

O/N.240  
K32

46832

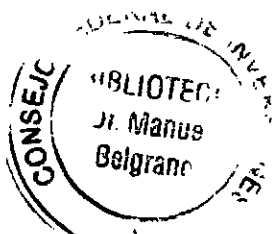
PROVINCIA DEL CHUBUT

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 Epuycn, 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>
2.1. Caracterización Regional.....	52
2.2. Principales Actividades Económicas.....	54
2.3. Análisis de las Finanzas Públicas Provinciales.....	57
2.4. El Sector Público Municipal en la Provincia.....	62
<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>
3.3.1. Diagnóstico de la situación fiscal y financiera de los Municipios .....	77
3.3.2. Análisis de los recursos tributarios de los Municipios .....	86
3.3.3. Algunas Reflexiones .....	99
<b>4. POSIBILIDADES DE MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN LOS MUNICIPIOS .....</b>	<b>103</b>
4.1. Implicancias respecto al mal diseño de los tributos municipales. Algunas lecciones para el mejoramiento de su rendimiento. ....	106
4.2. La opinión de la Corte Suprema en materia de potestades tributarias. Base para su implementación en los municipios de la muestra.....	116
<b>5 CONSIDERACIONES FINALES: UNA PROPUESTA PARA EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CHUBUT .....</b>	<b>119</b>
<b>6 REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>123</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 Epuypén, 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)

Años	Coparticipación	Resto
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)

Años	Transferencias	Resto
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 receptoras 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.

- Prorrateadores 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.

- Prorrateadores 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 prorrateo 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.

- Prorrateadores 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 prorrateo, 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.

- Prorrrateadores 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 prorrataador 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 prorratores 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.

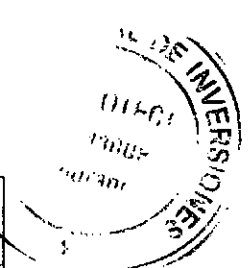
#### ▪ Distribución secundaria

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**  
**Coefficientes en la Distribución Secundaria**



Tipología	Provincias	Criterio Predominante
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.