan and Buchanan (1980):** "The Power of Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions", Cambridge University Press. Cambridge.
- **Bresser Pereira, L. C. (1998):** "La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control" en Desarrollo Económico, vol.38, nro. 150, julio-septiembre.
- **Bulit Goñi, E. (.....):** "Tributación municipal: dos temas puntuales en torno a la tasa de inspección, seguridad e higiene". Errepar, Doctrina Tributaria, Tomo XVII, pagina 581.
- **Bulit Goñi, E. (1995):** "Algunas consideraciones sobre la Coiparticipación Federal y la Reforma Constitucional de 1994" en El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional, edición especial de Criterios Tributarios. Asociación Mutual de Empleados de la DGI. Buenos Aires.
- **Bulit Goñi, E. (1996a):** "La Tributación Local. Estado de Situación en torno a algunos temas relevantes". Aplicación Profesional N° 1.
- **Bulit Goñi, E. (1996b):** "Potestades Tributarias Municipales. Implicancias de la Reforma Constitucional de 1994". XXV Jornadas Tributarias del Consejo de Graduados de Ciencias Económicas.
- **Casás, José O. (1999).** "Presión Fiscal e Inconstitucionalidad". Editorial Depalma, p. 101.
- **Casás, José Osvaldo (.....):** "Presión Fiscal e Inconstitucionalidad". Editorial Depalma.
- **Casás, José. O. (Director) (2001):** "Derecho Tributario Municipal". Editorial Ad-Hoc.
- **Centro de Estudios Bonaerenses:** "Informe de Coyuntura". Varios Números.
- **Constitución de la Provincial de Chubut (1994).** Poder Ejecutivo Provincial.
- **Convenio Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de La Plata)- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1996):** "Estudio sobre Finanzas Provinciales y la Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos", Estudios Fiscales N° 41, Julio. Mimeo. Versión de divulgación en Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Cuadernos de Economía N° 15 (1996).
- **Economía & Regiones:** "Boletín Regional". Varios Números
- **FIEL (1991):** "El Sistema Impositivo Argentino". Ed. Manantial.
- **FIEL (1998):** "La Reforma Tributaria en la Argentina". Buenos Aires.
- **FIEL-ADEBA (1992):** "Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina". 8va. Convención de Bancos Privados Nacionales.
- **Freire, M. E. (1996):** " Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional", en Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación

Impositiva, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

- **Garat, P. M. (1999):** "Los Municipios en la organización federal argentina". Consejo Federal de Inversiones.
- **Garay, Alberto F. (1989):** "La igualdad ante la ley". Editorial Abeledo-Perrot; p. 25.
- **Gasparini, L. (1997):** "El Financiamiento de los Municipios: Eficiencia y Equidad". Consejo Federal de Inversiones - Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Universidad Nacional de La Plata - Provincia de Buenos Aires.
- **Gaya, R. et al (2000):** "Transferencias Intergubernamentales: Redistribución Regional y Personal del Ingreso". Anales de las 33<sup>o</sup> Jornadas de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.
- **Gaya, R. y Rocha, S. (2001a):** "Eficacia de la Redistribución Regional del Ingreso para alcanzar una mejor Distribución Personal: El Caso de las Transferencias en Argentina". Anales de las 34<sup>o</sup> Jornadas de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.
- **Gaya, R. y Rocha, S. (2001b):** "Propuesta Metodológica para la Evaluación de las Transferencias entre Niveles de Gobierno en un Sistema Federal". Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) Premio Anual Año 2001. Publicado en 47 Revista Internacional de Presupuesto Público. Año XXIX. Nov.-Dic.
- **Gonzalez Cano, H. (2001):** "Informe Sobre la Situación Actual de la Tributación en los Países Miembros del Mercosur".
- **Iacobucci, P. y Rocha, S. (1998):** "Análisis de la Distribución de Impuestos Coparticipables a Municipios según Indicadores de Salud". Consejo Federal de Inversiones - Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Universidad Nacional de La Plata - Provincia de Buenos Aires.
- **IEFE (1999):** "Facultades tributarias de los municipios bonaerenses: un análisis de sus características". Informe Económico Mensual N° 88, La Plata, p. 39/64.
- **INDEC (1999):** "Los Municipios de la Provincia de Chubut: Estadísticas Básicas". Serie Estadísticas Municipales.
- **Informe ABAPPRA (2001):** "Características del Sistema Tributaria Provincial y Municipal en la Argentina". Reunión Anual ABA año 2001.
- **Kusznir, J. C. et. al. (1994):** "La coparticipación de recursos fiscales en la relación provincia-municipios". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.). Proyecto PNUD ARG 91/014.
- **Ley N 3.098 de Corporaciones Municipales (1988).** Gobierno de la Provincia de Chubut.

- **Leyes Nacionales.** Base INFOLEG del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.
- **Leyes Provinciales.** Legislatura de la Provincia de Chubut.
- **Libonatti, O. (1997):** "Aspectos de la organización del sector público en la Provincia de Chubut". Mimeo.
- **Llaser, J. J.:** "Sistemas Tributarios Provinciales y Municipales. Un Análisis Crítico, presentado en el 7mo. Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas.
- **López Murphy, R. y Moskovits, C (1998):** "Desarrollos Recientes en las finanzas de los gobiernos locales en Argentina". Documento de Trabajo N 58. FIEL. Buenos Aires.
- **Luqui, Juan C. (1989):** "La Obligación Tributaria". Ed. Depalma; p. 205.
- **Martinez, C. (1999):** "Fuentes de Financiamiento Municipal: El Caso de Bahía Blanca". Asociación Argentina de Economía Política. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca.
- **Ministerio de Economía y Producción de la Nación:** Ejecuciones Presupuestarias de la Provincia de Chubut. Varios Años.
- **Municipalidad de Alto Río Senguer:** Ejecuciones Presupuestarias 2000-2002 y Ordenanza Tarifaria Anual.
- **Municipalidad de Dolavon:** Ejecuciones Presupuestarias 2000-2002 y Ordenanza Tarifaria Anual.
- **Municipalidad de Epuypén:** Ejecuciones Presupuestarias 2000-2002 y Ordenanza Tarifaria Anual.
- **Musgrave, R. (1959):** "Teoría de la Hacienda Pública", Ed. Aguilar, Madrid.
- **Navarro Marañón, A. (2000):** "Desarrollo Area Legal". Programa de Asistencia Técnica para los Municipios de Segunda Categoría, Comunas Rurales y Juntas Vecinales. Provincia de Chubut. Consejo Federal de Inversiones.
- **Naveira de Casanova, G. J.:** "El poder tributario de los municipios de provincia", Criterios Tributarios Nº 114, página 100.
- **Olazábal, R. M.:** "Asignación de Recursos a Municipalidades". Presentado en el 7mo. Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas.
- **Piffano, H. L. P. (1995a):** "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- **Piffano, H. L. P. (1995b):** "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "Finanzas Públicas y Economía



Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana", Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.

- **Piffano, H. L. P. (Director) et al. (1999):** "Federalismo Fiscal en Argentina: pasado, presente y futuro". Proyecto de Investigación en el marco del Programa de Incentivos Docentes. Facultad de Ciencias Económicas. UNLP.
- **Ponce, C; Capello, M; Nimmermann, P (1997):** "Financing Local Public Expenditure: a theoretical and empirical comparison between argentinean and german municipalities". 30 Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad DE Ciencias Económicas (UNCOR), Córdoba.
- **Poncio, R. D. (1995):** "Coparticipación Municipal." Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.)
- **Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995):** "Las Transferencias Intergubernamentales y la Equidad Distributiva: El Caso Argentino". Serie de Política Fiscal 88. CEPAL. Chile.
- **Porto, A.(1990):** "Federalismo Fiscal. El caso argentino", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- **Sanguinetti, P., Sanguinetti, J. y Tommasi, M (2001) :** "La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: Los determinantes económicos, institucionales y políticos". Consejo Federal de Inversiones - Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Universidad Nacional de La Plata - Provincia de Buenos Aires.
- **Schivndt, Enrique C. (1997):** Administración de los Recursos y Equilibrio Fiscal en los Municipios, Editorial Estudios Municipales de Administración.
- **Subsecretaría de Recursos Fiscales del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Chubut:** Estadísticas Fiscales de los Municipios de la Provincia.
- **Tappatá, A. R. de, (coord.); Kuszniir, J. C. y Kesman, K.:** "Estudio del sistema de gobierno de nivel municipal en la República Argentina". Fundación Mediterránea.
- **Tiscornia, F. y Pereyra, E. (1990):** "Proyectos de origen municipal y alternativas para su financiamiento". Consejo Federal de Inversiones.
- **Tomassi, F. (1997):** "Regímenes provinciales de participación de recursos a los municipios". Documento de trabajo (versión preliminar). Instituto Federal de Asuntos Municipales (I.F.A.M.) del Ministerio del Interior.
- **Wilhelm, Salomon (1979):** Recursos Municipales, Ed. Macchi.

## ANEXO: TALLERES DE SOCIABILIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

### Ficha técnica

A. Proyecto de Asistencia Técnica: “Mecanismos Alternativos de Generación de Recursos Fiscales Municipales”.

B. Lugares y Fechas de realización:

- Esquel: Martes 2 de diciembre.
- Trelew: Lunes 22 de diciembre.

C. Participantes: Intendentes municipales de las tres localidades, funcionarios a cargo de las áreas fiscales (dependiendo de la localidad, tesorero y/o contador general), empleados municipales, representante por la Provincia (colaborador del Ministro de Hacienda, Obras y Servicios Públicos).

D. Metodología de realización: Los talleres se llevaron a cabo a cargo de la responsable del proyecto, como moderadora de los talleres y del asistente técnico como observador.

La propuesta de la realización de los talleres tiene como intención principal socializar las experiencias recogidas en el trabajo de campo realizado previamente en cada uno de los municipios de la muestra y abrir el debate con los funcionarios locales acerca de las primeras conclusiones que surgen como resultado de los primeros informes realizados en el marco del proyecto de asistencia técnica. Los talleres se organizaron de acuerdo a una metodología que combina la exposición con el debate y la observación participante. La presencia de este “observador participante”, permitió rescatar de cada uno de estos encuentros aspectos relevantes que luego fueron considerados para el desarrollo del Informe Final del Proyecto.

Cada taller consistió en: a) charlas explicativas sobre los alcances del proyecto de asistencia técnica; b) debate entre la opinión de los participantes sobre la problemática vinculada a las deficiencias en el sistema tributario local vigente (derecho tributario, política tributaria, administración tributaria) y los resultados

preliminares alcanzados en el proyecto de asistencia técnica; c) entrega de material didáctico.

E. Material de trabajo: el material entregado consistió en una presentación (documento en Power Point) destacando las principales consideraciones que se desprendieron de la investigación sobre la base del material bibliográfico consultado para la realización del proyecto de asistencia técnica y la información provista por las autoridades municipales a través de las acciones de relevamiento en campo (ordenanzas tarifarias, ejecuciones presupuestarias de los últimos ejercicios, presupuesto anual vigente, indicadores socioeconómicos básicos, principales actividades económicas, normas legales complementarias).