

La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos

Colección Textos Institucionales

sam
SECRETARÍA DE
ASUNTOS MUNICIPALES

 Ministerio del
Interior y Transporte
Presidencia de la Nación

EDICIONES UNGS
 Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

LA ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN MUNICIPAL
EN LA ARGENTINA: ALCANCES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS

La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos

El estudio fue coordinado por

Alejandro López Accotto (UNGS) y Mariano Macchioli (SAM).

Participaron en la redacción, además de los coordinadores, Cristian Adaro, Ignacio Argonz, Juan Francisco Gómez, Matías Mangalo, Martín L. Mangas, Carlos R. Martínez y Cynthia Martínez.

Colección Textos Institucionales



La estructura de la recaudación municipal en la Argentina : alcances, limitaciones y desafíos / Gloria Acosta ... [et al.] ; coordinación general de Alejandro López Accotto ; Mariano Macchioli. - 1a ed. . - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015.

178 p. ; 22 x 16 cm. - (Textos institucionales ; 12)

ISBN 978-987-630-217-3

1. Finanzas Municipales. 2. Recaudación. I. Acosta, Gloria II. López Accotto, Alejandro, coord. III. Macchioli, Mariano, coord.
CDD 336.2

Presidenta de la Nación
Cristina Fernández de Kirchner

Ministro del Interior y Transporte de la Nación
Aníbal Florencio Randazzo

Secretario de Asuntos Municipales
Ignacio Lamothe

© Secretaría de Asuntos Municipales, 2015
Av. Leandro N. Alem 168, Piso 6, Oficina 2 (C1003AAO),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel.: (54-11) 4346-1765/1792
e-mail: municipios@mininterior.gob.ar
www.municipios.gob.ar

Rectora de la Universidad Nacional de General Sarmiento
Gabriela Diker

Secretario de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento
Rodrigo Carmona

Director del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento
Gustavo Kohan

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015
J. M. Gutiérrez 1150 (B1613GSX), Los Polvorines
Tel.: (54-11) 4469-7507 / Fax: (54-11) 4469-7504
e-mail: ediciones@ungs.edu.ar
www.ungs.edu.ar/ediciones

Impreso en Artes Gráficas Buschi S.A.
Ferré 2250/52 (C1437FUR) Ciudad de Buenos Aires, Argentina,
en el mes de septiembre de 2015.
Tirada: 2000 ejemplares.

Índice

Prólogo I / Ignacio Lamothe	9
Prólogo II / Gabriela Diker.....	11
Agradecimientos	13
Introducción.....	15
PARTE I. El marco fiscal de los municipios argentinos.....	19
1. El contexto institucional.....	19
2. Las potestades tributarias y fiscales municipales	24
3. La evolución en las últimas dos décadas de las finanzas municipales en la Argentina.....	46
4. La situación actual de las finanzas municipales en la Argentina	64
PARTE II. Los recursos propios municipales	85
1. Los recursos públicos: definición y principales conceptos	85
2. La tasa de servicios generales.....	95
3. La tasa por inspección de seguridad e higiene	108
4. La tasa de conservación de la red vial municipal	112
5. Otras tasas, derechos y contribuciones.....	117

PARTE III. Buenas prácticas de gestión tributaria municipal.....	125
1. El análisis del relevamiento de variables cualitativas	125
2. Incentivos para el cumplimiento voluntario de tasas	126
3. Gestión de morosos y tercerización en el cobro de tasas	130
4. Capacitación al personal y uso de sistemas informáticos de gestión tributaria	131
5. Coordinación fiscal con otros organismos de recaudación	134
PARTE IV. Conclusiones y recomendaciones.....	139
1. Conclusiones	139
2. Recomendaciones y propuestas para la implementación de políticas	143
Anexo 1. Metodología y fuentes	147
Anexo 2. Cuadros complementarios.....	157
Índice de cuadros, gráficos y mapas	171
Bibliografía	175

Prólogo I

La Argentina transita un enorme proceso de desarrollo económico en sus tres niveles de gobierno, al calor de políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno nacional orientadas a sostener la demanda agregada. Como es lógico, estos cambios impactan en las ciudades argentinas, transformando especialmente su estructura y dinámica económica y productiva. Este gran crecimiento trajo aparejadas nuevas problemáticas, y es allí donde se asientan los nuevos desafíos y radican las mayores responsabilidades de cara al desarrollo futuro del país.

Por esta razón, el gobierno nacional desarrolla políticas públicas tendientes a consolidar la instancia municipal, dotándola de infraestructura y recursos económicos, con el fin de fortalecer su autonomía. La misma se entiende como la capacidad que tiene una comunidad para organizar el funcionamiento de su gobierno, generar recursos propios y planificar su futuro. En este marco, las ciudades tienen cada vez más injerencia en el desarrollo local, y el fortalecimiento de sus capacidades adquiere un valor estratégico: es importante pensar municipios financieramente sostenibles, políticamente audaces y técnicamente sólidos para poder alcanzar un crecimiento genuino y con equidad.

Esta realidad nos enfrenta con la necesidad de conocer sobre los temas estructurales que hacen al funcionamiento de una ciudad: cómo se organiza económicamente, cómo recauda y en qué gasta su presupuesto. Esta información nos permitirá tener indicios de las dificultades y desafíos que hoy atraviesan los gobiernos locales.

El presente estudio va en esa dirección, y es el resultado de un trabajo entre distintas instituciones que, luego de abordar múltiples experiencias de gestión, aportan –desde una perspectiva interdisciplinaria– una mirada distinta sobre la cuestión fiscal. Se analiza la complejidad de un sistema

con veintitrés regímenes fiscales distintos que conviven y se superponen, muchas veces de manera anárquica y contradictoria.

En este sentido, la Secretaría de Asuntos Municipales desarrolla una intensa tarea en articulación con las universidades nacionales con el fin de vincular la producción de conocimiento, propia del ámbito académico, con las necesidades reales y concretas de las ciudades argentinas. Esta primera fotografía sobre la cuestión fiscal en el ámbito municipal nos permitirá conocer sobre las dificultades y desafíos que las ciudades deben sortear, pero, fundamentalmente, nos brindará una hoja de ruta para saber cómo iniciar un proceso de optimización de las políticas públicas desde las instancias centrales del gobierno, para seguir fortaleciendo la autonomía local.

Esta publicación tiene por objeto recabar y sistematizar información sobre la estructura fiscal de los municipios argentinos para poder analizar el funcionamiento de la estructura tributaria nacional. La iniciativa busca sentar un precedente acerca de la cuestión fiscal, mostrando distintas herramientas en el diseño de las políticas públicas que pueden aportar a la mejora de la estructura tributaria nacional. Tener un panorama de la actual composición de la estructura fiscal municipal argentina y sobre qué medidas pueden adoptarse, permitirá ir hacia un escenario de mayor armonía y coordinación fiscal.

Esperamos que este aporte sea el puntapié inicial de muchas otras iniciativas que mejoren la cuestión fiscal, una temática compleja, inexplorada, pero de vital importancia para el funcionamiento del sistema federal argentino.

Ignacio Lamothe
Secretario de Asuntos Municipales
del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación

Prólogo II

El libro que presentamos aquí expresa acabadamente la vocación de la Universidad Nacional de General Sarmiento de contribuir, a través de la producción de conocimiento sistemático y fundado en la investigación empírica, al análisis, revisión y diseño de las políticas públicas.

Producido en el marco de un convenio con la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, se trata de un estudio que releva y analiza la situación fiscal en casi doscientos municipios argentinos con el propósito de construir parámetros regionales en materia de gestión fiscal que resulten representativos para todos los municipios de la República Argentina. Por su temática y por su alcance, constituye un estudio que no tiene precedentes en el marco de lo que en el campo de las finanzas públicas se denomina “federalismo fiscal”, lo que lo convierte en un aporte particularmente valioso tanto en términos académicos como políticos.

Felizmente, la alianza entre la producción académica producida en las universidades nacionales y las políticas de Estado ya no constituye una novedad en la Argentina. En los últimos años se ha intensificado este vínculo dando lugar, en distintas áreas, a la producción de investigaciones cada vez más relevantes desde el punto de vista de su aporte a la definición y evaluación de políticas públicas y, como contracara, a la implementación de políticas cada vez más y mejor fundadas en evidencia empírica.

Desde ya, la relación entre investigación y política dista de ser simple y directa. Sabemos que muchas veces la agenda de la política no coincide con las agendas investigativas, e incluso que un problema político o *de las políticas* no es idéntico a un problema de investigación. También sabemos que los tiempos de la investigación académica (que, por lo general, insume varios años para obtener resultados) suelen no acompañar bien los tiempos de las políticas públicas, especialmente cuando estas están llamadas a intervenir sobre problemas muchas veces acuciantes, aquí y

ahora. Sabemos también, finalmente, que el modo y los ámbitos en los que se comunican los resultados de la investigación académica no son del todo compatibles con las formas de comunicación que requieren el debate público y los ámbitos de definición de políticas públicas.

Ahora bien, que la relación entre investigación y política no sea simple y directa no significa que no podamos, y mucho menos que no debamos, recorrerla. Por el contrario, si los universitarios queremos producir un conocimiento relevante desde el punto de vista de su aporte al desarrollo social, económico, cultural, educativo y productivo del país debemos tomar la agenda política como propia. Si queremos implementar cada vez mejores políticas públicas, más eficaces en el logro de sus propósitos, estas deben considerar el conocimiento sistemático y fundado producido acerca de los problemas sobre los que se proponen intervenir.

Este libro es un gran ejemplo del modo en que estamos recorriendo esa distancia. En primer lugar, se propone estudiar el *problema político* de la fiscalidad municipal, utilizando todos los procedimientos y el rigor que son propios de la investigación científica. En segundo lugar, expone resultados de un estudio de gran alcance que pudo completarse en un tiempo acotado gracias a la conjunción de dos condiciones: 1) la participación de un equipo de la Universidad que acumula conocimiento e investigaciones previas muy significativas sobre la temática tributaria y mucha experiencia en el desarrollo de estudios con estas características, y 2) el financiamiento de la Secretaría de Asuntos Municipales, que permitió conformar un equipo muy amplio para desarrollar un relevamiento enorme en poco tiempo. En tercer lugar, no solo comunica sus resultados de una manera clara y directa, sino que además los traduce en recomendaciones y propuestas para la implementación de políticas, traccionando al discurso académico hacia un registro poco frecuente.

Por último, no quiero dejar de mencionar que todo esto fue posible gracias a la participación y al diálogo permanente que hemos sostenido a lo largo de todo el proceso con los equipos y los responsables políticos de la citada Secretaría. Este libro representa, entonces, no solo un aporte valioso para el conocimiento y la definición de políticas fiscales en la escala municipal; también constituye un buen ejemplo de un camino que nos proponemos continuar y profundizar.

Gabriela Diker
Rectora de la Universidad Nacional de General Sarmiento

Agradecimientos

Corresponde agradecer a la Federación Argentina de Municipios por su colaboración en proporcionar datos de contacto e información sobre los gobiernos locales argentinos.

También merece un agradecimiento destacado el interés, la colaboración y la respuesta brindada por las autoridades y los funcionarios de los municipios incluidos en el presente estudio. Sin su desinteresada cooperación, paciencia en atender nuestras solicitudes y voluntad para realizar aportes de singular utilidad no existiría esta publicación.

Por último, fueron valiosas las contribuciones de Mariana Martínez, que ha trabajado en la recopilación y el procesamiento de la información municipal; de Malena Libman, que ha elaborado la cartografía temática; de las becarias Gloria Acosta y Emilia Montiveros, cuya labor ha resultado fundamental en materia de apoyo logístico y operativo; y de Esteban Gómez, que ha facilitado el proceso administrativo.

Introducción

La distribución de funciones y potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno da lugar a un campo específico de las finanzas públicas, habitualmente denominado “federalismo fiscal”. En la Argentina, este campo de acción se nutre de complejidades institucionales, históricas, políticas, económicas y sociales en los diferentes niveles de gobierno. Así, a la complejidad de la distribución de recursos entre la Nación y el conjunto de las provincias hay que incorporar otras dos variables claves: el reparto entre todas las provincias y, a su vez, la distribución que cada provincia realiza al conjunto de sus gobiernos locales.

A ese complejo entramado se le suma la enorme heterogeneidad del territorio en términos de desarrollo económico. Esto puede apreciarse, por ejemplo, en el hecho de que el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 2005 representaba casi ocho veces el correspondiente a la provincia de Formosa.

Entonces, para abordar esta cuestión es útil diferenciar cuatro ámbitos de análisis en el campo de las finanzas públicas argentinas: el que refiere al conjunto de los tres niveles de gobierno y los tres específicos de cada uno de esos tres niveles: nacional, provincial y municipal.

Lamentablemente, la problemática municipal no ha sido debidamente analizada en nuestro país, ya que, en general, los estudios que tienen que ver con el federalismo fiscal se refieren casi con exclusividad a la relación entre la Nación y las provincias. Las investigaciones existentes que analizan la situación fiscal y financiera del sector público municipal argentino son escasas, solo abarcan algunas provincias o, las más representativas a nivel federal, se han elaborado hace más de una década.

Desde el año 2003 han existido profundas transformaciones en la orientación de las políticas nacionales, y en estos años, además, de una manera concurrente, la agenda de temas y funciones se ha complejizado

y los municipios han ido asumiendo nuevas competencias. Un propósito central de este libro es contribuir a una mejor comprensión de las finanzas públicas municipales que sirva como punto de apoyo a los gobiernos locales de todo el país para el análisis y el diseño de políticas acordes a una prestación de bienes y servicios públicos de calidad que esté a la altura de las demandas de la población.

Para ello es imprescindible contar con un estudio, como el presente, que permita diagnosticar con precisión la situación fiscal de los diferentes municipios, contemplando las múltiples diferencias existentes en materia regional, de institucionalidad, magnitud poblacional, superficie, nivel de actividad económica y grado de desarrollo local, entre otras variables relevantes.

Asimismo, la presente investigación se propuso construir parámetros regionales en materia de gestión fiscal que resulten representativos para todos los municipios de la República Argentina.

Un trabajo realizado a partir de datos de una muestra amplia (en cuanto a su magnitud), representativa (de las diferentes escalas poblacionales de los gobiernos locales) y federal (ya que contempla la situación en todas las provincias), como el que aquí se presenta, permite obtener elementos de diagnóstico y conclusiones generales sobre la realidad fiscal de los municipios en las diferentes regiones del país.

En tal sentido, se trata de una contribución casi sin precedentes en materia de estudio a nivel financiero, fiscal y normativo de los municipios argentinos, que, por su magnitud, se convierte en un aporte para colocar en la agenda de la política pública los asuntos más relevantes de la fiscalidad municipal: sus dificultades, desafíos y potencialidades. Todo ello, en la línea de lograr un desarrollo acorde con los parámetros de mayor eficacia, eficiencia y equidad en la recaudación municipal.

Estas son las razones que justifican el presente trabajo, el cual posee una estructura dividida en cuatro partes, a saber:

- En la primera se aborda el marco institucional municipal a partir de las normas provinciales referidas a los aspectos económicos y financieros que rigen para los municipios en cada una de las provincias, lo que permite comprobar la enorme heterogeneidad de este colectivo. A continuación, se presenta un panorama general sobre la evolución de las finanzas municipales en las últimas dos décadas, utilizando para ello ciertos indicadores de recursos y gastos, como los de autonomía financiera y resultado financiero. Asimismo, se

da cuenta de la situación actual de las finanzas municipales en la Argentina a partir de analizar la composición de la recaudación tributaria, tanto a nivel consolidado como por región geográfica, y se clasifica a los municipios, según un corte poblacional, en pequeños, medianos, grandes y metropolitanos.

- En la segunda parte se analizan en profundidad las principales tasas municipales con el objetivo de observar los criterios de imposición, las bases imponibles y las alícuotas –junto a la recaudación, el impacto económico en los contribuyentes y los niveles de cobrabilidad– de cada una de ellas.
- En la tercera parte se registra un panorama de las buenas prácticas de gestión tributaria municipal a partir de un relevamiento cualitativo realizado sobre la base de una encuesta administrada a los municipios, a los fines de identificar y determinar los alcances de las políticas relacionadas con los incentivos al cumplimiento tributario, las políticas y herramientas utilizadas en la gestión y administración tributaria y los mecanismos de coordinación fiscal.
- En la cuarta parte se incluye un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política para fortalecer la gestión fiscal de los municipios argentinos, así como también para encuadrar el rol que puede jugar el Estado nacional para colaborar con ese objetivo.
- Por último, se incluyen dos anexos. En el primero se presenta la metodología utilizada para el relevamiento y el análisis de la información que ha servido de base para a este trabajo, y en el segundo, un conjunto de cuadros estadísticos con información fiscal municipal desagregada.

Es decisiva la capacidad de los municipios de captar, en forma creciente, recursos propios y aplicarlos eficientemente para asegurar un mejor financiamiento de sus políticas públicas orientadas a promover el desarrollo local. Combinado con una estrategia central, como es la de consolidar las autonomías municipales y promover el desarrollo del federalismo económico y político en todo el territorio nacional, se convierte en un aspecto fundamental el fomento de herramientas e instrumentos tendientes a fortalecer la gestión fiscal municipal. Esperamos que este trabajo sea una contribución para avanzar en esa línea.

PARTE I

El marco fiscal de los municipios argentinos

1. El contexto institucional

De los datos del Censo Nacional del año 2010 surge la existencia de un universo total de 2.294 gobiernos locales, aunque solo algo más de la mitad de ellos está constituido como municipio. Los demás gobiernos locales se inscriben en distintas categorías o denominaciones: comunas, comisiones municipales, juntas de gobierno, comisiones de fomento, comunas rurales, entre otras. Esta organización institucional difiere notablemente de provincia a provincia.

La primera distinción de la categoría *municipio* se produce en cuanto a la delimitación territorial. La mayor parte de las constituciones provinciales son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial de los municipios. Casi todas delegan en el Poder Legislativo provincial la fijación definitiva de límites. Algunas constituciones adhieren al sistema de *ejidos colindantes*, y otras, al concepto de *no colindantes*.

El sistema de ejidos colindantes (también denominado partido, departamento o distrito) incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales. Este es el caso de la provincia de Buenos Aires.

Bajo el rótulo de ejidos no colindantes, es decir que entre municipio y municipio existen tierras de jurisdicción exclusivamente provinciales, se agrupan dos tipologías:

- Cuando se considera solo el ejido urbano que hace coincidir los límites del municipio con la urbanización, como ocurre, por ejemplo, en San Luis y en Santa Cruz.

- Cuando al contorno del ejido urbano se le adiciona un área rural (como forma de prever el crecimiento de la ciudad), como ocurre en Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

De esta forma, en el año 2010 el 92% de la población argentina habitaba en territorios bajo la jurisdicción de algún gobierno local; un 7% vivía en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el 1% restante residía en zonas rurales que no corresponden a ninguna jurisdicción de nivel municipal.

En cuanto a las otras unidades de gobierno local, de menor relevancia que los municipios, en los lugares donde existen llevan distintos nombres y poseen diferentes características: *comunas* en Córdoba, Santa Fe, Santa Cruz y Tierra del Fuego; *comisiones municipales* en Jujuy, San Luis y Santiago del Estero; *juntas de gobierno* en Entre Ríos; *comisiones de fomento* en Chubut, Formosa, La Pampa, Neuquén y Río Negro, y *comunas rurales* en Tucumán.

El tamaño medio de los gobiernos locales, según su cantidad de habitantes, es también muy diferente en las distintas provincias, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Cantidad de gobiernos locales y habitantes promedio, por provincia. Año 2010

Provincia	Cantidad de gobiernos locales	Habitantes promedio por gobierno local
Buenos Aires	134	116.605
Mendoza	18	96.607
Tierra del Fuego	3	42.006
San Juan	19	35.845
Salta	59	20.584
La Rioja	18	18.536
Chaco	68	15.519
Misiones	75	14.688
Corrientes	68	14.573
Tucumán	112	12.888
Jujuy	61	11.038
Chubut	47	10.694
Catamarca	36	10.217
Santa Cruz	27	9.942
Neuquén	58	9.294
Santa Fe	370	8.634
Río Negro	75	8.349
Formosa	55	8.195
Córdoba	428	7.503
San Luis	68	6.013
Santiago del Estero	119	5.605
Entre Ríos	247	4.919
La Pampa	129	2.472

Fuente: elaboración propia según datos del Censo Nacional, 2010.

Además, dentro de una misma provincia y entre gobiernos locales de idéntico estatus, las diferencias de escala son de tal magnitud que, por ejemplo, el municipio más poblado de Buenos Aires (La Matanza) tenía en 2010 una población que era más de mil veces la del municipio menos habitado de la misma provincia (Tordillo).

A esto se suma que, también en términos de territorio, la heterogeneidad es muy grande. Existen, en una misma provincia, municipios de muy diverso tamaño. En el caso de Buenos Aires, por ejemplo, el municipio de Carmen de Patagones ocupa 13.600 km², y el de Vicente López, tan solo 33 km² (es cuatrocientas veces más pequeño).

La heterogeneidad llega incluso hasta el punto de que la población y el producto bruto de varias municipalidades superan en dimensión al de varias provincias. Por ejemplo, la población de las municipalidades de Córdoba y La Matanza superan a la de dieciocho provincias, y el PVB de los municipios del conurbano bonaerense supera a la suma del PVB de muchas provincias argentinas.

Además, por un lado están las capitales y las grandes ciudades, que cuentan con presupuestos importantes y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera, y por otro lado se encuentran las pequeñas localidades, que pueden tener, desde un punto de vista institucional, grados de parentesco con aquellas grandes ciudades, pero cuentan con una dotación de recursos notablemente menor, y por lo tanto atraviesan problemáticas bien diferentes.

En la Argentina, la Constitución Nacional no es la que define el régimen municipal de gobierno. El artículo 5 establece: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Asimismo, el artículo 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994 consagra explícitamente la autonomía municipal cuando establece: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Es decir que, por un lado, existen tantos regímenes locales como provincias hay en nuestro país, y por otro lado la Constitución Nacional habilita a los municipios a establecer sus propias formas de gobierno por medio de la redacción de cartas orgánicas municipales, aunque estos alcances están determinados por la legislación de cada provincia.

En términos generales, la autonomía política, financiera y administrativa del nivel municipal se encuentra garantizada en todas las constituciones provinciales. Esto significa que es posible elegir libremente a las autoridades de gobierno (autonomía política), manejar y asignar el presupuesto en forma independiente (autonomía financiera) y conformar la estructura orgánica y designar al personal en forma autónoma de otro poder político (autonomía administrativa).

En cambio, no todos los regímenes municipales brindan autonomía institucional, es decir que no todos otorgan la facultad a los municipios para ejercer el poder constituyente mediante el dictado de una carta orgánica municipal. Esto no suele ser un limitante en materia financiera y fiscal, aunque es un determinante respecto de la plena autonomía municipal, contrariando el principio constitucional. En algunas provincias, que han incorporado la autonomía institucional, esta tiene distinta amplitud según el tamaño del municipio. Por ejemplo, en Córdoba el régimen municipal establece que solo las ciudades con una población mayor a diez mil habitantes pueden dictar su propia carta orgánica.

Hasta 1994 fue materia de interpretación y discusión entre los constitucionalistas argentinos si la Constitución Nacional establecía que los municipios eran *autárquicos* o *autónomos*.

La autarquía significa que un ente u organismo tiene la capacidad de administrarse a sí mismo, de acuerdo con una norma que le es impuesta. La autonomía es no solo tener la capacidad de administrarse a sí mismo, sino que es, además, tener el derecho de dictar las propias normas por las que ese ente u organismo ha de regirse, así como también el derecho de gobernarse por autoridades elegidas democráticamente.

En marzo de 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó que los municipios eran constitucionalmente autónomos. Fundó tal criterio en ocho razones:

- El origen constitucional de los municipios.
- La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en entidades autárquicas.
- La imposibilidad de la supresión de los municipios.
- El carácter de la legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de resoluciones administrativas de las normas emanadas de entidades autárquicas.
- El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios establecido por el artículo 33 del Código Civil, frente al carácter contingente de las entidades autárquicas.
- El alcance de las resoluciones municipales, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción.
- La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios.

- La elección popular de sus autoridades.

Algunos de los ejemplos dados permiten visualizar de una manera rápida que el colectivo municipal está integrado por una amplia variedad de hechos y circunstancias históricas, sociales, políticas y económicas, y que tales diferencias en la composición no deben ser soslayadas en el análisis de la situación fiscal de los municipios en la Argentina.

2. Las potestades tributarias y fiscales municipales

En relación con el marco general del federalismo fiscal argentino y su evolución en las últimas décadas, corresponde considerar el peso de cada nivel de gobierno en el consolidado de las distintas jurisdicciones, es decir, cómo se distribuyen los ingresos y los gastos entre el Estado nacional, el conjunto de gobiernos de nivel provincial y los municipios argentinos. A modo ilustrativo, la situación en 1993 y en 2013 era la siguiente:

Cuadro 2. Distribución de ingresos y gastos por nivel de gobierno. Años 1993 y 2013

Nivel de gobierno	Ingresos		Gastos	
	1993	2013	1993	2013
Nacional	78%	80%	52%	58%
Provincial	16%	16%	39%	33%
Municipal	6%	4%	9%	9%

Fuente: elaboración propia según datos del MECON.

El cuadro indica, en el caso de los ingresos, una fuerte concentración en el nivel superior. Esto está en línea con la teoría vinculada a la eficiencia recaudatoria, que supone que la misma aumenta cuando la recaudación se realiza en las jurisdicciones de mayor espacio de intervención. A su vez, la situación actual no difiere, en este plano, de la que se apreciaba hace veinte años, más allá de una considerable merma de la recaudación municipal.

En el caso del gasto, en el período indicado no se nota una tendencia a la descentralización; por el contrario, se observa un mayor peso del nivel nacional, vinculado con una recuperación del papel del Estado en la economía y con un mayor desarrollo de las políticas sociales. Sin embargo, es

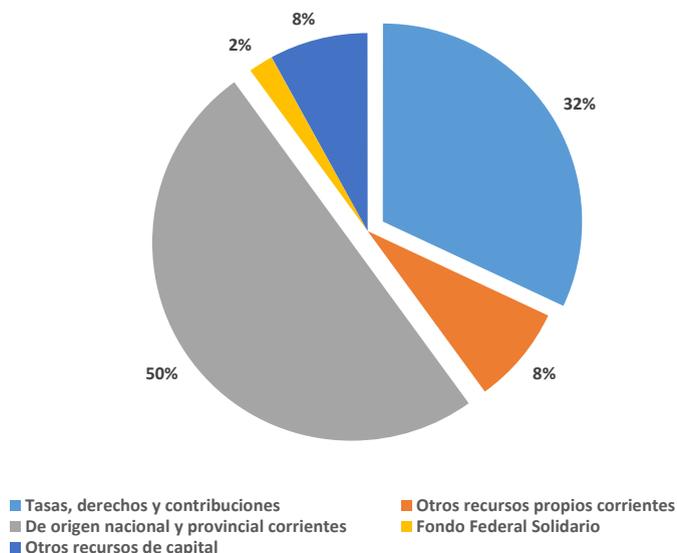
importante señalar que en 1980 la participación del gobierno nacional en el gasto consolidado era del 66%, y fueron las políticas de descentralización implementadas en el último cuarto del siglo pasado las que modificaron esa situación, lo que produjo un muy fuerte impacto en los gobiernos provinciales y, en menor medida, en los municipios.

La diferencia entre lo que recauda y lo que gasta cada nivel jurisdiccional, junto con la desigualdad territorial, es lo que da lugar a la necesidad de un sistema de transferencias intergubernamentales. De estas transferencias, las más importantes son las que se realizan a través de las leyes de coparticipación, que definen un porcentaje importante tanto de los ingresos provinciales como de los municipales.

En gran parte del territorio nacional, y muy especialmente en las provincias de mayor peso poblacional y económico, los municipios tienen como principal fuente de recursos propios el cobro de tasas retributivas de servicios, que integran, dentro del grupo de los recursos denominados no tributarios, la categoría de tasas, derechos y contribuciones.

Los recursos municipales, que desde la perspectiva nacional suelen definirse como *no tributarios*, muchas veces para los gobiernos provinciales y municipales se denominan *tributarios de origen municipal*, y se destacan por comprender una gran variedad de tasas, en sentido amplio, ya que las habitualmente denominadas *tasas de servicios generales* (o alumbrado, barrido y limpieza) y *tasas de inspección por seguridad e higiene*, en algunas provincias se denominan *derecho sobre la propiedad raíz* o *contribución sobre los inmuebles*, en el primer caso, y *derecho de inspección y contribución de industria y comercio*, en el segundo.

Gráfico 1. Origen de los recursos municipales, consolidado 23 provincias. Año 2013



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como puede apreciarse en el Gráfico 1, la mitad de los recursos municipales provienen de lo que se recibe de la coparticipación y de otras transferencias corrientes, nacionales y provinciales. Los recursos genuinamente propios (impuestos, regalías e ingresos no tributarios que incluyen tasas, derechos, contribuciones y otros) alcanzan solamente el 40%. Esto implica que los municipios argentinos poseen una gran dependencia de las transferencias provenientes de los niveles superiores de gobierno, ya que con los recursos propios obtienen solamente dos de cada cinco pesos de su presupuesto.

Como ya se describió, la Constitución Nacional brinda la primera aproximación a la discusión acerca de la autonomía financiera de los municipios. Asegura la autonomía pero sujeta a los lineamientos particulares de cada provincia.

A nivel nacional existen también normas específicas relativas a las transferencias de recursos de origen nacional a los municipios, dentro de las

cuales se encuentra el Fondo Federal Solidario (FFS). Estas transferencias suelen caracterizarse por no ser de libre disponibilidad, y se destinan en general a solventar gastos de capital concretos o, como en el caso de los recursos provenientes del FFS, correspondientes a erogaciones definidas por cada gobierno local, pero que deben ser de capital (es menos común que este tipo de transferencias se destinen a gastos corrientes).

A nivel provincial existen, fundamentalmente, tres tipos de normas que juegan un rol determinante en lo que concierne a la conformación de los recursos correspondientes a los gobiernos municipales de la República Argentina:

- Aquello que prescribe cada carta magna provincial.
- Cuestiones de índole fiscal de la Ley Orgánica Municipal (LOM) o su equivalente en cada provincia.
- Regímenes de coparticipación provincial que reparten entre los municipios tanto una porción de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI), que el gobierno nacional transfiere al conjunto de las 24 jurisdicciones, como así también parte de lo producido por diversas fuentes de recursos propios provinciales.

De allí la importancia de trabajar el rol de dichos cuerpos normativos en las distintas provincias argentinas a los fines de conocer las reglas institucionales que rigen el accionar de los gobiernos municipales en materia de obtención, administración y aplicación de recursos públicos.

Por ello, resulta de particular interés analizar el contenido de las leyes provinciales de coparticipación en los tres aspectos básicos de cualquier régimen de este tipo:

- Los recursos que integran la masa coparticipable.
- El porcentaje de distribución primaria correspondiente al conjunto de jurisdicciones de menor nivel (en este caso, los gobiernos locales).
- Los criterios y/o ponderadores aplicados en la distribución secundaria, es decir, cómo se efectúa el reparto de esos recursos entre los distintos gobiernos locales.

La importancia relativa en la composición de los ingresos municipales de los recursos de coparticipación, que son transferencias automáticas

de libre disponibilidad, configuradas como un derecho de los gobiernos municipales, hace que merezcan un análisis detallado.

Asimismo, cabe destacar que, en particular, las constituciones provinciales (CP) y las leyes orgánicas municipales en su conjunto norman acerca de los conceptos que constituyen los recursos municipales propios. A tal respecto, es clave el análisis de aquellos casos en que la potestad sobre ciertos impuestos, tradicionalmente provinciales, ha sido asignada o transferida, total o parcialmente, a los gobiernos locales.

Este asunto se aborda al final del capítulo, en donde se detallan, tributo por tributo y provincia por provincia, las potestades impositivas que corresponden a los gobiernos municipales argentinos.

2.1. Las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales

Como se mencionó antes, el accionar fiscal de los municipios se enmarca en lo normado por las CP y por las LOM, en un todo de acuerdo con los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

En tal sentido, 19 provincias expresamente han manifestado en sus constituciones la autonomía económica, política, institucional, administrativa y financiera de sus municipios. Las que no lo han hecho son Buenos Aires, Mendoza, Formosa y Santa Fe.¹

Desde la introducción en el año 1994 del término “autonomía municipal” por parte del artículo 123 de la Constitución Nacional, más del 80% de las provincias han incluido dicho concepto en sus respectivas constituciones. Sin embargo, la evidencia empírica de veinte años de ejercicio de tal autonomía indica que la aplicación del referido término aún representa un debate no saldado para el régimen municipal.

En la práctica, el conjunto de los municipios argentinos depende fuertemente de las transferencias de recursos por parte de los gobiernos provinciales y del gobierno nacional. Según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (DNCFP), correspondientes al año 2011,

¹ A excepción de Buenos Aires, las otras tres provincias que no han incorporado la figura de la autonomía municipal son las que no han reformado su Carta Magna con posterioridad a la reforma constitucional nacional de 1994: la última reforma de la Constitución de Mendoza data del año 1916; la de Santa Fe, del año 1962, y la de Formosa, del año 1991.

tres de cada cinco pesos ingresados en las arcas públicas municipales se originaron en otras jurisdicciones.

Por otro lado, entre las CP y las LOM se establecen los lineamientos generales dentro de los cuales los municipios deben operar en los aspectos económico-financieros, en particular en lo atinente a los tipos de recursos que se les permite recaudar, a las funciones de gasto que les corresponden y a las limitaciones y condiciones que los gobiernos provinciales prevén para los municipales a la hora de endeudarse. Atento a ello, a continuación se analizan por separado cada uno de estos tres tópicos.

a. Normativa relativa a los recursos municipales

En términos generales, los recursos municipales se conforman por impuestos, tasas, derechos, contribuciones, otros conceptos de recaudación propia y transferencias provenientes de otras jurisdicciones, sean de nivel nacional o provincial.

En este sentido, es importante detectar las autorizaciones que la normativa vigente (CP y/o LOM) les otorga a los municipios para crear tributos, así como también las delegaciones de aquellos impuestos que eran originalmente de índole provincial y cuya potestad se transfiere a los gobiernos locales.

Respecto al primero de dichos puntos, cabe destacar que la normativa analizada, en especial las LOM, son amplias en su definición de los recursos que, por medio de la recaudación propia, pueden abastecer las arcas públicas municipales. En las LOM existen desde muy cortas enumeraciones hasta extensas listas que dan cuenta de cierta flexibilidad en lo que respecta a los recursos que pueden crear los municipios para afrontar sus gastos en un todo de acuerdo con la autonomía proclamada, tanto en la Constitución Nacional como en las provinciales.

En efecto, podemos citar, como ejemplo de un primer conjunto correspondiente a aquellas provincias donde existe poco detalle, el caso de Río Negro, donde el tesoro municipal se forma de acuerdo con lo establecido en los artículos 230 y 231 de la CP, que brindan a los municipios una completa flexibilidad respecto a la definición de sus recursos.

Así, respecto a las tasas municipales, la Carta Magna rionegrina únicamente especifica que el tesoro municipal estará compuesto por “lo recaudado en concepto de tasas y contribuciones de mejoras. La alícuota

se determina teniendo en cuenta, entre otros conceptos, el servicio o beneficio recibido, el costo de la obra y el principio de solidaridad”.² Respecto a la posibilidad de crear impuestos, los municipios tienen la facultad de “crear y recaudar impuestos de manera complementaria a la que tiene la Nación sobre las materias que le son propias y las que las leyes establecen para el orden provincial”.³

En el caso de Buenos Aires, si bien la Constitución de esa jurisdicción le delega amplias funciones a los municipios, la provincia no delegó ninguna facultad tributaria a los gobiernos locales.

El segundo grupo se define por el hecho de desarrollar un listado extenso y detallado de los recursos permitidos para conformar los tesoros municipales. Sin embargo, dentro de ese conjunto también se hace presente una gran heterogeneidad en materia de contenido, en donde se pueden identificar, al menos, dos situaciones:

- Donde se advierte que las normas, en forma expresa, operan a título meramente enunciativo, es decir, no excluyente. Específicamente, en dieciocho casos⁴ la LOM establece listas de recursos permitidos para formar parte del erario municipal, con la particularidad de ser todas a título enunciativo o no excluyente. Con lo cual se permite “cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la Municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución”.⁵
- Donde no se advierte tal situación en forma explícita. En tal sentido, una vez más la normativa del primer grupo comulga con la idea de brindarles a los gobiernos locales la autonomía municipal proclamada por el artículo 123 de la Constitución Nacional.

En un tercer grupo (Córdoba, Mendoza, Santa Cruz y Chaco) la normativa no establece el carácter de *enunciativo* o de *no exclusividad* de los recursos permitidos; es esta una característica limitante para los gobiernos locales. Sin embargo, la enunciación en cada caso es laxa; por ejemplo, en

² Constitución Provincial de Río Negro, art. 230, inc. 4.

³ Constitución Provincial de Río Negro, art. 231.

⁴ Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

⁵ Ley Orgánica Municipal, Decreto-Ley 6.769/58, Provincia de Buenos Aires, artículo 226.

Chaco constituyen recursos municipales “las tasas de ABL, desinfecciones y todo otro servicio que efectivamente preste la municipalidad”.⁶

Por lo tanto, podemos precisar que no existe en ninguna provincia argentina una enunciación estricta y excluyente que defina qué recursos son susceptibles de integrar el tesoro municipal, lo que deja abierta la posibilidad de que los municipios graven sobre múltiples hechos impositivos, siempre que no estén contemplados en la legislación provincial o nacional.

Otro aspecto de cierto interés, en lo que atañe a la temática de los recursos municipales, consiste en la posibilidad de que dichos ingresos sean o no sujetos de embargo. Al respecto, en doce casos⁷ la normativa provincial prevé que los recursos municipales que se encuentren afectados a la prestación de servicios públicos son inembargables. Por su parte, en seis casos⁸ se conviene que únicamente puede ser sujeto de embargo el superávit anual que registren los gobiernos locales a los que se les haya declarado un embargo.

b. Normativa relativa al gasto municipal

En términos generales, en forma similar a lo que sucede tanto para el Estado nacional como para las diferentes jurisdicciones de nivel provincial de nuestro país, todas las LOM delegan en el Poder Legislativo de cada municipio la potestad de aprobar el destino del gasto público municipal, tanto corriente como de capital.

Si bien cada provincia delega distintas facultades a sus gobiernos de nivel municipal, puede establecerse un común denominador para el conjunto de las mismas. Entre las funciones más relevantes que en todos los casos corresponden a los municipios, se destacan especialmente los servicios públicos más tradicionales o servicios especiales urbanos (alumbrado, barrido y limpieza), la sanidad, la asistencia social, el trazado de calles, el control urbanístico y del tránsito, la conservación de monumentos y valores locales, el control sobre la radicación y funcionamiento de comercios y establecimientos industriales y la inspección de las condiciones de higiene y salubridad en los accesos y en los lugares públicos.

⁶ Ley Orgánica Municipal, Ley 4.233, Provincia de Chaco, artículo 20.

⁷ Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

⁸ Buenos Aires, La Pampa, Misiones, Neuquén, San Juan y Tierra del Fuego.

En cinco provincias⁹ la LOM establece que los recursos provenientes de alumbrado, riego, limpieza, aguas corrientes y demás servicios públicos deben, necesariamente, ser afectados en primer término a la financiación de dichos servicios.

Ello no implica que la recaudación no deba ser ni inferior ni superior al costo del servicio en cuestión, sino, meramente, que si resulta inferior debe destinarse enteramente al financiamiento del correspondiente servicio, y que si es superior debe asignarse al sostenimiento del servicio un monto equivalente al costo del mismo.

En los casos particulares de las provincias de Santa Fe y Salta, la LOM estipula que cada municipio debe destinar un 10% de sus rentas anuales al financiamiento de la educación.

En San Luis se limita el gasto anual en salarios a no más del 30% de la renta anual ordinaria de los municipios. Por último, en ocho casos las normas realizan consideraciones relativas al mantenimiento del equilibrio fiscal, al explicitar, bajo distintas fórmulas, que: “No se autorizarán gastos sin la previa fijación de sus recursos”.¹⁰

c. Normativa relativa al crédito público municipal

Tanto las CP como las LOM de todas las provincias autorizan a los gobiernos locales a la toma de empréstitos. Salvo en Tucumán, en todos los casos el empréstito se aprueba en el Honorable Concejo Deliberante del municipio. Para ello, se requiere del logro de distintas mayorías especiales.

En Tucumán corresponde al Concejo municipal solicitar a la Legislatura provincial la autorización por ley para contraer el empréstito en cuestión, excepto que se trate de préstamos concedidos por el Poder Ejecutivo provincial. En la provincia de Salta, los empréstitos no pueden superar el 33,33% de las rentas anuales de los municipios.

⁹ La Pampa, Mendoza, Misiones, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

¹⁰ Ley Orgánica Municipal, Ley 257, Provincia de Misiones, artículo 37.

En dieciséis provincias¹¹ la deuda no puede superar el 25% de las rentas; en otras cuatro,¹² dicho guarismo no puede exceder el 20%. En dos casos (Santa Cruz y Tucumán) no hay regulación al respecto.

En siete casos¹³ la normativa permite la contratación de empréstitos en el extranjero, sin especificar con exactitud a qué se refiere (otras naciones, organismos internacionales de crédito, banca comercial extranjera u otros).

En relación con el uso de los fondos, en diez provincias la normativa delimita los destinos del empréstito:

- En Buenos Aires, Chubut, Neuquén y San Juan se prevé para obras de mejoramiento o interés público, casos fortuitos o fuerza mayor y/o consolidación de deudas.
- En Formosa y Tierra del Fuego solo se menciona el mejoramiento y el equipamiento de interés público.
- En La Rioja el financiamiento debe ser para obra pública, servicios públicos municipales, deuda pública y desarrollo regional.
- En el Chaco los empréstitos deben ser para la atención de obras y servicios.
- En Santa Cruz y Tucumán los empréstitos deben ser para financiamiento de la obra pública.

Asimismo, en Tucumán también se habilita el uso para la consolidación de pasivos existentes. Adicionalmente, en Corrientes, Tierra del Fuego y San Luis los empréstitos no se pueden utilizar para el financiamiento de gastos corrientes.

2.2. Transferencias desde otras jurisdicciones

Como ya se dijo, una porción significativa de los ingresos de los gobiernos locales de todo el país no corresponde a recursos de propia potestad, sino a transferencias realizadas desde otras jurisdicciones.

¹¹ Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Corrientes, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

¹² Chaco, Córdoba, Entre Ríos y Jujuy.

¹³ Buenos Aires, Corrientes, Formosa, La Pampa, Misiones, Santa Fe y Tierra del Fuego.

Entre dichas transferencias, tanto la Coparticipación Provincial de Impuestos (CPI) como los recursos provenientes del FFS ocupan un rol significativo.

De manera similar a lo que ocurre con el reparto de recursos entre el Estado nacional y las 24 jurisdicciones de nivel provincial, en virtud del Acta Acuerdo Nación-Provincias ratificado por la Ley 25.570, las provincias distribuyen entre sus municipios parte de sus ingresos, proceso que cada provincia ha normado en lo concerniente a las siguientes dimensiones: a) definición de los ingresos a repartir, los cuales conforman la masa coparticipable; b) distribución primaria entre las provincias y el conjunto de los municipios, y c) distribución secundaria hacia el interior del conjunto de los municipios.

Todas las provincias han legislado originalmente un régimen de CPI y han definido los parámetros relativos a las tres dimensiones anteriormente mencionadas, lo que arrojó un resultado heterogéneo en el panorama nacional.

En Jujuy, La Rioja y San Juan dicho régimen se encuentra total o parcialmente suspendido por leyes de emergencia o por el establecimiento de convenios financieros específicos.

La masa coparticipable se conforma con parte de lo recibido por cada provincia de la CFI más lo recaudado en concepto de tributos netamente de potestad provincial (ingresos brutos, automotor, inmobiliario urbano y rural, sellos y regalías, entre otros), tal como puede apreciarse en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Conformación de la masa coparticipable

Provincias	CFI	Regalías	IBB directo	IBB C.M.	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotor	Sellos	Otros
Buenos Aires	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Catamarca	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Chaco	Si	No	Si	Si	No	No	No	Si	No
Chubut	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No
Córdoba	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	No	No
Corrientes	Si	No	Si	No	No	Si	No	Si	Si
Entre Ríos	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Formosa	Si	No	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
La Pampa	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Mendoza	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
Misiones	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Neuquén	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	No
Río Negro	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Salta	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
San Luis	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
Santa Cruz	Si	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No
Santa Fe	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Santiago del Estero	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Tierra del Fuego	Si	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No
Tucumán	Si	No	No	No	Si	Si	Si	No	No
Total	20	9	18	17	13	15	11	12	8
Total en %	100%	45%	90%	85%	65%	75%	55%	60%	40%

Nota: Jujuy, San Juan y La Rioja: regímenes que no se encuentran en vigencia en la actualidad.

Fuente: elaboración propia según Agüero y Casaña (2009a).

A partir de la observación de los datos expuestos pueden reconocerse las siguientes tendencias:¹⁴

- Todas las provincias reparten (o repartían, en los casos de Jujuy, San Juan y La Rioja) entre sus municipios parte de lo recibido por la CFI.
- Todas las provincias que recaudan regalías las coparticipan a sus gobiernos locales.
- En 18 provincias se distribuye parte de lo recaudado por ingresos brutos (directo), y en 17 de ellas (excepto Corrientes) también se reparten ingresos brutos por el convenio multilateral.
- En 15 provincias se distribuye entre los municipios una parte de lo recaudado por el impuesto inmobiliario rural. En 13 provincias se reparte, por medio de la coparticipación, una porción de la recaudación del impuesto inmobiliario urbano entre los gobiernos municipales.
- En 11 provincias se distribuye parte de lo recaudado por el impuesto a los automotores.
- En el caso del impuesto a los sellos, la distribución a sus municipios la practican 12 provincias.

La distribución primaria, es decir, la porción de la masa coparticipable que cada gobierno provincial reparte entre el conjunto de sus gobiernos de nivel municipal, se puede observar en el Cuadro 4, según lo previsto por la normativa de cada provincia para cada tributo o recurso de otra fuente.

¹⁴ En todos los casos los porcentajes incluyen la situación que la normativa, actualmente no aplicada, preveía en Jujuy, La Rioja y San Juan.

Cuadro 4. Distribución primaria de la masa coparticipable

Provincias	CFI	Regalías	IBB directo	IBB C.M.	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotor	Sellos	Otros	Media	Media tributos provincial
Buenos Aires	16,1%	N/A	16,1%	16,1%	16,1%	No	16,1%	16,1%	16,1%	16,1%	16,1%
Catamarca	8,5%	N/A	10%	10%	10%	10%	70%	No	No	19,8%	22%
Chaco	15,5%	N/A	15,5%	15,5%	No	No	No	15,5%	No	15,5%	15,5%
Chubut	10%	16%	No	No	No	No	No	No	No	13%	16%
Córdoba	20%	N/A	20%	20%	20%	20%	No	No	No	20%	20%
Corrientes	12%	N/A	12%	No	No	12%	No	12%	12%	12%	12%
Entre Ríos	12%	50%	Suma fija	24%	24%	24%	60%	No	No	34%	39,5%
Formosa	12%	N/A	12%	12%	No	12%	No	12%	12%	12%	12%
La Pampa	10,7%	15%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	19,2%	20,3%
Mendoza	14%	12%	14%	14%	14%	14%	70%	14%	No	20,8%	21,7%
Misiones	12%	N/A	12%	12%	12%	12%	12%	No	No	12%	12%
Neuquén	15%	15%	15%	15%	15%	15%	No	15%	No	15%	15%
Río Negro	10%	10%	40%	40%	40%	40%	40%	No	40%	32,5%	35,7%
Salta	15%	20%	15%	15%	No	15%	No	15%	15%	15,7%	15,8%
San Luis	8%	N/A	16%	16%	16%	16%	16%	16%	No	14,9%	16%
Santa Cruz	11%	7%	40%	40%	No	No	No	40%	No	27,6%	31,8%
Santa Fe	13,4%	N/A	13,4%	13,4%	50%	50%	90%	No	20%	35,8%	39,5%
Santiago del Estero	15%	N/A	25%	25%	25%	25%	40%	25%	25%	25,6%	27,1%
Tierra del Fuego	30%	20%	60%	60%	No	No	No	60%	No	46%	50%
Tucumán	16,5%	N/A	No	No	2%	2%	85%	No	No	26,4%	29,7%
Media estándar	14%	18%	21%	22%	20%	19%	47%	22%	20%	22%	23%
Desvío estándar	0,05	0,13	0,13	0,14	0,13	0,12	0,29	0,14	0,09	0,09	

Nota: Jujuy, San Juan y La Rioja: regímenes que no se encuentran en vigencia en la actualidad.

Fuente: elaboración propia según Agüero y Casaña (2009a).

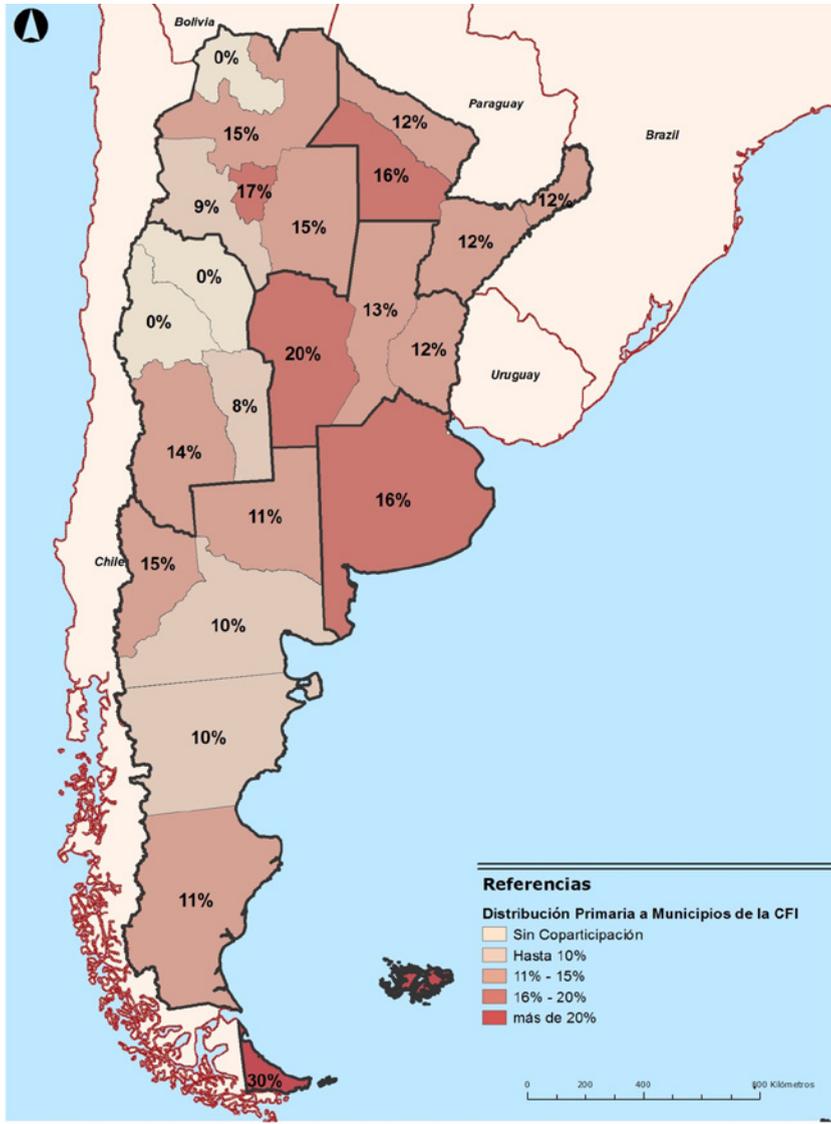
Al respecto, sobresalen las siguientes consideraciones:

- En promedio, las 20 provincias con regímenes de coparticipación vigentes distribuyen el 23% de los ingresos tributarios percibidos o recibidos. Dicho guarismo no presenta grandes diferencias en el conjunto, más allá de los casos de Chubut, Corrientes, Formosa y Misiones, que reparten no más del 13%,¹⁵ y de Entre Ríos, Río Negro, Santa Fe y Tierra del Fuego,¹⁶ que distribuyen más del 32%.
- En promedio, las provincias reparten a sus municipios el 14% de lo percibido por la CFI. Se destacan casos extremos como San Luis (8%), Catamarca (8,5%), Río Negro (10%) y Chubut (10%), que reparten menos del 10%, y Tierra del Fuego (30%), con más del 20%. Esto puede apreciarse en el Mapa 1.

¹⁵ Aunque Chubut, Corrientes y Formosa (no así Misiones) han descentralizado el impuesto automotor y el impuesto inmobiliario urbano (y en el caso de Chubut también ingresos brutos directos y el impuesto inmobiliario rural correspondiente al territorio municipal) al ámbito municipal.

¹⁶ El caso fueguino merece destacarse por tratarse de una provincia que ha descentralizado a sus municipios el impuesto automotor y el impuesto inmobiliario urbano.

Mapa 1. Distribución primaria a municipios de la CFI



Fuente: elaboración propia según Agüero y Casaño (2009b).

- En cuanto a las regalías, en promedio las provincias que cobran este derecho reparten a sus municipios el 18% de lo recaudado. Se destacan como valores extremos Santa Cruz (7%) y Entre Ríos (50%).
- Respecto a ingresos brutos –el impuesto que más contribuye a la recaudación propia provincial–, en promedio cada provincia coparticipa a sus municipios el 22% de lo recaudado. Sobresalen casos extremos como Tierra del Fuego (60%), Río Negro (40%), Santa Cruz (40%), Catamarca (10%) y Tucumán (0%).
- En cuanto al impuesto inmobiliario (urbano y rural) y al impuesto a los sellos, se coparticipan en un 20% aproximadamente. Vale destacar, por desviarse sensiblemente de la media, los casos de Tucumán (2%), Catamarca (10%), Río Negro (40%) y Santa Fe (50%), en referencia al impuesto inmobiliario (rural y urbano), y de Santa Cruz (40%) y Tierra del Fuego (60%), en lo concerniente al impuesto a los sellos.
- En referencia al impuesto a los automotores, este representa el tributo con mayor porcentaje de distribución primaria, muy cercano a una distribución igualitaria entre las provincias y el conjunto de los gobiernos de nivel municipal (47%). Incluso este tributo ha sido municipalizado por casi la mitad de las provincias bajo análisis. Vale destacar, por sus extremos, los casos de Misiones (12%), San Luis (16%), Buenos Aires (16,1%), Tucumán (85%) y Santa Fe (100%).
- Por último, en cuanto a otros recursos, como impuestos provinciales no previamente explicitados o tasas provinciales retributivas de servicios, el valor medio (20%) presenta desvíos poco significativos, con las excepciones de los casos extremos de Corrientes (12%), Formosa (12%) y Río Negro (40%).

A nivel general se observa entonces que, salvo en el caso de Tierra del Fuego, el esquema de distribución de los recursos nacionales y provinciales resulta bastante homogéneo, con un sesgo que favorece a las arcas provinciales y que relega el financiamiento de las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos locales.

Ninguna provincia reparte a sus municipios una mayor proporción de los recursos provenientes de la CFI de lo que distribuye de sus propios impuestos provinciales. Es decir que las provincias prefieren retener los

recursos de origen nacional y compensarlos en parte con una mayor distribución de los impuestos recaudados en el ámbito provincial.

La distribución secundaria define el reparto que le corresponde a cada municipio dentro del conjunto de los mismos, y esto obedece, en cada caso particular, a los criterios establecidos en las leyes provinciales correspondientes. Así, en la actualidad existen diecinueve parámetros para realizar el reparto hacia los gobiernos locales –con serias diferencias en cuanto a significado y resultado–, los cuales se corresponden con los siguientes cinco tipos de criterios:

- **Criterios rígidos:** corresponden a los casos en que la distribución se realiza sobre la base de coeficientes fijos. Estos vuelven rígida y anacrónica la distribución a medida que transcurre el tiempo y las condiciones de cada territorio se modifican. En Misiones y Tucumán se utilizan exclusivamente estos criterios.
- **Criterios de igualación por habitante:** buscan cierta igualación en los recursos distribuidos por habitante al considerar indicadores como la población o la cantidad de electores de cada municipio. Casi todas las provincias cuentan con parámetros de este tipo.
- **Criterios que benefician a municipios poco poblados:** buscan repartir más recursos en los espacios de menor población, que suelen ser áreas alejadas de las principales ciudades. Aquí se encuentran parámetros como cantidad de población rural, inversa de población, superficie, distancia de la capital, diferencia poblacional con la capital y partes iguales. Casi todas las provincias cuentan con parámetros de este tipo.
- **Criterios devolutivos:** buscan devolver a cada municipio una parte de lo que el gobierno provincial ha recaudado en su territorio, o bien algún porcentaje del gasto realizado por el municipio. El efecto es distribuir más recursos a los gobiernos locales que más gastan o recaudan, y menos, a las zonas más postergadas. Este criterio es muy utilizado, pero en menor medida que los dos anteriores.
- **Criterios distributivos:** buscan distribuir más recursos a los gobiernos locales más postergados al seguir parámetros como necesidades básicas insatisfechas, inversa de capacidad contributiva

e inversa del costo salarial por habitante. Este criterio es utilizado apenas por cinco provincias (Buenos Aires, Entre Ríos, Neuquén, San Luis y Santiago del Estero).

2.3. Las potestades tributarias delegadas

Como ya hemos mencionado, los ingresos municipales provienen de la recaudación propia (impuestos, tasas, derechos y contribuciones) y de las transferencias desde otras jurisdicciones (nación y provincia).

Dentro de la recaudación propia –dadas las referidas restricciones para crear impuestos municipales–, un componente importante radica en la posibilidad que tienen los gobiernos locales de cobrar impuestos descentralizados desde el gobierno provincial.

Sin embargo, el artículo 9 de la Ley 23.548 (Régimen Transitorio de Distribución de Recursos entre la Nación y las Provincias) establece que las provincias adherentes al régimen se obligan a no aplicar por sí, ni por medio de los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, gravámenes locales análogos a los nacionales a ser distribuidos por la ley. En la práctica esto opera como una limitación para los gobiernos locales al restringir su capacidad de imponer impuestos, tasas o contribuciones, lo que vuelve crucial la cuestión de la delegación de potestades tributarias de provincias a municipios.

Por lo tanto, conviene distinguir la descentralización impositiva de la desconcentración recaudatoria. En este último caso, la provincia les delega a los municipios la actividad de agente cobrador por cuenta y orden del gobierno provincial, y recibe a cambio una comisión. Por ejemplo, Buenos Aires ha desconcentrado a sus municipios el cobro a los pequeños contribuyentes del impuesto a los ingresos brutos, a los inmuebles rurales y a las patentes de automotores de cierta antigüedad y de embarcaciones.

Por el contrario, en la descentralización impositiva el municipio se hace cargo del impuesto, e incluso de la posibilidad de normar los sujetos imponibles, alícuotas y demás asuntos.

El Cuadro 5 refleja la situación de los tributos provinciales descentralizados hacia los municipios.

Cuadro 5. Potestades tributarias delegadas

Provincias	IBB directo	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotor
Chaco	No	Si	No	Si
Chubut	Si	Si	Si	Si
Córdoba	No	No	No	Si
Corrientes	No	Si	No	Si
Formosa	No	Si	No	Si
Jujuy	No	No	No	Si
Neuquén	No	No	No	Si
Salta	No	Si	No	Si
Santa Cruz	No	Si	No	Si
Tierra del Fuego	No	Si	No	Si

Fuente: elaboración propia según datos del MECON.

Es posible entonces distinguir el tratamiento que le dio cada provincia (con las citadas excepciones de Jujuy, La Rioja y San Juan), en materia de relaciones fiscales provincia-municipios, a cada tributo, identificar diversos patrones, y diferenciar los casos en que la recaudación es enteramente apropiada por el gobierno provincial de aquellos en que una parte se distribuye a los municipios, vía coparticipación, y de las situaciones donde la potestad tributaria ha sido transferida a los gobiernos locales.

En el conjunto del total de provincias e impuestos, la situación es la siguiente:

- La recaudación proveniente de la CFI, el impuesto inmobiliario urbano y el impuesto automotor les llega a todos los municipios del país,¹⁷ ya sea por vía de coparticipación o producto de una descentralización tributaria.
- Todas las provincias distribuyen los recursos del impuesto a los ingresos brutos, salvo Tucumán. En Chubut y Corrientes solo reciben recursos (en el primer caso, de recaudación propia, y en el segundo, vía la coparticipación) de la modalidad de pago directo y no de la correspondiente a convenio multilateral.
- En relación con el inmobiliario rural, en los hechos casi todas las provincias (en que dicho tributo posee una mínima relevancia financiera) participan a sus municipios de la recaudación. La excepción

¹⁷ Salvo los casos mencionados de Jujuy, La Rioja y San Juan, que no cuentan con régimen de coparticipación vigente, aunque en Jujuy, pese a no haber coparticipación, el impuesto a los automotores les llega a los municipios por estar descentralizado.

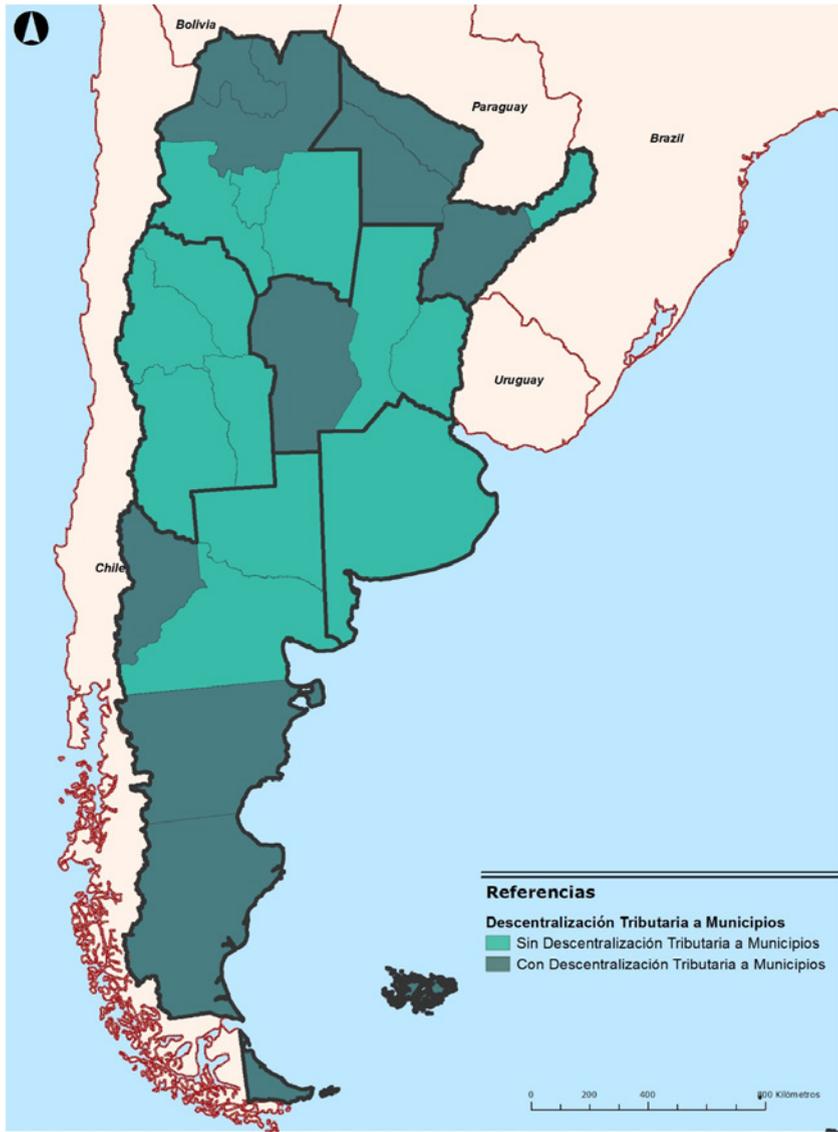
es Chaco, donde lo recaudado por el inmobiliario rural provincial no se coparticipa y se contempla una descentralización poco operativa, ya que se han transferido a los municipios potestades tributarias sobre el inmobiliario rural, pero como los territorios municipales refieren solo al ámbito urbano, dicha potestad no puede ejercerse en la práctica. En Chubut sucede algo similar, aunque los ejidos municipales se han expandido hacia buena parte de las áreas rurales, y la recaudación provincial en los territorios no municipales es ínfima. Tampoco resultan significativas las recaudaciones del inmobiliario rural en Santa Cruz y Tierra del Fuego.¹⁸ En Buenos Aires, donde se ha descentralizado solamente la función de cobro del impuesto, los municipios que la realizan perciben una comisión por la misma, a la vez que de lo recaudado neto el gobierno provincial distribuye una parte al conjunto de gobiernos locales por medio de fondos que operan en forma paralela a la coparticipación.¹⁹

- En ninguna provincia se ha descentralizado a los municipios impuestos distintos a automotores, inmobiliario (urbano y/o rural) e ingresos brutos (directos). En doce provincias se distribuyen los recursos del impuesto a los sellos, mientras que solamente en ocho se reparte a los municipios lo recaudado por cualquier otro tributo provincial no mencionado precedentemente (como el impuesto a la transmisión gratuita de bienes o a ciertos consumos, como la electricidad).
- En materia de descentralización impositiva, a nivel territorial cabe destacar que, tal como permite notar el Mapa 2, las provincias que la han desarrollado se encuentran ubicadas en la Patagonia y en el NEA, y, en menor medida, en el NOA, con la sola excepción de Córdoba, que ha descentralizado el impuesto automotor y es la única provincia, entre las de mayor escala poblacional, que ha seguido tal curso de acción. Respecto a los tributos descentralizados sobresalen el impuesto sobre los automotores, cuya potestad se ha transferido a los gobiernos locales en casi la mitad de las provincias (diez de veintitrés), y el impuesto inmobiliario urbano, que es de administración municipal en siete provincias (que en todos los casos también han descentralizado el impuesto automotor).

¹⁸ Ver López Accotto, Martínez y Mangas (2014).

¹⁹ Ver López Accotto, Martínez, Mangas y Grinberg (2013).

Mapa 2. Descentralización tributaria a municipios



Fuente: elaboración propia según datos del MECON.

Vale destacar, en relación con la descentralización impositiva, que las provincias, en general, la han limitado a tributos poco significativos en la recaudación provincial; tal es el caso del impuesto automotor, que en el año 2013 representó menos del 5% de la recaudación del total de las jurisdicciones de nivel provincial.

Recapitulando: en los municipios argentinos se observa una marcada heterogeneidad en materia de población y superficie. Esta disparidad no solo abarca esos asuntos, sino que también alcanza la cuestión institucional y fiscal. Es notorio el alto nivel de dependencia, para las arcas municipales, de las transferencias provenientes de los niveles superiores de gobierno (transferencias de la Nación y las provincias). A ello se suma que la legislación provincial es difusa respecto a la definición sobre los recursos municipales, y aun en los casos donde las provincias han delegado la potestad tributaria sobre impuestos, lo han hecho sobre aquellos que tienen una menor relevancia, razón por la cual tampoco ello conlleva a una mejora sustancial en la autonomía fiscal de los gobiernos locales. Son todas estas cuestiones las que permiten encuadrar tanto el alcance como las limitaciones que presentan los gobiernos locales en materia fiscal y financiera.

3. La evolución en las últimas dos décadas de las finanzas municipales en la Argentina

En el presente apartado se busca mostrar las principales tendencias, en las últimas dos décadas, en relación con algunos indicadores claves de las finanzas municipales. Ello incluye el análisis de la evolución de la presión fiscal, de la autonomía financiera, de la composición de los recursos propios, del peso de la inversión pública en el gasto total y de los gastos en personal dentro de los gastos corrientes.

3.1. Presión fiscal municipal

Como primer punto de referencia, vale señalar que el gasto público municipal total en la Argentina ha pasado de un valor cercano al 2,8% del PBI en 1993-2008 a uno del orden del 3,7% del PBI en 2009-2013.

A su vez, la recaudación propia municipal de impuestos, tasas, derechos y contribuciones ha tendido a mantenerse, a lo largo del período bajo estudio, en torno al 1,2-1,3% del PBI.

El incremento mayor en la expansión del gasto público en relación con los recursos propios municipales ha generado una situación en la cual tiende a intensificarse el grado de dependencia de los gobiernos locales respecto a las transferencias de recursos de otros niveles de gobierno para financiar los desequilibrios fiscales.

Ello se traduce en un incremento, en los últimos veinte años, de la presión fiscal municipal (recaudación sobre PBI), aunque por debajo de lo recaudado en la de los otros niveles de gobierno, como puede advertirse en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Presión fiscal por nivel de gobierno en porcentaje del PBI. Años seleccionados

Nivel de gobierno	1993	1998	2003	2008	2013
Nacional	17,9%	17,1%	19,6%	26,3%	32,1%
Provincial	3,7%	3,9%	3,8%	4,4%	6,5%
Municipal	1,2%	1,3%	1,2%	1,0%	1,4%
Total	22,8%	22,3%	24,6%	31,7%	40,0%

Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

Así, mientras que la recaudación de impuestos nacionales y provinciales, en relación con el producto, creció más del 70% entre 1993 y 2013, los recursos correspondientes a impuestos, tasas, derechos y contribuciones municipales lo hicieron por debajo del 20%.

En el año 1993 el Estado nacional tenía una presión fiscal equivalente a 13 veces la ejercida por el total de los municipios; para el año 2013 la brecha creció a 21 veces.

En otras palabras, para que la recaudación propia municipal recupere un peso similar –en el conjunto de recursos del sector público argentino– al exhibido hace dos décadas, la presión fiscal municipal debería ubicarse en la actualidad en magnitudes del orden del 2% del PBI.

A nivel territorial, del cruce entre la recaudación de los municipios de cada provincia y región con los valores de los respectivos PBG, para el período 1993-2005 se advierte claramente la enorme heterogeneidad

existente, más allá de que la presión fiscal municipal promedio para el conjunto del país haya sido del orden del 1,3%.

En Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Chubut la presión fiscal municipal se ubicó entre el 2% y el 2,4%, lo que casi duplica la media del país.

En contrapartida, en los municipios de Neuquén, Santa Cruz, Jujuy, Santiago del Estero, Formosa, Catamarca, Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis la presión fiscal se ubicó entre el 0,6% y el 1%, es decir, con valores que en algunos casos representaban menos de la mitad del promedio nacional.

3.2. Composición de los recursos propios municipales

Los recursos de recaudación propia con que cuentan los municipios argentinos incluyen, en algunos casos, impuestos cuya potestad ha sido transferida desde los respectivos gobiernos provinciales. En algunas provincias se verifica la participación de los municipios en el cobro de regalías sobre la actividad petrolífera, gasífera, minera, pesquera, y sobre la silvicultura. La totalidad de los gobiernos locales poseen la facultad de percibir tasas, derechos y contribuciones, así como también otros recursos propios (multas, cánones, rentas de la propiedad, venta de bienes y servicios e ingresos de operación, etc.).

En la mayor parte del país, a lo largo del período bajo estudio la principal fuente de recursos propios municipales han sido las tasas, derechos y contribuciones, que dan cuenta de más del 80% de los recursos propios municipales. Por su parte, los impuestos municipales representan solo el 6% de la recaudación de dicho nivel de gobierno, tanto en 1993-2002 como en 2003-2013. El peso de las regalías ha crecido del 3% en el primero de los períodos consignados al 6% en la última década.

A nivel regional existen dos excepciones a la tendencia general. Por un lado, la Patagonia, donde los municipios cuentan tanto con un importante financiamiento propio –proveniente de los impuestos cuya potestad se les ha transferido desde la órbita provincial– como con cuantiosas regalías, especialmente petroleras y gasíferas.

Por otro lado, el NEA, fundamentalmente por el mayor peso de los impuestos municipales. En ambos casos se trata de regiones en las que los gobiernos provinciales han descentralizado a sus municipios tanto las

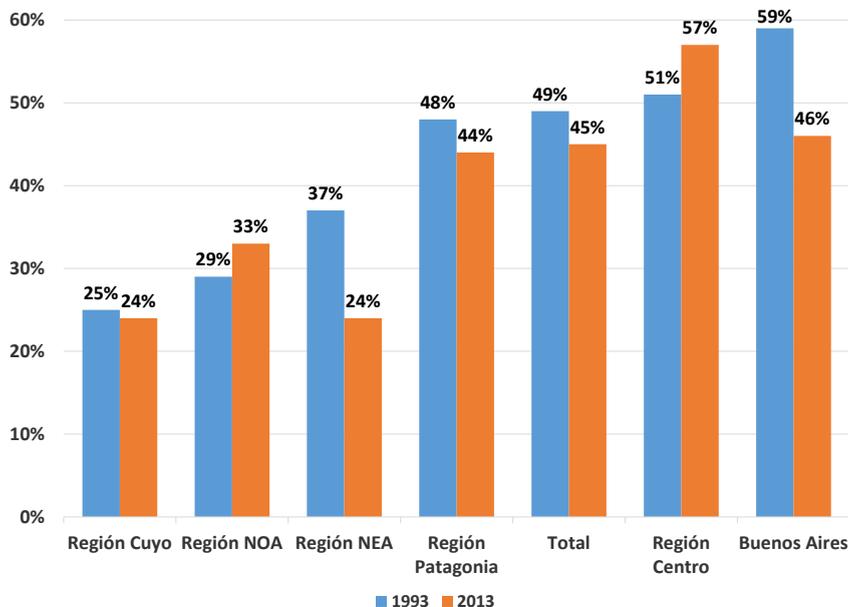
potestades tributarias sobre el impuesto automotor como las del impuesto inmobiliario urbano.

En relación con el aumento en el peso de los otros ingresos en el total, en 2012-2013 este se explica, más que por cambios en la estructura de la recaudación propia municipal, por discrepancias metodológicas entre las fuentes consultadas (MECON para 1993-2011, estimaciones a partir de la muestra relevada para 2013, y proyecciones para 2012), en especial en relación con el tratamiento otorgado a intereses, multas y otros ingresos propios, que pueden, o no, haberse originado a partir de la mora en el pago de los impuestos, tasas, derechos y contribuciones municipales.

3.3. Autonomía financiera

Otro indicador de particular utilidad para apreciar la situación fiscal de los municipios argentinos es la autonomía financiera. Ella hace referencia a la proporción de los recursos corrientes de los municipios que corresponden a conceptos de recaudación propia. Allí se incluyen las tasas, derechos y contribuciones, así como también los impuestos de jurisdicción municipal y las regalías directamente percibidas por los municipios. Se incorporan también otros recursos propios, como los provenientes de rentas de la propiedad, ingresos de operación, venta de bienes y servicios y cobro de multas y cánones, entre otros. No se consideran, a los efectos de medir la autonomía financiera, los recursos de capital, debido al carácter no permanente que los mismos suelen exhibir y que puede producir notables desvíos en años determinados, en especial cuando corresponden a recursos que financian obras de relevancia financiera en relación con el territorio.

Gráfico 2. Autonomía financiera. Recursos corrientes propios en porcentaje de los recursos corrientes totales. Años 1993 y 2013



Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

La autonomía financiera de los municipios argentinos, en promedio, creció durante la convertibilidad, y luego de la crisis disminuyó con cierto aumento en los últimos años, lo que resulta en una leve disminución en la medición de punta a punta.

Respecto a la dimensión geográfica del indicador, en la región Centro la evolución observada va en línea con lo sucedido en el conjunto de municipios del país. El índice de autonomía financiera evidencia una mejora para el período de referencia, situándose en todo momento por arriba del promedio nacional.

La región de Cuyo, por su parte, presenta un índice de autonomía financiera en torno al 24%, casi la mitad que el total nacional. Sin embargo, dentro de la región se observan diferentes tendencias.

Por su parte, el conjunto de los municipios patagónicos presentan una evolución en el período similar a la del conjunto de gobiernos subnacio-

nales de todo el país, aunque con diferencias en las distintas provincias de la región.

En el NEA, con diferencias en las distintas provincias que lo componen, se registra un descenso ininterrumpido en el valor del indicador en todo el período bajo estudio, que lleva a la región a presentar en la actualidad una situación similar a la de Cuyo.

En el caso del conjunto de los municipios del NOA, la autonomía financiera ha sido bastante estable a nivel regional, con valores en torno al 30%.

A su vez, en Buenos Aires se advierte el mismo patrón general, excepto por el repunte en el último lustro, lo que implica, en la actualidad, una autonomía financiera notoriamente inferior a la de hace una década y una caída notable respecto a la situación vigente hace veinte años, que la ha llevado a pasar de una situación con valores muy superiores a la media nacional a otra en que se asimila a ella.

A nivel provincial, y en relación con lo acaecido en la última década, podemos clasificar a las provincias argentinas en dos grandes grupos, según se haya mejorado o deteriorado significativamente el indicador de autonomía fiscal de sus respectivos municipios en el período 2003-2013.

a. Provincias que han mejorado la autonomía fiscal municipal:
Tucumán, Catamarca, Formosa, Córdoba, San Juan y La Rioja.

Se destaca el caso particular de los municipios de las provincias de Catamarca y San Juan, que han logrado una importante mejora de su índice de autonomía fiscal, pasando, respectivamente, del 14% en 2003 al 24% en 2013, y del 20% en 2003 al 28% en 2013. Paradójicamente, los municipios sanjuaninos en su conjunto han ostentado indicadores de autonomía financiera en 2013 superiores a los de otras provincias con mayor grado de desarrollo económico, como Mendoza, Tierra del Fuego y Santa Cruz.

Chubut, aunque con un crecimiento modesto en la última década, es la provincia en la que los municipios históricamente han presentado el mayor índice de autonomía financiera. En el año 2013 este indicador en la provincia alcanzó el 81%, superando ampliamente la media nacional. Esto significa que cuatro de cada cinco pesos de recursos corrientes de los municipios chubutenses son generados por ellos mismos.

b. Provincias donde se ha deteriorado la autonomía fiscal municipal: Santa Cruz, San Luis, Mendoza, Corrientes, Buenos Aires, Jujuy, Río Negro, Entre Ríos, Santa Fe y Misiones.

Se destacan los casos de Santa Cruz, donde el indicador ha tenido un fuerte retroceso (de 2003 a 2013 el índice de autonomía fiscal municipal se redujo a menos de la mitad de lo que era), y de San Luis, Mendoza, Corrientes y Buenos Aires, con caídas de más de diez puntos porcentuales en la última década.

No se advierte, en líneas generales, relación alguna entre la descentralización tributaria (que ha sucedido –en todas las provincias en que se ha producido– en períodos anteriores a la última década) y la evolución de la autonomía financiera municipal.

Así, mientras que en la región Centro los municipios cordobeses a cargo del impuesto automotor presentan mayor autonomía financiera que los santafecinos y entrerrianos (e incluso que los bonaerenses), sin potestades tributarias delegadas, en el NEA los municipios con mayor autonomía financiera son los misioneros, que no tienen potestad sobre impuesto alguno, con valores que superan en mucho los de sus pares chaqueños, formoseños y correntinos, que en los tres casos tienen bajo su responsabilidad tanto el impuesto automotor como el impuesto inmobiliario urbano.

3.4. Resultado financiero

Resulta de particular interés, también, conocer la evolución general de la situación financiera de los municipios argentinos, y dar cuenta de las diferencias que se observan en esta a nivel provincial y regional.

El resultado financiero puede definirse como la diferencia, positiva (superávit) o negativa (déficit), entre el total de recursos, corrientes y de capital, disponibles por los gobiernos municipales y el total de sus gastos (tanto corrientes como de capital).

A su vez, para permitir la comparación entre valores absolutos que pueden diferir en mucho dada la heterogeneidad de escala económica que se observa en el territorio nacional, dicho resultado financiero puede presentarse en relación con el total de erogaciones de las respectivas jurisdicciones municipales.

Así, respecto al resultado financiero, medido como porcentaje del gasto total, para el conjunto de municipios se advierten tres etapas diferentes. En el período de la convertibilidad los municipios mostraron fuertes desequilibrios en materia fiscal. En promedio, para el período 1993-2002 se registra un déficit financiero del orden del 4%. En la etapa del primer repunte económico, en los años 2003 y 2004, se registra una fuerte expansión del superávit fiscal, en torno al 6-7%. Desde 2005 en adelante se observa una tendencia al equilibrio financiero, donde se alternan años con déficits y superávits fiscales que oscilan alrededor del 2%.

Cuadro 7. Resultado financiero. Déficit o superávit financiero en porcentaje de los gastos totales. Años seleccionados

Región / Provincia	1993	1998	2003	2008	2013
Buenos Aires	-9%	-2%	10%	5%	3%
Región Centro	0%	-7%	3%	-3%	-3%
Región Cuyo	0%	0%	-1%	-2%	0%
Región Patagonia	4%	-2%	7%	0%	0%
Región NEA	-5%	0%	6%	2%	0%
Región NOA	-7%	-6%	3%	-2%	1%
Total	-5%	-4%	7%	1%	0%

Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

Respecto al análisis por regiones, en el NOA en general se observa una tendencia a presentar déficits de las cuentas públicas municipales. No obstante, el desequilibrio fiscal en la última década se redujo respecto a los años 90.

En el NEA, a partir del año 2003 se observan solamente superávits, en contraposición con lo acaecido en la década anterior, en que la norma fueron los déficits, con la sola excepción del año 2000.

En la Patagonia, durante la convertibilidad se alternaron pequeños superávits (salvo en el año 1993 en que el resultado positivo fue elevado) y déficits (un poco más pronunciados en 1999 y 2001). En cambio, en el período 2002-2006 todos los resultados financieros son positivos (parti-

cularmente altos en 2002-2004), para pasar posteriormente (años 2007-2013) a una tendencia de moderado déficit (algo mayor en 2011-2012).

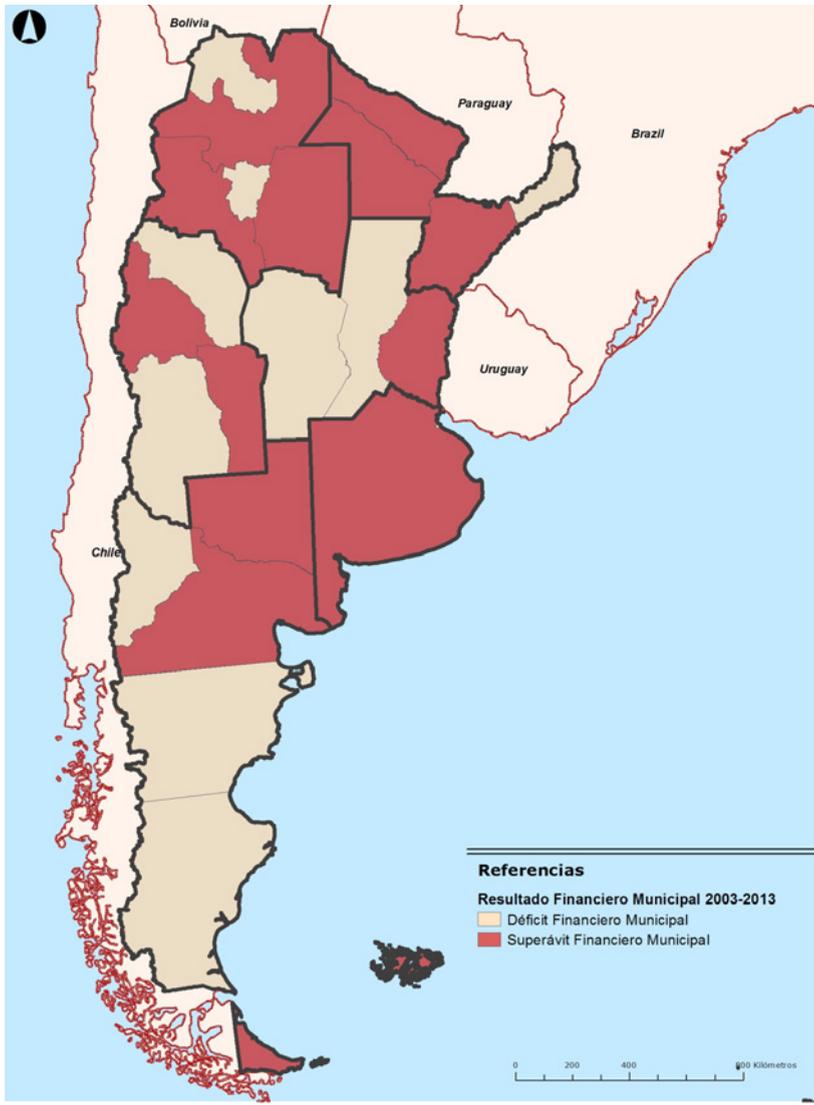
En Cuyo, en 1993-2001 se registraron constantes déficits (solamente fueron moderados en 1996-1997) y, a partir de 2002, la tendencia es hacia el equilibrio financiero, donde se alternan pequeños resultados financieros positivos y negativos a lo largo de la última década.

En la región Centro, en 1993-2002 se advierten permanentes déficits (especialmente altos en la crisis de 1998-2002), superávits moderados en 2003-2006 y una tendencia hacia un moderado déficit en 2007-2013.

Por su parte, los municipios bonaerenses exhibieron una tendencia al déficit durante la convertibilidad (con elevados quebrantos en 1993, 1994, 1999 y 2001), una recuperación del equilibrio financiero en 2002, fuertes superávits en 2003-2004 y resultados financieros positivos moderados desde entonces, con la sola excepción de un pequeño déficit en 2011.

A nivel provincial se puede advertir entonces el siguiente panorama, en promedio, durante la última década:

Mapa 3. Provincias con municipios superavitarios y deficitarios. 2003-2013



Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

De la observación del Mapa 3 y del Cuadro 7 puede advertirse, para el período 2003-2013, que la situación de los municipios se diferencia en dos conjuntos de provincias:

a. Provincias que presentan resultados financieros positivos en forma recurrente (al menos en ocho de los once años del período) y de un valor significativo (en promedio, mayor al 3%): Santiago del Estero, Río Negro, Corrientes, Tierra del Fuego, Buenos Aires y Entre Ríos.

Se destaca especialmente la situación de los municipios santiagueños, que tras presentar importantes déficits durante la crisis de la convertibilidad y muy elevados superávits en 2002-2004 mantienen resultados financieros significativamente positivos en todo el período 2005-2013.

En Río Negro, el período de superávits muy grandes va de 2003 a 2010, con una tendencia hacia el equilibrio financiero en los últimos tres años.

De forma similar, en Tierra del Fuego a los muy fuertes superávits de 2003-2010 (apenas interrumpidos por una situación deficitaria en 2007) los sucede una situación actual (2011-2013) de tendencia hacia un pequeño déficit.

En contrapartida, los municipios correntinos presentan situaciones financieras muy robustas a lo largo del período 2003-2013, con las únicas excepciones de superávits más moderados en 2003, 2009 y 2013.

Con valores más modestos que los de Corrientes, en Entre Ríos también los superávits han sido una constante en 2003-2013.

b. Provincias con déficits recurrentes (al menos en ocho años de los once considerados) y de un valor significativo (en promedio, mayor al 3%): Jujuy, Santa Cruz y Tucumán.

En Jujuy los déficits municipales resultan endémicos. De los veintinueve ejercicios analizados, solamente en 2004 se observa un superávit. Asimismo, los resultados financieros negativos recurrentes son muy elevados, con las excepciones de 2005, 2007, 2008 y 2013. La relación entre esta situación y la ausencia de un régimen de transferencias por coparticipación de aplicación efectiva, desde el gobierno provincial hacia los municipios, resulta evidente.

Los municipios tucumanos parecen presentar, con valores más moderados, una situación similar a la de sus pares jujeños. Sin embargo, a partir del año 2007 se verifica una reducción en los déficits de los municipios de Tucumán, que les ha permitido tender hacia el equilibrio financiero en 2011-2013.

En el caso de Santa Cruz la situación es distinta, ya que los elevados déficits se concentran en el período 2009-2012, lo que resulta una anomalía en la historia reciente, ya que en 1993-2003 se sucedieron constantes superávits.

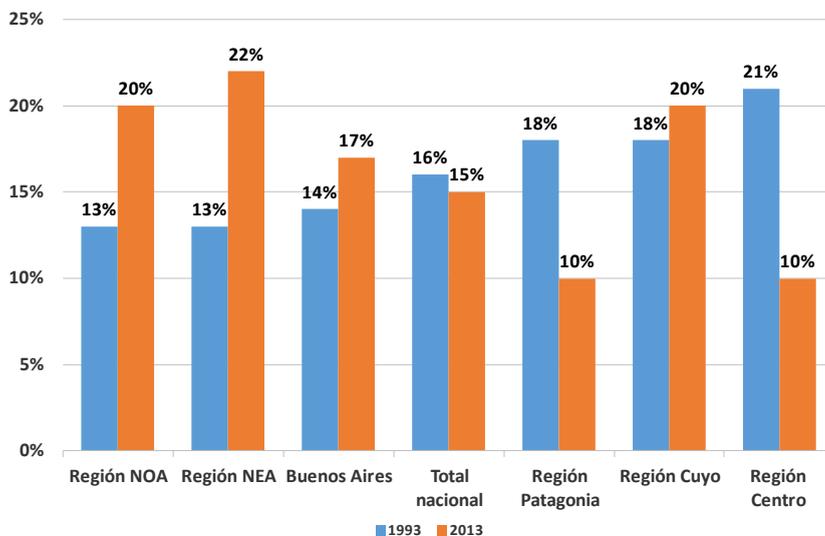
Es claro entonces que, en líneas generales, la situación financiera de los municipios de todo el país es notoriamente más sólida en la última década que en la que la precedió. Puede advertirse que ante la menor autonomía financiera provocada por un crecimiento bajo de los recursos propios, ha habido un apoyo financiero por parte de los niveles de gobierno superiores. En este sentido, el rol del Estado nacional ha sido clave, tanto por la mayor recaudación de impuestos de dicho nivel (que vía las sucesivas coparticipaciones llega a los tesoros municipales) como por la asistencia financiera directa, vinculada con programas sociales y obras públicas de la Nación a los municipios, un fenómeno novedoso del último lustro del período bajo estudio.

3.5. La inversión pública municipal

Un indicador financiero que permite apreciar las transformaciones recientes en las entidades de nivel municipal en la Argentina es el peso de los gastos de capital en los gastos totales. Dicho guarismo, para el conjunto de municipios argentinos, pasó del 14% en 1993-2002 al 17% en 2003-2013.

Los municipios de las regiones menos desarrolladas lograron un crecimiento de este indicador superior al resto del país durante la última década. Sostener esta dinámica resulta condición necesaria a fin de achicar la brecha de desarrollo entre municipios.

Gráfico 3. Inversión pública municipal. Gastos de capital en porcentaje de los gastos totales. Años 1993 y 2013



Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

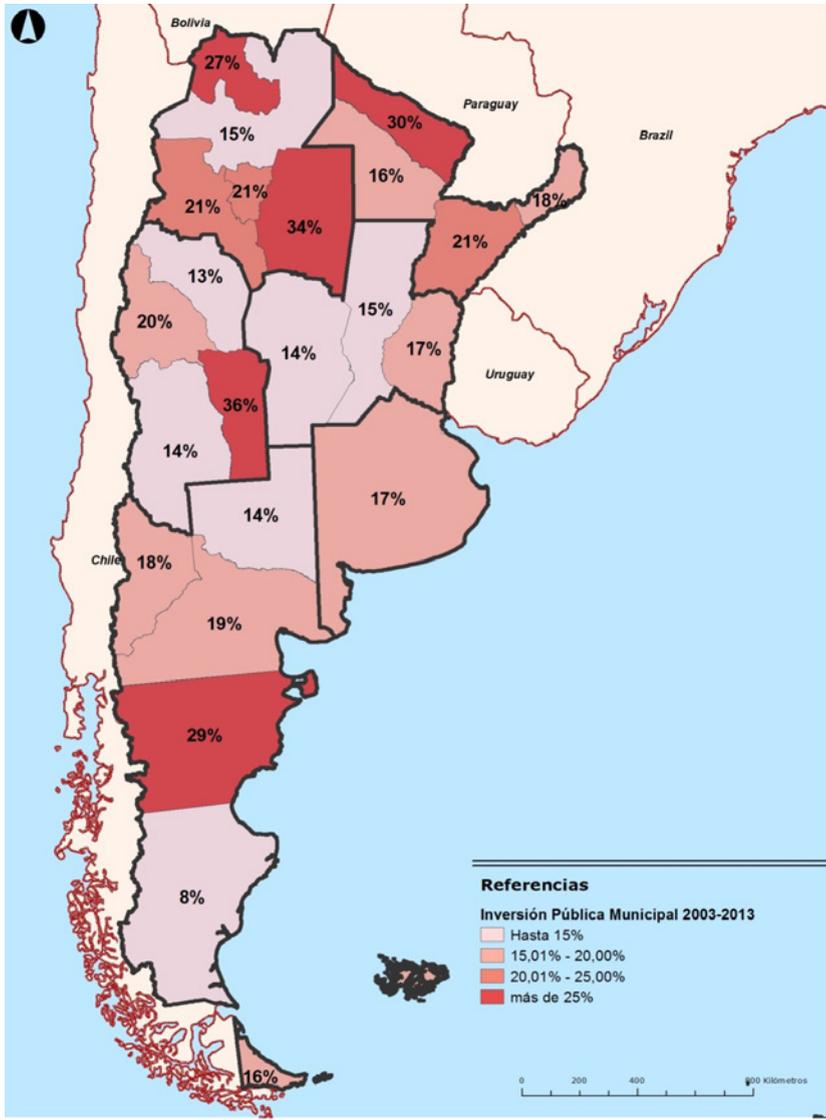
En las regiones de NOA y NEA, el indicador de inversión muestra importantes mejoras en el período 2003-2013, que superan incluso la media nacional. Durante la convertibilidad la participación del gasto de capital en los presupuestos municipales no llegaba al 13% en ninguna de las dos regiones, mientras que en la etapa 2003-2013 dicho guarismo alcanzó el 20% en el NOA y el 22% en el NEA.

Por su parte, se verifica también en Buenos Aires un muy importante crecimiento en la participación de la inversión en los presupuestos municipales, ya que esta representaba en 1993-2002 el 14% de los gastos totales de los gobiernos locales bonaerenses, y pasó al 17% en 2003-2013.

A su vez, en Cuyo y la Patagonia se comprueba un pequeño incremento en la primacía otorgada a la inversión dentro del total de las erogaciones municipales, ya que el indicador era en promedio en 1993-2002 del 15% y pasó a valores algo superiores en 2003-2013, entre 16% y 18%.

En contrapartida, en la región Centro se advierte una caída moderada en el peso de la inversión pública en el gasto municipal total, que ha pasado de una media del 18% en 1993-2002 al 14% en 2003-2013.

Mapa 4. Inversión pública municipal. Período 2003-2013



Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

A partir del Mapa 4 y del Gráfico 3 podemos clasificar a las provincias argentinas en dos grandes grupos, en función de la evolución que haya arrojado el indicador de inversión pública de sus respectivos municipios en el período 2003-2013 en relación con la década precedente.

a. Provincias que lograron incrementar significativamente (en más de cinco puntos porcentuales) el peso de la inversión pública municipal: Formosa, Santiago del Estero, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Chaco, San Luis, Chubut, La Rioja y Buenos Aires.

Se destaca el caso de los municipios de la provincia de Formosa, que han más que duplicado la participación de la inversión pública municipal en sus respectivos presupuestos en relación con los años noventa. En 2013, los municipios formoseños exhibieron una mayor participación de la inversión que sus pares bonaerenses y que todas las provincias de la Patagonia, Centro y Cuyo, con la sola excepción de San Luis.

Los municipios de Santiago del Estero lograron casi duplicar la participación relativa del gasto de capital en el total, y pasaron del 18% al 34%. En la última década, el esfuerzo de los municipios santiagueños en materia de financiamiento del gasto que transforma el territorio fue más del doble que el que se verifica en los municipios cordobeses, santafesinos y bonaerenses.

También se presentan incrementos muy significativos (de más de diez puntos porcentuales) en los valores de 2003-2013, respecto a los de 1993-2002, en Jujuy, Tucumán, Catamarca, Chaco y San Luis.

b. Provincias que muestran una disminución significativa (de más de cinco puntos porcentuales) en el peso de la inversión pública municipal: Santa Cruz y Córdoba.

Es significativa la retracción en la participación de la inversión en el gasto total que presentan los gobiernos locales de Santa Cruz, que pasaron del 17% (1993-2002) al 8% (2003-2013).

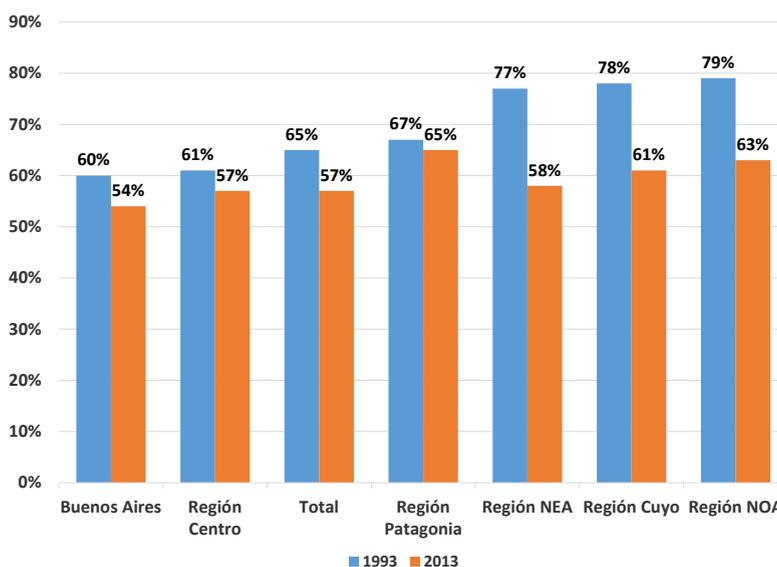
3.6. El gasto en personal y otros gastos corrientes

También resulta de utilidad analizar la incidencia del gasto en personal en el total de erogaciones corrientes, guarismo que da cuenta del grado

de rigidez presupuestaria y de disponibilidad de recursos para otros fines de política pública importantes, como transferencias (subsidios, becas, entre otros), servicios contratados y bienes de consumo indispensables para ejercer las funciones a cargo de los municipios.

El valor de dicho indicador, para el universo de los municipios argentinos, pasó del 64% en 1993-2002 al 57% en 2003-2013, lo que se traduce en una mayor disponibilidad de recursos para financiar otros gastos corrientes municipales.

Gráfico 4. Gastos en personal en porcentaje sobre gastos corrientes. Años 1993 y 2013

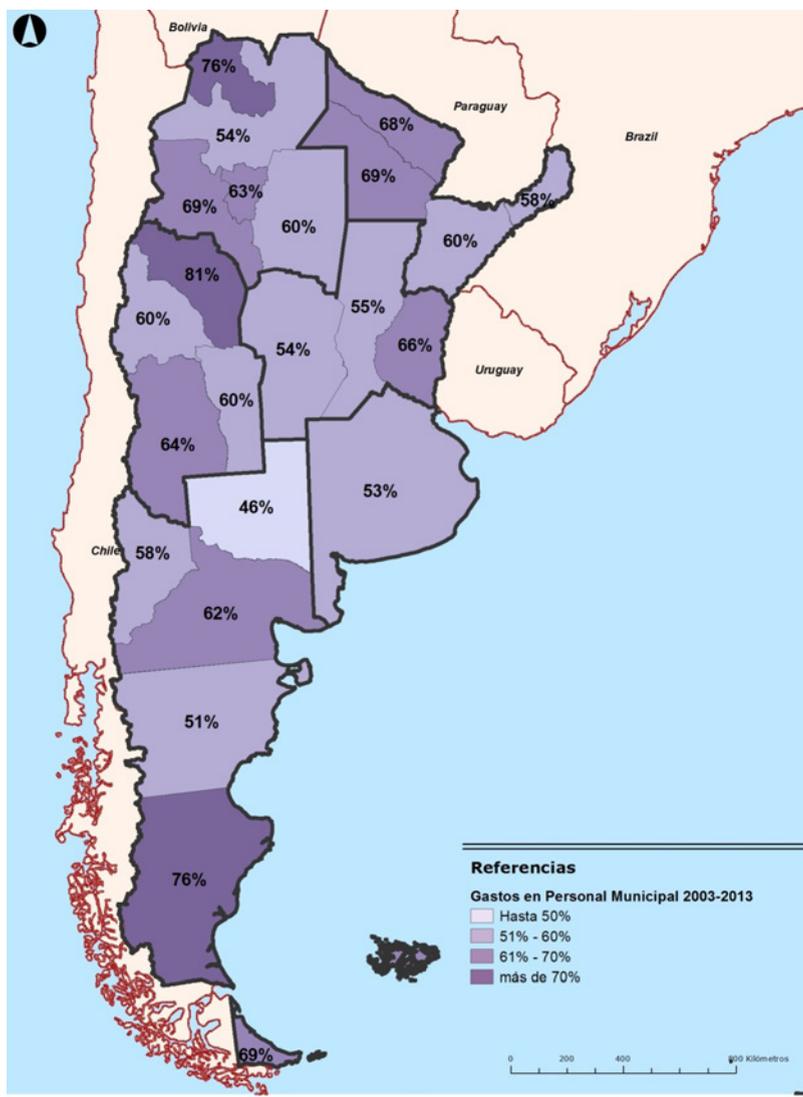


Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

En Cuyo, en el NOA y en el NEA, donde el peso de los salarios era originalmente aún mayor, ya que los gastos en personal absorbían aproximadamente tres de cada cuatro pesos destinados a gastos corrientes, la reducción fue todavía más importante.

En 2003-2013 el peso del gasto en personal, en los respectivos presupuestos municipales, presenta la siguiente situación en los municipios de las diferentes provincias.

Mapa 5. Gastos en personal en porcentaje sobre gastos corrientes. Período 2003-2013



Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

Como puede apreciarse en el Mapa 5, mas allá de la notoria mejoría presentada en la última década, las provincias del norte y Cuyo todavía configuran las zonas con mayor peso del gasto en personal en los presupuestos locales.

En cuanto al resto de los gastos corrientes vale destacar que el peso de los intereses de la deuda en los mismos, para el conjunto de los gobiernos municipales del país, no llega al 2% en ningún año del período bajo estudio, y desde 2006 inclusive resulta inferior al 1%. Tal situación, si bien podría considerarse positiva, en la medida en que muestra una cada vez menor asignación de recursos municipales para el pago de deudas, tiene como contracara el desaprovechamiento de distintos instrumentos financieros, entre los que se destacan los fideicomisos para el sostenimiento de un mayor nivel de obra pública local.

Esta situación, así como también la baja utilización de un mecanismo recaudatorio como las contribuciones por mejora²⁰ (instrumento que permite recuperar al menos una parte del costo de la obra pública al cobrarles a los beneficiarios de la misma una contribución proporcional) o similares,²¹ muestra a las claras el potencial de expansión que en materia de inversión pública tienen los gobiernos locales en nuestro país.

Para finalizar, la combinación de los fenómenos descriptos (mejor situación financiera, menos rigidez del gasto, más preponderancia de la inversión y minimización del peso de la deuda) da cuenta de una política de apoyo a los municipios desarrollada por los niveles superiores de gobierno (en especial el nacional) que ha permitido liberar recursos para desarrollar, en el ámbito territorial, diversas políticas demandadas por las comunidades.

En tal sentido se destaca especialmente la situación de los municipios ubicados en las provincias con menores niveles de desarrollo relativo, como las del NOA, el NEA y algunas de Cuyo, que presentan mejoras en materia

²⁰ Como muestra de la poca incidencia de las contribuciones por mejora en términos recaudatorios y en relación con las inversiones públicas realizadas por los gobiernos locales, puede considerarse el caso bonaerense. En el período 2007-2013 la recaudación de contribuciones por mejora del conjunto de los municipios de la provincia de Buenos Aires representó, en los distintos años, entre el 2% y el 3% del gasto de capital municipal, y aproximadamente el 1% del total de recursos propios municipales, pese a tratarse de una provincia en la que más del 90% de sus municipios aplican este tipo de tributo.

²¹ Tributos que buscan captar plusvalías por cambios en los usos permitidos de la tierra, como re zonificaciones o expansión de las áreas urbanas.

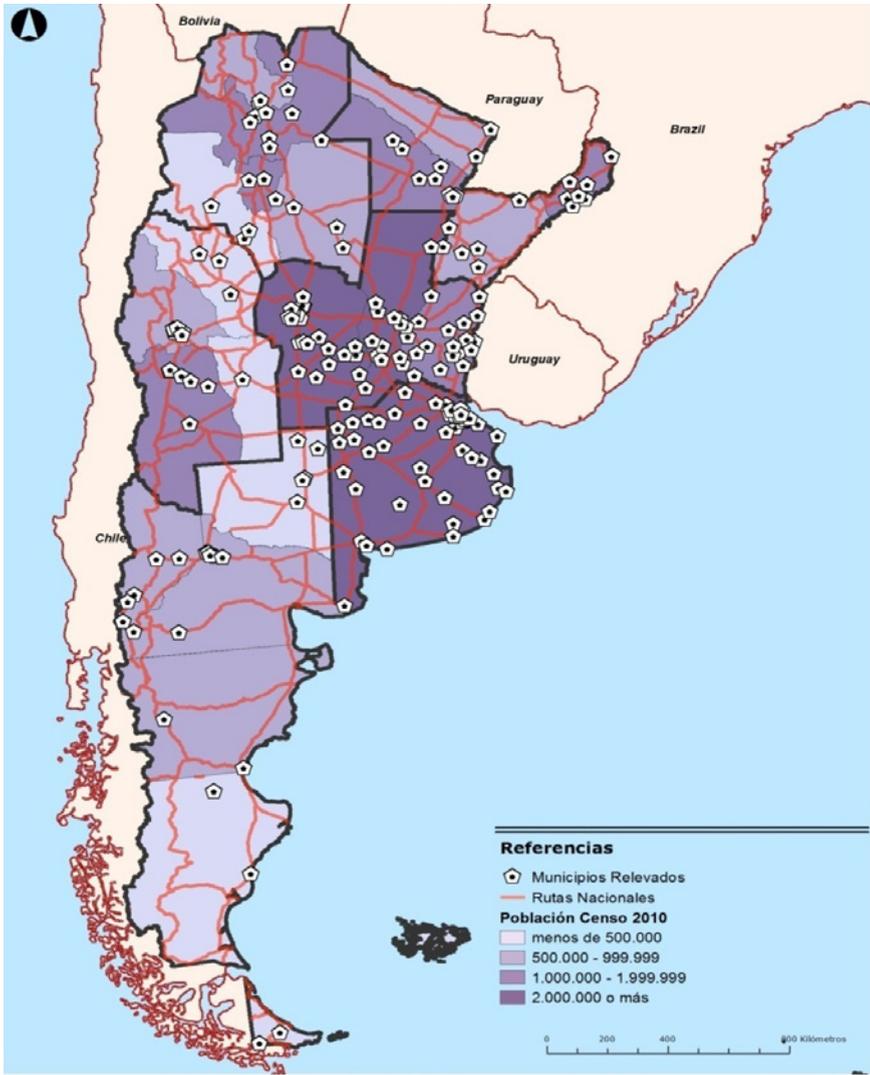
de resultado financiero, gasto en personal e inversión pública superiores a las verificadas para el conjunto del país.

4. La situación actual de las finanzas municipales en la Argentina

En este apartado se analizan una serie de indicadores centrales de las finanzas municipales en la Argentina a partir de los datos obtenidos de una muestra de casi doscientos municipios,²² cuya ubicación en el territorio nacional se muestra en el siguiente mapa.

²² Para una descripción de la muestra ver el anexo metodológico.

Mapa 6. Ubicación geográfica de los municipios relevados



Fuente: elaboración propia según datos del INDEC y de la Dirección Nacional de Vialidad.

En el Mapa 6 puede apreciarse el carácter federal de la muestra y la forma en que cubre las distintas provincias y regiones que integran el territorio nacional.

Los datos se presentan por región y tamaño de municipio. Para ello se utiliza la información de población del Censo Nacional de 2010. En relación con el tamaño, la variable utilizada ha sido la de población, y los rangos definidos son los siguientes:

- **Pequeños:** aquellos municipios cuya población no excede los diez mil habitantes.
- **Medianos:** distritos cuya escala de población va desde los diez mil hasta los treinta mil habitantes.
- **Grandes:** jurisdicciones de nivel municipal cuya población supera los treinta mil habitantes.

A su vez, se integra la información correspondiente al universo de municipios argentinos que aquí se denominan *metropolitanos* y que se han agrupado por poseer una población de más de 300.000 habitantes en el año 2010.²³ Dichos datos se exhiben aparte, dado que por la elevada proporción de municipios bonaerenses en dicho universo no todos integran la muestra general a fin de salvaguardar la representatividad territorial de la misma.

Los indicadores escogidos incluyen, como en el apartado precedente, el resultado financiero, el peso de los gastos en personal y la importancia de la inversión pública. A su vez, se suman nuevos indicadores generales, como el resultado primario (es decir, sin contar los pagos de intereses de la deuda) y el autofinanciamiento (la capacidad de los recursos propios para financiar los gastos corrientes, o al menos los gastos en personal).

Otro indicador de importancia es la relación entre los gastos de capital y los recursos provenientes del FFS, que da cuenta de la importancia, para el desarrollo de infraestructura urbana y comunitaria, de esta política del Estado nacional en materia de financiamiento municipal.

Por otra parte, se desarrollan indicadores vinculados específicamente a las tasas municipales, como la composición de la recaudación propia, y se distingue el peso de los principales instrumentos fiscales.

²³ Técnicamente, el municipio bonaerense de Pilar tenía, al momento del Censo de 2010, 299.077 habitantes. Sin embargo, a los fines del presente estudio se lo considera un municipio metropolitano.

4.1. Autofinanciamiento y resultado financiero

En primer lugar se analiza el autofinanciamiento, esto es, la relación existente entre los recursos propios (tasas, derechos, contribuciones, impuestos, regalías, multas, ventas de bienes y servicios, entre otros) y los gastos corrientes (en personal, en bienes no durables, en servicios, en intereses de la deuda y en transferencias corrientes).

Al respecto se observa que, para el conjunto de municipios argentinos, los recursos propios logran financiar la mitad de los gastos corrientes. Sin embargo, los resultados del indicador para municipios de diferentes regiones y tamaños poblacionales muestran marcados contrastes.

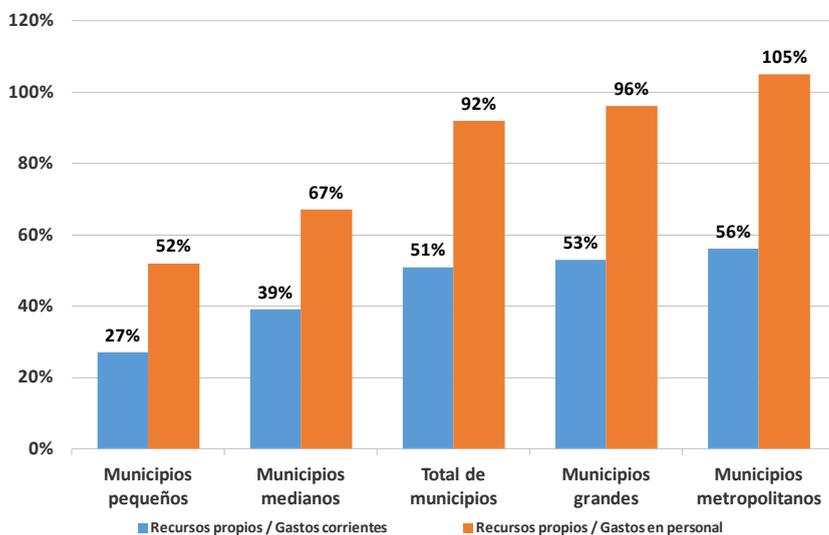
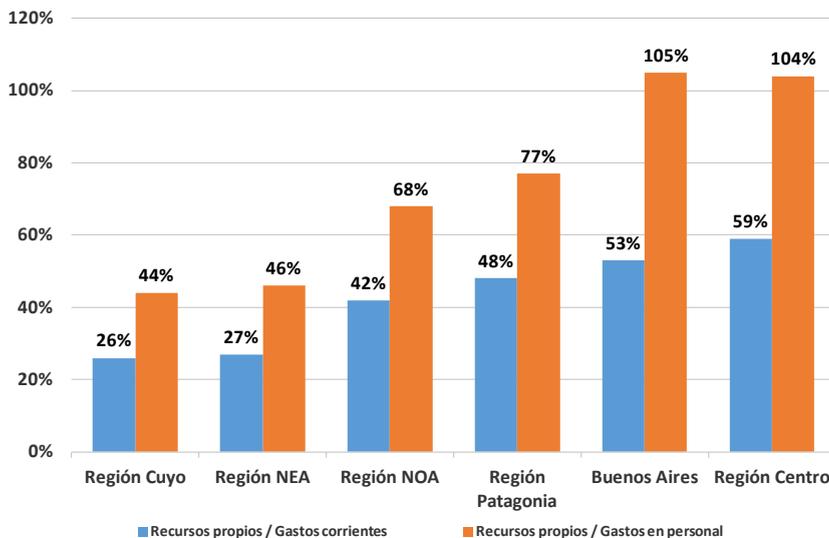
Los resultados del estudio confirman la hipótesis de que la capacidad de autofinanciamiento de los municipios está fuertemente condicionada por la magnitud poblacional de los mismos. Es decir, independientemente de la localización geográfica, los municipios con mayor población pueden cubrir una mayor parte de sus gastos corrientes con recursos propios.

En efecto, como puede observarse en el Gráfico 5, la capacidad de autofinanciamiento de los municipios grandes y metropolitanos más que duplica los valores obtenidos por los municipios de menos de diez mil habitantes.

Si se analiza la capacidad de la recaudación propia para solventar, como mínimo, los gastos salariales, la situación relativa de los distintos grupos de municipios y regiones es igualmente grave.

A nivel absoluto, el conjunto de municipios que integran la muestra analizada recaudan menos de lo que gastan en personal, con la sola excepción de los grandes de Buenos Aires, de la región Centro y del colectivo de distritos metropolitanos.

Gráfico 5. Autofinanciamiento. Recursos propios en porcentaje de los gastos corrientes y de los gastos en personal, por región y tamaño. Año 2013



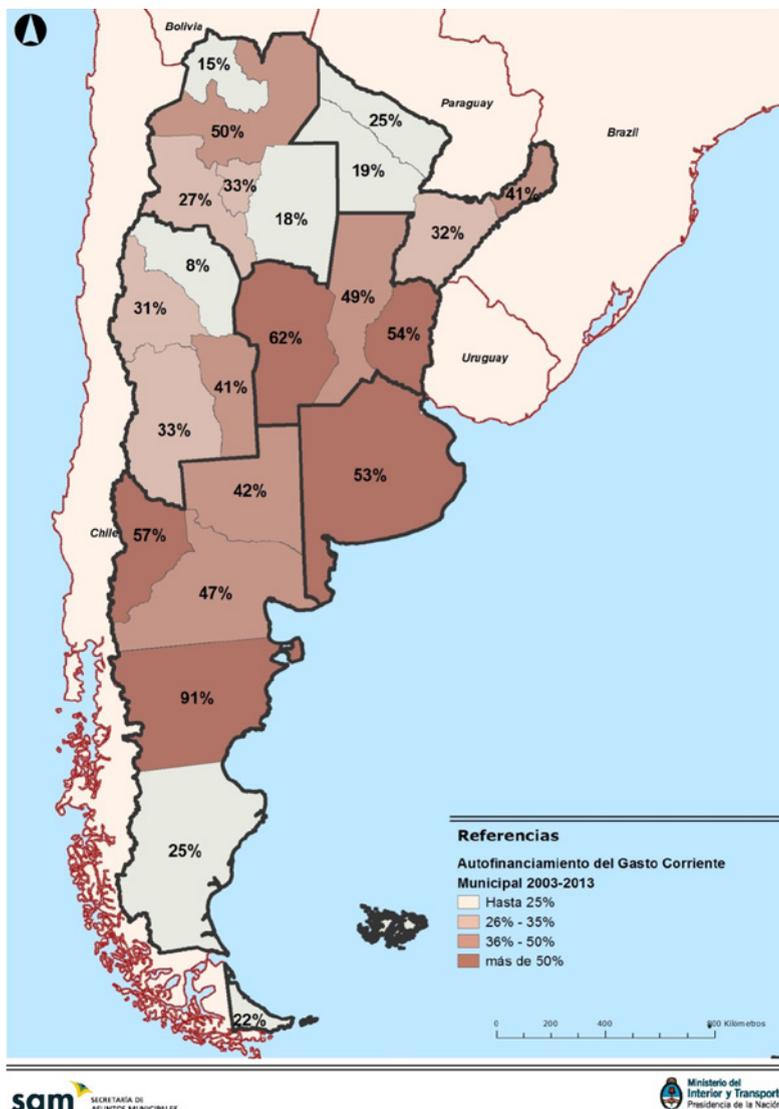
Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Queda claro que los recursos propios en general apenas cubren la mitad de los gastos corrientes, y en pocos casos superan levemente las necesidades de gastos en personal.

El análisis de los resultados obtenidos pone en evidencia que la capacidad de autofinanciamiento de los gastos corrientes está determinada tanto por el nivel poblacional como por la localización geográfica de los distritos. De esta manera podemos evaluar el grado de dependencia de los gobiernos locales respecto a las transferencias de recursos de otros niveles de gobierno para hacer frente a los gastos de funcionamiento de las administraciones municipales.

Surge aquí una estrecha relación entre los resultados obtenidos en el apartado anterior en materia de autonomía financiera municipal (relación entre recursos corrientes propios y el total de ingresos corrientes) por región geográfica y el indicador de autofinanciamiento para municipios por región y tamaño. Los municipios de las regiones del NOA, NEA, en parte Cuyo y aquellos ubicados en las provincias más australes de la Patagonia son los que evidencian mayor grado de dependencia respecto a transferencias de recursos de otros niveles de gobierno para poder afrontar los gastos corrientes. El Mapa 7 ilustra este fenómeno.

Mapa 7. Recursos propios sobre gasto corriente. Período 2003-2013

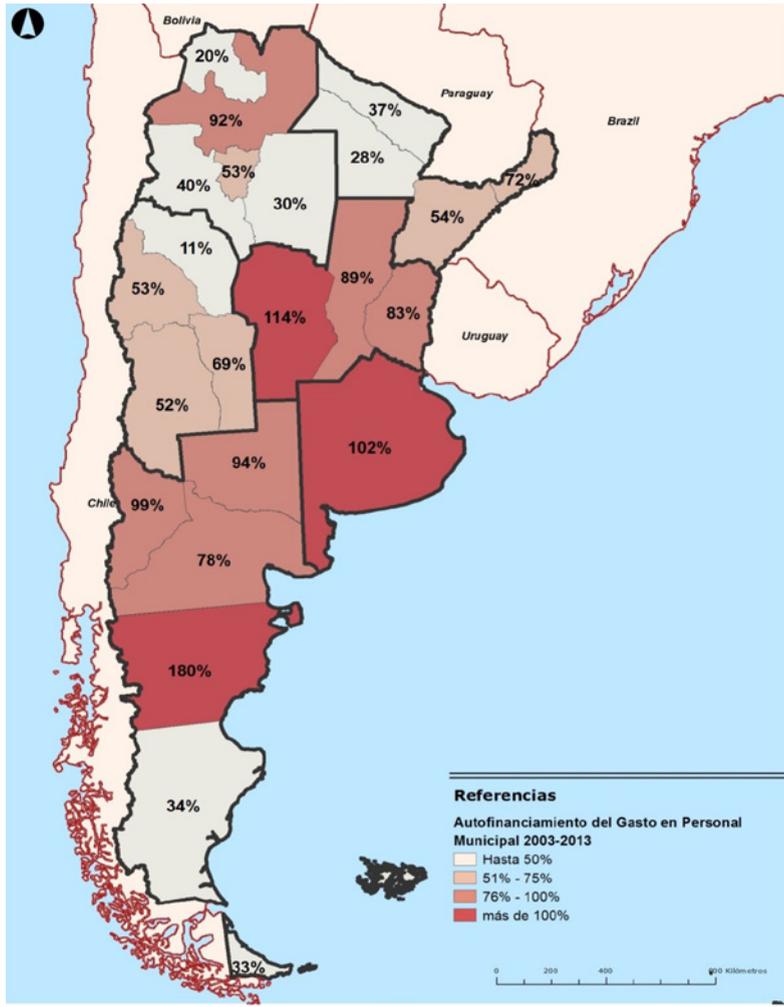


Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

En los municipios del NOA (excepto en Salta) y en los chaqueños, formoseños, riojanos, santacruceños y fueguinos, el estado de autofinan-

ciamiento alcanza un nivel crítico, ya que no alcanza a cubrir ni la tercera parte del gasto en personal, tal como permite advertir el Mapa 8.

Mapa 8. Recursos propios sobre gasto en personal. Período 2003-2013



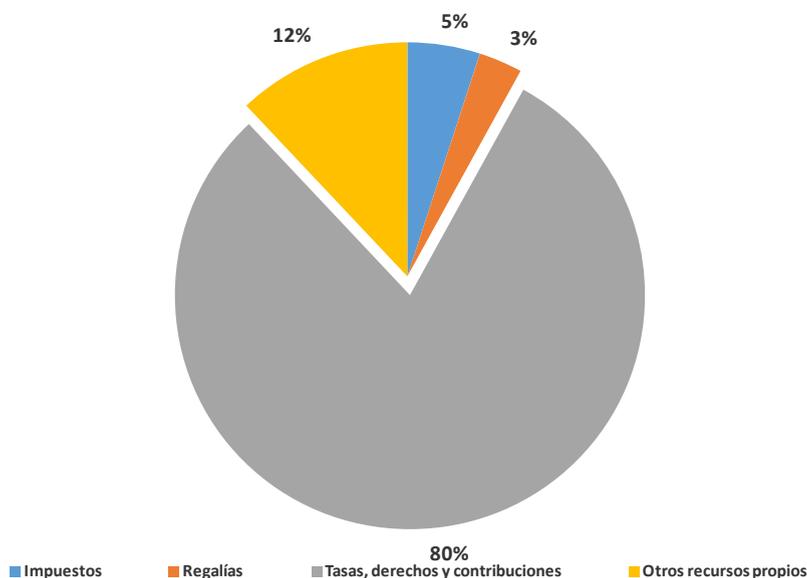
Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

Por lo mencionado, cualquier diseño de política pública, tanto del Estado nacional como de las jurisdicciones provinciales involucradas, cuyo objetivo sea promover el desarrollo de la autonomía económica y financiera municipal debe tener como prioridad inmediata proveer instrumentos para el fortalecimiento de la gestión tributaria, sobre todo en relación con este subgrupo de municipios que muestran un estado crítico.

En esta línea resultan particularmente promisorias las acciones tendientes a desarrollar el potencial recaudatorio de los municipios de menor tamaño de todo el país. En el año 2013, en dichos municipios solamente uno de cada cuatro pesos de ingresos corrientes era de recaudación propia, una proporción que se elevaba a uno de cada tres para los municipios medianos y a uno de cada dos para los grandes y los metropolitanos.

En tal sentido resulta clave fortalecer, especialmente, los sistemas de recaudación municipal de tasas, derechos y contribuciones, ya que dichos instrumentos concentran el grueso de los recursos propios municipales en la actualidad, tal como puede apreciarse en el Gráfico 6.

Gráfico 6. Composición de la recaudación propia municipal. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

4.2. Resultado financiero

En este apartado se va a analizar, en términos más amplios, la relación existente entre el conjunto de recursos propios municipales (propios y por transferencias corrientes y de capital) y las erogaciones (corrientes y de capital).

Cuadro 8. Resultado financiero municipal como porcentaje del gasto total. Año 2013

Región / Tamaño	Resultado financiero / Gasto total
Buenos Aires	3%
Región Centro	-3%
Región Cuyo	-1%
Región Patagonia	0%
Región NEA	1%
Región NOA	1%
Total	0%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Se advierte que la situación general se acerca al equilibrio financiero para el conjunto de municipios que integran la muestra general. Así, a nivel regional las situaciones observadas son de pequeños déficits y superávits.

Entre los resultados financieros positivos se destacan los de los municipios pequeños de casi todo el país (excepto Buenos Aires y la región Centro), de los medianos de Buenos Aires y del NEA y de los grandes bonaerenses.

Entre los que presentan déficits, las situaciones más preocupantes corresponden a los municipios grandes de la región Centro y a los medianos de Cuyo, Patagonia y NOA.

En cuanto al resultado primario, este no modifica las situaciones relativas descritas para el resultado financiero, y apenas si afecta el nivel absoluto, un hecho coherente con la baja importancia de los intereses de la deuda en la estructura de gasto de los municipios argentinos, que no supera en la actualidad el 1% de las erogaciones corrientes.

En resumidas cuentas, los municipios pequeños poseen menor autonomía fiscal, pero terminan siendo los que mejores resultados financieros presentan en todas las regiones, mientras que en los medianos y grandes se ven mayores déficits. Esto brinda un panorama acerca del sesgo que posee el sistema de transferencias interjurisdiccionales (coparticipación de impuestos) desde los gobiernos provinciales hacia los municipales.

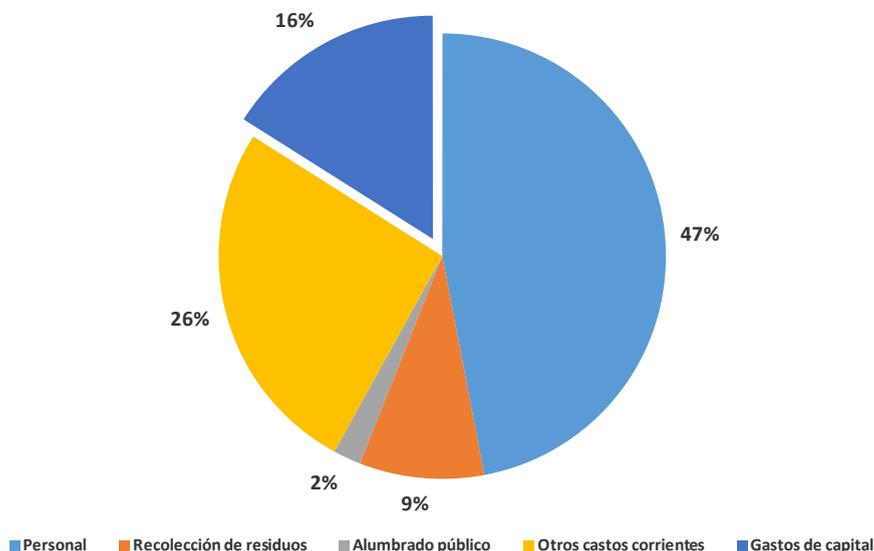
4.3. Indicadores del gasto

En relación con el análisis del gasto público municipal, interesa, en primer lugar, conocer qué importancia se da a la inversión pública, identificada con los gastos de capital y positivamente apreciada por su capacidad para transformar el territorio y mejorar el buen vivir de las comunidades.

En segundo lugar es valioso conocer el peso que en los presupuestos municipales corresponde a los salarios de los trabajadores. Una extrema concentración en este tipo de erogación daría cuenta de una gran rigidez presupuestaria y de escasos márgenes de maniobra para desarrollar las políticas públicas que la población demanda.

En 2013, en el total del país el gasto público municipal se componía de la siguiente manera: 84% de gasto corriente y 16% de gasto de capital. De la parte referida al gasto corriente, en promedio el 47% se destinaba a salarios, y el resto, a gastos de funcionamiento y transferencias.

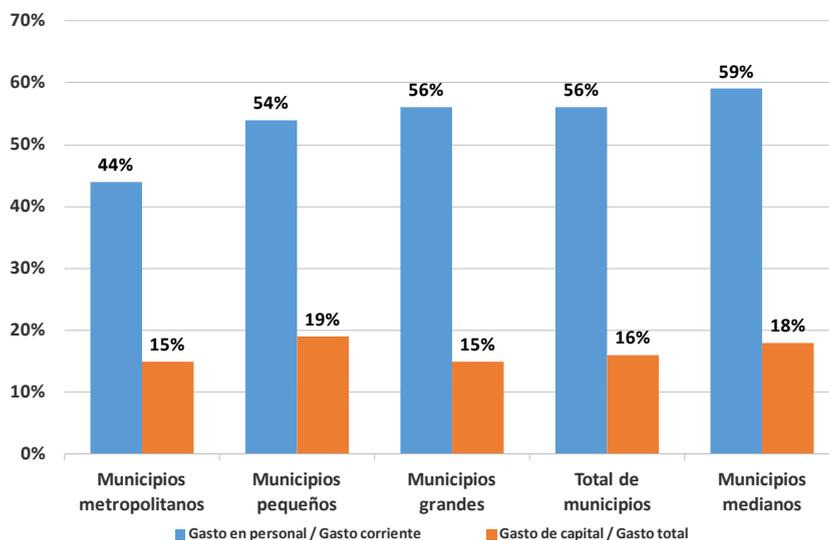
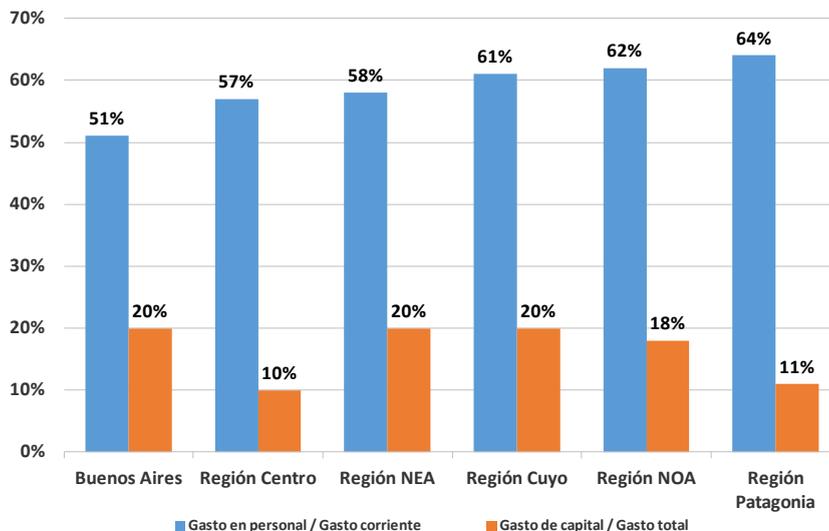
Gráfico 7. Composición del gasto municipal. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Los siguientes gráficos permiten apreciar dichas situaciones por región y tamaño.

Gráfico 8. Composición del gasto municipal. Peso del gasto en personal en el gasto corriente y del gasto de capital en el total, por región y tamaño. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

En cuanto al peso del gasto en personal en relación con el total de gastos corrientes, se advierte que este corresponde aproximadamente a la mitad del total. Ello es válido para todas las regiones y tamaños de municipios, y apenas resulta un poco mayor al resto en el caso de los municipios metropolitanos y a los de la región Cuyo, NOA y Patagonia.

a. El gasto de capital

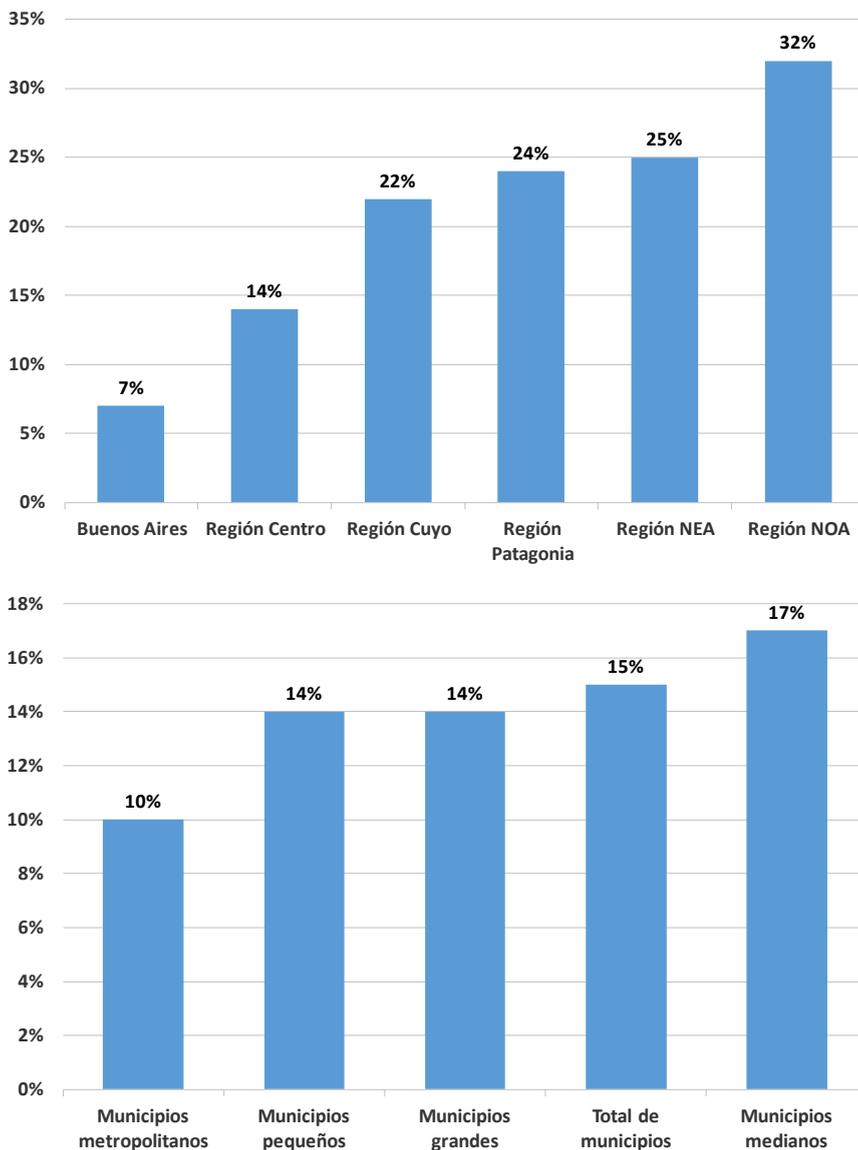
En relación con el gasto de capital, este representa aproximadamente un sexto de las erogaciones totales, tanto para los municipios de la muestra general como para el universo de los metropolitanos. A su vez, resulta un poco mayor entre los municipios medianos y pequeños.

A nivel regional se destaca la poca importancia de la inversión pública en los presupuestos municipales de los municipios medianos y grandes de la Patagonia y de los municipios grandes del Centro del país, lugar este último donde no llegan a representar ni una décima parte de los gastos totales. En contraposición, los mayores niveles de inversión pública municipal se detectan en las regiones de Buenos Aires, el NEA y Cuyo.

Interesa entonces, especialmente, analizar el rol del FFS en el sostenimiento de este importante nivel de inversión transformadora en el ámbito territorial. Vale recordar que el FFS distribuye entre todas las provincias argentinas el 30% de la recaudación de las retenciones a las exportaciones de soja. Dado que por ser recursos provenientes del comercio exterior no forman parte de la masa que integra la CFI, que es de total potestad de la Nación, tal distribución nace de la voluntad gubernamental antes que de un mandato legal, y ello constituye un hecho central.

De lo recibido, los gobiernos provinciales se comprometen a destinar el 70% a la inversión pública y a distribuir el 30% restante entre sus municipios, quienes también deben volcar dichos recursos al gasto de capital. La forma en que este último porcentaje impacta sobre la inversión pública local en todo el país puede apreciarse en el Gráfico 9.

Gráfico 9. FFS e inversión pública local. FFS como porcentaje del gasto de capital total, por región y tamaño. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

En promedio, el FFS financia aproximadamente el 15% de la inversión pública municipal, sin embargo el porcentaje de cobertura presenta profundos contrastes cuando se lo evalúa en términos geográficos.

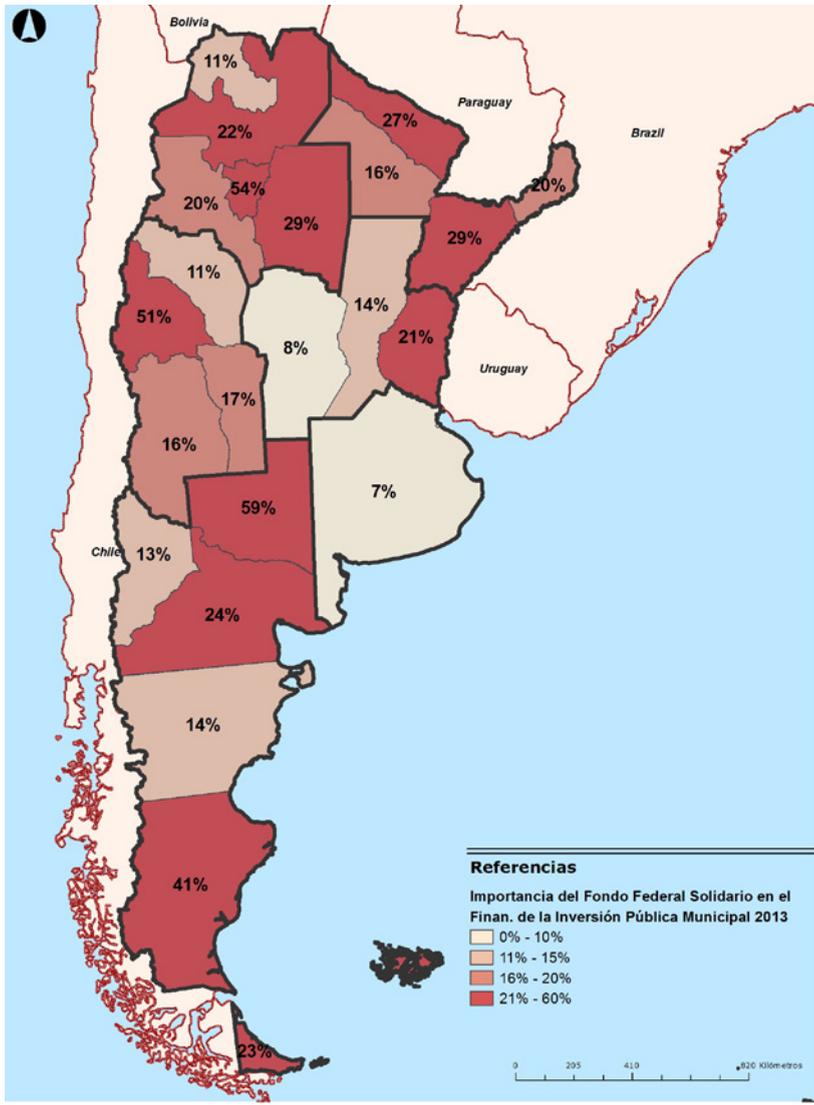
Lo primero a destacar es el carácter federal del Fondo, puesto que contribuye a financiar la mayor parte de las erogaciones de capital en los municipios localizados en las regiones más postergadas del país en términos de desarrollo económico.

En este sentido, los municipios del NOA logran financiar aproximadamente un tercio de la inversión pública municipal en infraestructura y bienes de capital, mientras que los municipios del NEA, Cuyo y la Patagonia logran cubrir con el FFS la cuarta parte de la inversión de capital.

En Tucumán, San Juan y La Pampa, el FFS financia más de la mitad del gasto de capital municipal, por lo que se trata de jurisdicciones en las que el gasto transformador de los gobiernos locales resulta más del doble del que sería de no existir esta importante política de financiamiento del desarrollo local establecida por el Estado nacional.

En el Mapa 9 puede apreciarse un detalle de la importancia del Fondo, en cuanto al financiamiento de la obra pública municipal, en las diferentes provincias argentinas.

Mapa 9. Peso del FFS en el financiamiento de la inversión pública municipal. Año 2013



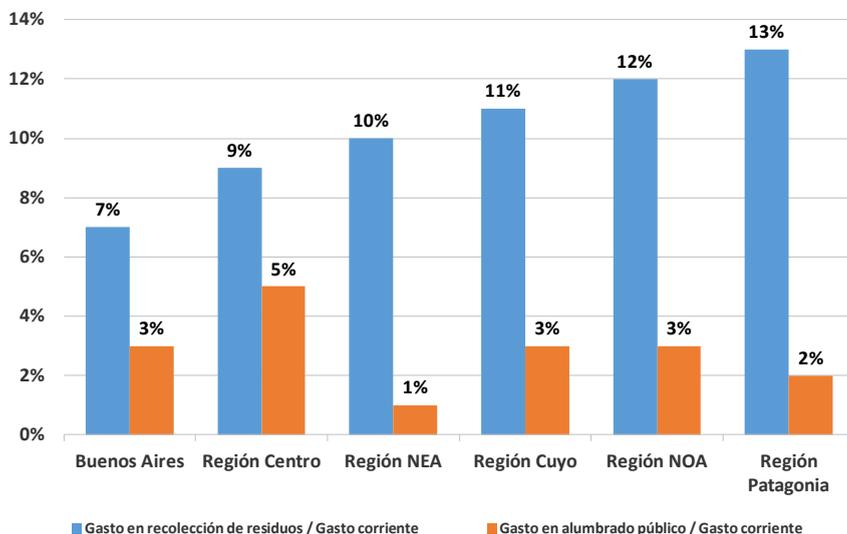
Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

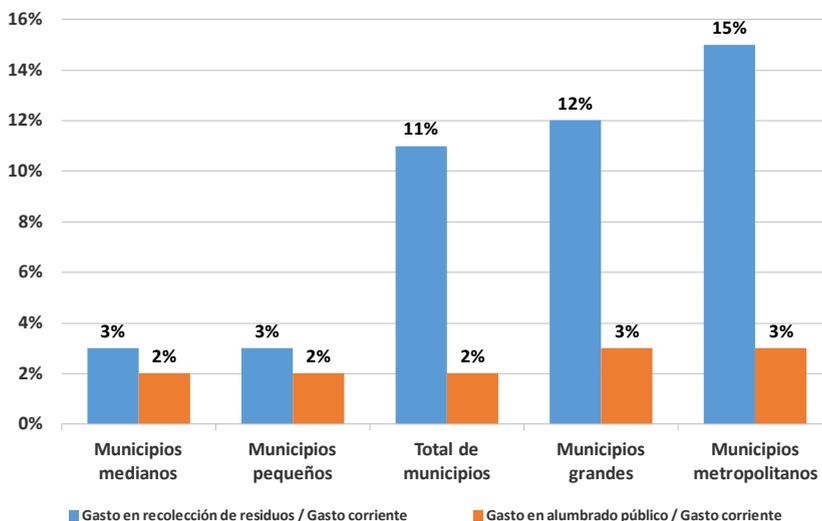
Respecto a la contribución por tamaño de municipio, en líneas generales puede afirmarse que el FFS cubre la mayor parte del gasto de capital en los municipios de menor escala poblacional. Para los municipios medianos, el Fondo financia en promedio el 17% del gasto de capital, contra el 10% que financia en los municipios metropolitanos.

b. El gasto corriente

En relación con el gasto corriente hay dos funciones que, por su importancia, se van a desarrollar en profundidad: la recolección de residuos domiciliarios y el alumbrado público. En ambos casos constituyen actividades directamente relacionadas con una tasa municipal clave, como es la de servicios generales (o alumbrado, barrido y limpieza). A su vez poseen, en especial las erogaciones en recolección de residuos, una importante participación en el total de gastos corrientes, tal como puede apreciarse en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Composición del gasto. Peso del gasto en recolección de residuos y en alumbrado público, en el gasto corriente, por región y tamaño. Año 2013





Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Es claro que la importancia del gasto en recolección de residuos se encuentra directamente relacionada con el tamaño del municipio. Así, los municipios metropolitanos destinan un séptimo de su gasto corriente a la recolección de residuos, los municipios grandes un octavo y los medianos y pequeños una proporción mucho menor, incluso asimilable a la que dedican al pago del alumbrado público.

Al considerar una muestra de municipios grandes no metropolitanos, el resultado del estudio revela que el peso del gasto en la recolección de residuos sobre el gasto corriente varía significativamente según se trate de un servicio prestado directamente por el municipio o si se encuentra concesionado a terceros. En los municipios que prestan el servicio directamente, el peso del gasto en recolección de residuos sólidos urbanos en el total de las erogaciones corrientes es del 6%, mientras que para los municipios donde el servicio se encuentra concesionado, el valor del contrato equivale al 12% del gasto corriente total.

4.4. Indicadores de recursos

Ya analizada la autonomía financiera municipal, es importante conocer la composición de los recursos propios municipales según las regiones y el tamaño de los municipios.

Cuadro 9. Composición de la recaudación municipal. Peso de los impuestos, las regalías y las tasas, derechos y contribuciones en la recaudación. Año 2013

Región / Tamaño	Impuestos	Regalías	Tasas, derechos y contribuciones	Otros
Subtotal Buenos Aires	0%	0%	89%	11%
Subtotal Región Centro	6%	0%	83%	11%
Subtotal Región Cuyo	0%	2%	79%	19%
Subtotal Región Patagonia	18%	21%	47%	14%
Subtotal Región NEA	30%	1%	57%	12%
Región NOA	7%	2%	85%	6%
Subtotal Grandes	6%	2%	81%	11%
Subtotal Medianos	6%	8%	75%	11%
Subtotal Pequeños	4%	4%	78%	14%
Total	5%	3%	80%	12%
Metropolitanos	3%	0%	87%	10%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

De los datos del Cuadro 9 surge entonces que, sin dudas, el principal recurso propio que los municipios argentinos explotan es el cobro de tasas, derechos y contribuciones, que dan cuenta, a nivel país, de cuatro quintas partes de los recursos propios municipales, aunque esta proporción es significativamente menor en la Patagonia y en el NEA.

Por su importancia, estos recursos serán considerados en la segunda parte del estudio, mientras que a continuación se analiza la situación particular de los impuestos municipales, de las regalías y de los otros recursos de recaudación municipal que no son tasas, derechos ni contribuciones.

a. Impuestos

Es claro que el financiamiento impositivo de los municipios se focaliza en la Patagonia (Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Neuquén) y en el NEA (Chaco, Formosa y Corrientes), y en mucha menor medida en el NOA (Salta y Jujuy) y en la región Centro (Córdoba), acorde a la descentralización tributaria desarrollada en esas zonas, que ha sido detallada precedentemente.

Respecto a los criterios de imposición, en el inmobiliario urbano (tributo a la propiedad) en veinticuatro municipios (33% de la muestra) se utiliza

la valuación fiscal, en trece (18% de la muestra), los metros lineales de frente, en seis (8% de la muestra), la zona de ubicación del inmueble, y en el resto de los casos se utiliza la superficie o la categoría urbana con alguna combinación de las anteriores.

Con relación a las patentes de automotores y rodados, en el 75% de los casos se cobra un monto fijo, determinado por el año y el modelo, cuando se trata de automóviles, y en los ciclomotores, motos y cuatriciclos se adiciona la variable de cilindrada. De manera muy marginal se utiliza la valuación fiscal.

En la provincia de Chubut los municipios tienen la potestad tributaria sobre el impuesto inmobiliario urbano y las patentes de automotores, sobre el impuesto a los ingresos brutos que no se percibe mediante el mecanismo de convenio multilateral, y sobre el impuesto inmobiliario rural que corresponde a los ejidos municipales (que en dicha jurisdicción suelen tener una amplia superficie). Según la información del conjunto de municipios de la provincia publicada por el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal,²⁴ el peso de los impuestos sobre el total de recursos de jurisdicción municipal es del 48%; de esta manera, se convierte en el principal ingreso propio. El conjunto de tasas representan el 41%. Los derechos, contribuciones y otros recursos, tan solo el 11%.

b. Regalías

En ciertos distritos en los que la explotación de los bosques, el subsuelo o las aguas tienen cierta preponderancia, los municipios perciben regalías por el desarrollo de tales actividades. Este tipo de financiamiento municipal reviste particular importancia en la Patagonia, región en la que es relevante la extracción de petróleo y gas. Así, uno de cada cinco pesos correspondientes a los recursos propios de los municipios de la región proviene de las regalías.

c. Otros recursos propios municipales

Bajo esta denominación genérica se engloba toda una serie de recursos de recaudación propia de los gobiernos locales. Al respecto se destaca

²⁴ <http://www.chubut.gov.ar/portal/wp-organismos/cprf/2014/07/28/informacion-presupuestaria-2013/>. Ejecución presupuestaria base, devengado al 31-12-2013.

el cobro de multas (por contravenciones, infracciones de tránsito e incumplimientos fiscales), cánones (a la explotación de diversos predios e instalaciones municipales, como playas, campings, polideportivos y salones de usos múltiples, entre otros), rentas de la propiedad (alquileres de bienes muebles e inmuebles, intereses por pagos retrasados de tributos municipales y por depósitos bancarios y otros activos financieros de los gobiernos locales), venta de bienes (producidos por el propio municipio) y servicios (como los prestados por medio de maquinaria vial municipal) e ingresos de operación (por ejemplo de teatros, cines y otros establecimientos deportivos, culturales y recreativos municipales, e incluso de empresas públicas municipales), entre otros.

Es claro que buena parte de esa masa de recursos, que en conjunto representaron uno de cada nueve pesos de la recaudación propia de los municipios argentinos en el año 2013, corresponde a elementos que guardan estrecha relación con los impuestos, las tasas, los derechos y las contribuciones que los municipios perciben, ya que se trata de multas, intereses y pago de costos administrativos y judiciales, correspondientes a personas físicas y jurídicas que originalmente han incumplido, en tiempo y forma, con el pago de dichas obligaciones fiscales.

Recapitulando: se verifica la existencia de un gran potencial para aumentar la recaudación, fundamentalmente, de tasas, derechos y contribuciones en los municipios de baja escala poblacional, en especial de las regiones de menor desarrollo relativo, como el NOA, el NEA y varias provincias de Cuyo.

Así, aunque el estado de las finanzas de dichos gobiernos locales resulta, en líneas generales, satisfactorio, una mayor recaudación propia les permitiría incrementar más sus niveles de inversión (que se han visto potenciados por el FFS) y contar con más recursos para desarrollar políticas que, además de personal, demanden la adquisición de bienes de consumo y servicios no personales, así como también la realización de transferencias a personas e instituciones.

En tal sentido resultan prioritarias las tareas de fortalecimiento de las administraciones tributarias locales, en especial en los municipios pequeños de regiones de menor nivel de desarrollo.

PARTE II

Los recursos propios municipales

1. Los recursos públicos: definición y principales conceptos

Existen distintos tipos de recursos públicos. Los más conocidos y generalizados son los impuestos. Su función no se limita a los fines fiscales, es decir, al financiamiento de los gastos generales del Estado, sino que también pueden perseguir objetivos extrafiscales, como la regulación económica, la distribución del ingreso, el proteccionismo y el fomento al desarrollo económico.

A su vez, en la teoría de la hacienda pública se reconocen dos principios que rigen en la tributación. Uno es el *principio del beneficio*, que se refiere a que cada contribuyente debe pagar en función de los beneficios que recibe por los bienes y servicios brindados por el Estado. El otro, denominado *principio de capacidad contributiva*, se vincula a la incidencia de los impuestos según la capacidad de pago de cada persona, y se aplica respetando la equidad horizontal (pagan lo mismo aquellos que están en igual situación) y/o la equidad vertical (pagan proporcionalmente más los que más tienen, y menos, los de menor capacidad de pago).

Dentro de la doctrina tributaria es por demás conocida la clasificación tripartita de los tributos, lo que hace referencia a los impuestos, las tasas y las contribuciones, sean estas últimas por mejoras o a la seguridad social. Corresponde entonces desarrollar, en una forma muy simple, cada uno de estos conceptos:

- **Impuesto:** es la detracción económica que el Estado exige a los contribuyentes por el imperio de la ley y se caracteriza por

no requerir una contraprestación o servicio directo por parte de la administración. Los impuestos son cargas obligatorias que las personas y las empresas deben abonar para financiar al Estado.

- **Tasa:** es la prestación, generalmente en dinero, exigida por el Estado a los sujetos en virtud de su poder de imperio. Las tasas son creadas y reguladas por normas, cuyo objetivo es financiar los servicios públicos divisibles que se brindan. Aquí debe existir una contraprestación del Estado susceptible de ser fraccionada en unidades de uso o consumo.
- **Contribución:** el Estado la cobra por la realización de una obra pública o por una actividad estatal que produce beneficios reales o potenciales a los particulares. Las contribuciones pueden clasificarse en: a) contribuciones por mejoras (como acceso a los servicios cloacales o pavimentación de la vía pública), y b) contribuciones parafiscales, que son aportes que se exigen para cumplir con fines sociales o económicos (como las contribuciones a la seguridad social).

Existe otra figura tributaria denominada *derecho* que no está relacionada con servicios prestados ni individualizados, y al no ser tampoco un impuesto no tiene que probarse que no se superpone con otros tributos, como lo prescribe el anteriormente citado artículo 9 de la Ley 23.548 (Régimen Transitorio de Distribución de Recursos entre la Nación y las Provincias). En definitiva, los derechos retribuyen cesiones o autorizaciones realizadas por el Estado local y no son como las tasas que se abonan por prestaciones de servicios.

Para la aplicación de cualquiera de estos elementos fiscales es necesario considerar ciertos elementos fundamentales. Ellos son:

- **Hecho imponible:** es aquella circunstancia cuya realización, en función de una norma, origina la obligación tributaria. Son hechos imponibles comunes la obtención de una renta, la venta de bienes y la prestación de servicios, la propiedad de bienes y la titularidad de derechos económicos, la adquisición de bienes y derechos por herencia o donación.
- **Sujeto pasivo:** es la persona física o jurídica que está obligada por la ley al cumplimiento de las prestaciones tributarias. Se distingue entre contribuyente, a quien la ley impone la carga tributaria, y

responsable legal o sustituto del contribuyente, a quien se exige el cumplimiento material o formal de la obligación.

- **Sujeto activo:** es la entidad administrativa beneficiada directamente por la recaudación del tributo. Es quien tiene la obligación de hacer figurar en el presupuesto público los ingresos que provienen de ese gravamen.
- **Base imponible:** es la cuantificación y valoración del hecho imponible para determinar la obligación tributaria. Normalmente esa valorización se hace en unidades monetarias, aunque también se utilizan otras referencias, como por ejemplo los metros lineales de frente, metros cuadrados o cantidad de hectáreas.
- **Alícuota o cuota tributaria:** es la proporción que se aplica sobre la base imponible con el objetivo de calcular el gravamen. Dicha proporción puede ser expresada en una cantidad fija o variable. En este último caso, el resultado se obtiene por la multiplicación de la alícuota por la base imponible.

Como observamos anteriormente, las tasas, derechos y contribuciones son la principal fuente genuina de recaudación de los municipios argentinos. Por eso resulta significativo comprender su sentido de manera amplia.

Es requisito esencial de la tasa que la prestación que se exige sea como contrapartida de la realización por parte del Estado de servicios públicos divisibles. Al ser la tasa una especie particular de tributo, el pago es exigido por el Estado en forma coactiva, por lo cual puede ser reclamado por vía administrativa y judicial, más allá de la voluntad o el interés del ciudadano en recibir la prestación.

Existen tasas que se cobran para financiar *servicios públicos universales*. Estos son los que se brindan a la totalidad de la población, o, dicho de otro modo, son aquellos que benefician a toda la comunidad y, por ende, también al sujeto en forma individual.

El criterio sostenido por la jurisprudencia se basa en que alcanza con que el servicio se encuentre organizado y se preste para que sea exigible el pago de la tasa. Un ejemplo de ello es lo que sucede con la tasa de servicios generales (o su equivalente). Todos los habitantes de un municipio reciben esos servicios; es imposible brindarlos a quienes los requieran y no hacerlo a quienes no estén interesados, por lo cual, y dados los intereses públicos en juego, la exigibilidad del aporte para el sostenimiento del

servicio a la totalidad de los habitantes del municipio deviene necesaria y absolutamente razonable.

Distinto es el caso de los *servicios singulares*, es decir, aquellos que son individualizables y prestados a los ciudadanos en virtud de su requerimiento, y por los que debe abonarse una determinada tasa (en algunas ocasiones los municipios se refieren a este tipo de tributo como *derecho*). Ejemplo de ello es la expedición del registro para conducir, donde el hecho imponible se configura por la solicitud del servicio y la prestación que se realiza. Es decir, en estos casos la voluntad del sujeto en recibir la prestación es requisito indispensable para el cobro de la tasa o el derecho.

En nuestro país, la Corte Suprema de Justicia sostiene que para que se configure la posibilidad de exigir el pago de la tasa debe existir una concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio público.

Otra de las características de las tasas se relaciona con la proporcionalidad que debe existir entre los costos de la prestación del servicio público y el monto de lo recaudado por la percepción del tributo. Esto no debe ser analizado solamente desde el punto de vista genérico, sino que también se debe considerar la relación entre el costo del servicio divisible y el monto de la tasa desde la perspectiva de un sujeto individual.

Para determinar el costo total de la prestación de un servicio público, en primer lugar deben considerarse los denominados *costos directos*, esto es, los gastos que necesariamente deben efectuarse para la prestación del servicio en sí mismo y que pueden ser determinados sin prorrateo alguno con otras actividades. Dentro de estos costos deben incluirse:

- Los gastos en personal dedicado a la prestación del servicio y a la gestión del tributo.
- La adquisición de bienes (maquinarias) o servicios para la realización y la prestación del servicio público.
- Los gastos de amortización de los bienes utilizados para efectuar la prestación.
- Los costos financieros derivados de la prestación del servicio.

Pero los gastos que deben contabilizarse no pueden agotarse allí, sino que deben incluirse también los llamados *costos indirectos*, que son aquellos que no tienen una relación inmediata con el servicio que se presta. Algunos ejemplos son:

- Los gastos que origina la recaudación de la tasa por parte de la administración municipal.
- Los costos necesarios para el mantenimiento de la estructura de funcionamiento municipal.

Ambos supuestos de costos indirectos deberán ser determinados en virtud de la proporcionalidad que tengan los mismos con el costo directo, ya que deberá distribuirse el total de los gastos originados por la recaudación y la estructura estatal entre las diversas tasas que se perciben de acuerdo con la participación de cada una en la recaudación final total del municipio.

En definitiva, el costo de un servicio público no puede ser medido por las cifras que en el presupuesto ocupa la oficina respectiva. El costo del servicio no es solo el costo de la dependencia municipal que lo presta; es el costo de esa dependencia más el de una parte proporcional del costo de este servicio calculada en el monto de los gastos generales que determina la existencia misma del municipio.

Otro asunto relevante, y de amplio debate, es la cuestión sobre si es aplicable a las tasas el principio de capacidad contributiva. Es decir, si puede prorratearse el costo del servicio entre los contribuyentes teniendo en consideración su capacidad económica. En general, se sostiene que aceptar este criterio implicaría desnaturalizar la tasa y asimilarla al impuesto, aunque en la práctica se realiza de diferentes maneras.

La posibilidad de establecer el monto de la tasa teniendo en cuenta el principio de capacidad contributiva no juega con respecto a la totalidad del monto de lo recaudado por el tributo, sino con respecto a la relación del sujeto que debe hacer frente al pago del mismo, caso en el que deberá también determinarse si hay razonabilidad y proporcionalidad entre tres elementos: el costo del servicio, la capacidad contributiva y el monto de la tasa.

Definido esto, se presenta un dilema: ¿puede prorratearse entre aquellos sujetos que gozan de capacidad contributiva el costo del servicio que no abonan aquellos que no poseen tal capacidad contributiva o son beneficiados con exenciones o bonificaciones?

En un sinnúmero de las normas municipales analizadas en este trabajo encontramos exenciones para determinados grupos sociales o etarios. Ejemplo de ello es la eximición del pago de la tasa de servicios generales a grupos de jubilados y/o pensionados que perciben una remuneración. Aquí se observa un elemento claro para suponer que en algunas ocasiones se tenga en cuenta la capacidad contributiva para determinar la aplicación

de una tasa. Resulta elocuente que la parte del costo del servicio público que los sujetos exentos no abonan será distribuido por el municipio entre el resto de los contribuyentes como forma de solventar el gasto.

Por último, en teoría las tasas surgen como forma de recupero, por parte del fisco local, del costo de un servicio brindado a la ciudadanía. En tal sentido, el pago realizado por cada contribuyente debería resultar proporcional al servicio recibido o, en una versión menos estricta del concepto, el monto total percibido por el erario debería bastar para afrontar el total de erogaciones derivadas de la prestación del servicio en cuestión.

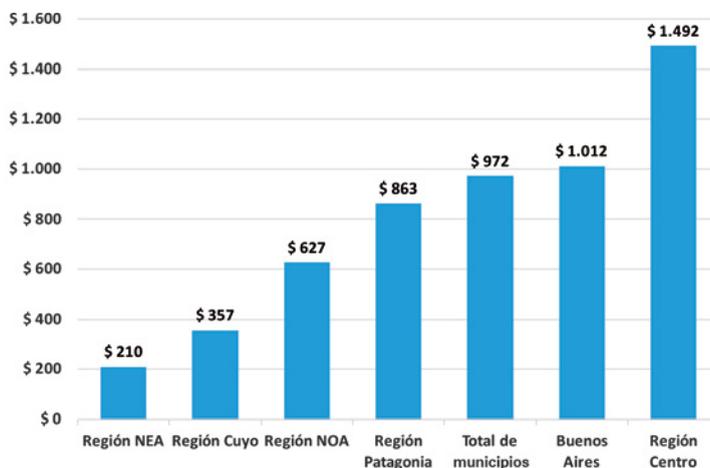
Entonces, siempre en el plano conceptual, a partir del cual ha sido desarrollada originalmente la normativa referida a la idea de *tasas*, estas no tendrían a priori: a) un impacto distributivo, ya que salvo en contadas ocasiones no se considera la capacidad de pago de cada sujeto sino el servicio recibido, y b) un impacto sobre la economía en relación con el consumo disponible de las familias o con la rentabilidad empresarial, siempre y cuando el valor de lo que se cobre resulte asimilable al consumo realizado de los servicios públicos que financia la tasa.

1.1. La presión fiscal per cápita de las tasas

Explorar la presión fiscal del conjunto de tasas, derechos y contribuciones sobre la población da un aproximado del esfuerzo realizado por los ciudadanos para sostener los servicios públicos locales.

Dada la inexistencia de datos actualizados referidos al PFG desagregados a nivel municipal, y en virtud de la falta de acceso a cualquier otra fuente de datos que permita conocer, en forma directa o aproximada, el valor de las bases imponibles, el concepto de presión fiscal aquí abordado se limita a la recaudación media por habitante, en este caso por medio del indicador *per cápita*.

Gráfico 11. Presión fiscal municipal. Recaudación total de tasas, derechos y contribuciones, per cápita. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

En su conjunto y en general, la población abona menos de tres pesos diarios por la totalidad de las tasas, derechos y contribuciones municipales. Lo que equivale a un costo diario por todos los servicios que presta el municipio similar a un puñado de caramelos.

En todas las regiones, excepto en Buenos Aires, la presión fiscal per cápita aumenta con el tamaño del municipio. Es extremadamente bajo el valor en los municipios pequeños y medianos de Cuyo y sus pares del NEA. En cambio, la mayor presión fiscal per cápita ocurre en las regiones bonaerense y Centro.

1.2. La composición de la recaudación municipal

Resulta de interés observar la composición de la recaudación de las tasas, derechos y contribuciones en los municipios según las diferentes regiones y escalas poblacionales, de modo tal de identificar los principales elementos y su importancia relativa.

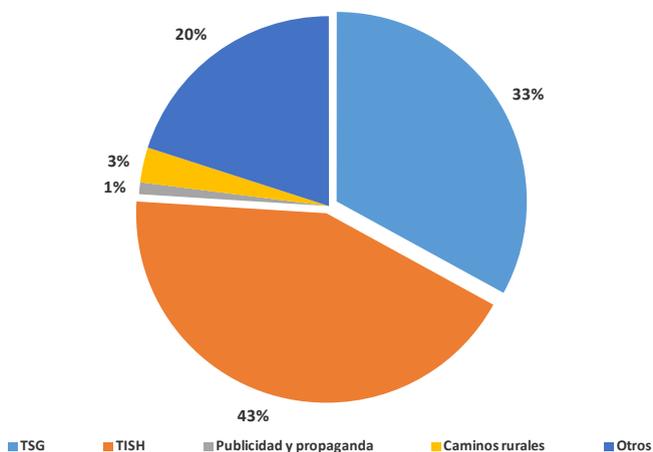
Más allá de la denominación y característica que asume cada tasa en cada uno de los municipios argentinos, los nombres y definiciones indicados en este y en los próximos apartados tienen un sentido amplio y genérico para su mejor comprensión.

Cuadro 10. Composición de la recaudación municipal. Peso de las principales tasas en la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones. Año 2013

Región / Tamaño	TSG (servicios generales)	TISH (seguridad e higiene)	Publicidad y propaganda	Caminos rurales	Otros
Buenos Aires	36%	31%	2%	11%	20%
Región Centro	29%	53%	0%	0%	18%
Región Cuyo	52%	26%	2%	0%	20%
Región Patagonia	37%	28%	1%	0%	34%
Región NEA	25%	29%	3%	0%	44%
Región NOA	26%	55%	0%	0%	19%
Municipios grandes	33%	45%	1%	2%	19%
Municipios medianos	35%	20%	1%	8%	36%
Municipios pequeños	29%	11%	0%	25%	35%
Total municipios	33%	43%	1%	3%	20%
Municipios metropolitanos	35%	46%	0%	0%	19%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Gráfico 12. Composición de la recaudación municipal. Peso de las principales tasas en la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Una primera mirada al Cuadro 10 y al Gráfico 12 indica que solamente dos tasas dan cuenta del 75-80% de la recaudación, en especial en municipios grandes y metropolitanos. De estas dos tasas (servicios generales e inspección por seguridad e higiene), la primera tiene mayor importancia en los municipios pequeños y medianos, y la segunda, en los grandes y metropolitanos.

Un análisis por región geográfica respecto a la importancia que tiene la TSG en las arcas de los gobiernos locales revela que:

- En la región cuyana existe una fuerte concentración de los recursos municipales en esa tasa, ya que más de la mitad de los ingresos propios de los municipios son generados por este tributo. El peso relativo de la TSG en la composición de ingresos municipales para esta región supera holgadamente al de otras regiones al situarse diecinueve puntos por arriba del promedio nacional.
- En el NEA se recaudan ocho puntos menos que la media nacional, y la tasa representa poco más de dos de cada diez pesos que recauda el municipio. Una explicación posible es que el 66% de los municipios de esa zona aplican como base imponible los metros lineales de frente (MLF) y establecen para el cobro un monto fijo.
- En los municipios del NOA se presenta una situación similar a los del NEA: el peso relativo de la TSG se halla siete puntos por debajo de la media nacional. De igual modo, se impone como criterio dominante de base imponible el cobro por MLF.
- Los municipios de Buenos Aires, Centro y Patagonia muestran una participación de la TSG acorde con el promedio nacional. Incluso, en las dos últimas regiones el peso de la tasa es bastante homogéneo en los diferentes tamaños de municipio.

Tan diverso comportamiento obedece, en principio, a por lo menos tres variables: el grado de desarrollo urbano y económico de cada municipio, la elección del criterio de base imponible y la escala de alcúotas, y la eficacia en materia de recaudación.

En relación con la TISH, en líneas generales el peso de la tasa en la generación de ingresos municipales aumenta para todas las regiones a medida que aumenta el tamaño poblacional del municipio. En los municipios grandes y metropolitanos, la TISH recauda casi la mitad de los recursos propios locales. En cambio, en los pequeños y medianos solo

representa entre uno y dos de cada diez pesos. El análisis por región geográfica determina que:

- La región Centro es donde se verifica el más alto porcentaje: casi duplica a Cuyo, al NOA y al NEA.
- Es llamativamente baja la participación en los municipios pequeños y medianos de la provincia de Buenos Aires, en los medianos de Cuyo y en los pequeños de la Patagonia y el NEA.

Al ser un gravamen asociado a la actividad comercial e industrial, su recaudación es mayor en aquellas ciudades donde estas actividades tienen mayor despliegue y magnitud. Por esa razón en los municipios metropolitanos y en las grandes ciudades del Centro y el NOA la tasa representa más de la mitad de los ingresos totales por tasas, derechos y contribuciones.

Por lo mencionado, no es sorprendente que no exista homogeneidad dentro de cada región geográfica, ya que el peso relativo de la tasa en la composición de los ingresos municipales tiene estrecha relación con la escala poblacional del municipio, y tiene menos importancia la localización del mismo.

La tasa de conservación y mantenimiento de caminos rurales adquiere gran importancia para los municipios pequeños, y en menor medida para los medianos de la provincia de Buenos Aires. Esta tasa está asociada a la actividad rural, y si bien es poco significativa su incidencia en el total, en algunas zonas o regiones tiene un peso preponderante.

Por su parte, la tasa de publicidad y propaganda tiene una muy baja incidencia en la recaudación en prácticamente la totalidad de los territorios. Ello da cuenta –en especial en distritos con una fuerte actividad comercial y/o turística– de los espacios fiscales y las oportunidades de recaudación, aún no del todo bien explorados y explotados, que esta tasa ofrece. Además, este tributo puede tener no solamente fines recaudatorios, sino que también puede actuar como un regulador del paisaje de las ciudades, puesto que podría operar como un desincentivo a la colocación de publicidad en carteles en la vía pública, lo que ayudaría a atenuar la contaminación visual.

En el componente “Otros” se encuentra una muy diversa cantidad de otras tasas, derechos y contribuciones que forman parte de los recursos de origen municipal, que si bien en el promedio de los municipios del país totalizan un valor nada despreciable (20%), incluso en algunas regiones geográficas tienen una incidencia mayor.

Aunque en los apartados que siguen se desarrolla cada tasa en particular y en profundidad, podemos adelantar una brevísima conclusión: en la práctica es habitual que no se tenga en cuenta (o se considere en forma muy indirecta o marginal) el costo del servicio individualmente recibido y se cobre a cada contribuyente en razón de su capacidad de pago (por ejemplo al tomar la valuación fiscal como base imponible de la tasa de servicios generales) o de su escala económica (cuando se considera el nivel de facturación de las personas físicas o jurídicas para determinar la tasa por inspección de seguridad e higiene).

Respecto al principio más amplio de que el monto total cobrado por cada tasa debe ser similar al costo del servicio que la misma pretende financiar, tampoco se cumple en la práctica, como ocurre en el caso de las dos tasas señaladas, debido a que lo que suele cobrarse a los hogares no es poco habitual que resulte insuficiente para solventar los servicios de alumbrado, barrido y limpieza (a veces ni siquiera alcanza para cubrir la recolección de los residuos sólidos urbanos o el alumbrado público), y lo que se extrae de la actividad económica en concepto de tasa por inspección de seguridad e higiene es regla que exceda largamente el gasto municipal por tal servicio.

2. La tasa de servicios generales

La tasa de servicios generales (TSG) o su equivalente comprende los cobros asociados a la prestación de los servicios de alumbrado público, barrido de calles, limpieza y conservación de la vía pública, así como también a la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios. Generalmente se incluye también el ornato de plazas y paseos. A su vez, en algunas ocasiones también incorpora fondos constituidos para la percepción de adicionales sobre esta tasa destinados a seguridad, turismo e infraestructura.

En las ordenanzas fiscales e impositivas analizadas se observa que las bases imponibles empleadas para el cobro de esta tasa abarcan diversas variables, entre las que se encuentran: metros lineales de frente (MLF), valuación fiscal (VF), consumo de energía eléctrica, superficie, zona de ubicación y montos fijos por unidad; en todos los casos referidos al inmueble beneficiado con los servicios. En algunos municipios se toma una de estas variables en forma exclusiva, mientras que en otros se combinan distintos

criterios. Los MLF y la VF pueden ser considerados como las bases principales, mientras que las restantes suelen utilizarse en forma complementaria o para casos especiales, como se observa en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Tasa de servicios generales. Criterio de base imponible por cantidad de municipios. Año 2013

Base imponible	Cantidad de municipios	Porcentaje del total
Valuación fiscal (VF)	41	23%
Metro lineal de frente (MLF)	63	35%
Combinado (VF y MLF)	35	19%
Superficie	20	11%
Otros	22	12%
Total	181	100%

Fuente: elaboración propia según la normativa municipal.

Así, los MLF son la medida más utilizada de esta tasa. Se considera que el costo de la iluminación y el barrido son proporcionales a la longitud de la vereda, y, por asociación, se extiende tal razonamiento a los costos de la limpieza. De este modo, la definición de la base imponible refiere directamente al concepto más tradicional de tasa. El uso como base imponible del valor fiscal de la propiedad, determinado por la autoridad provincial o municipal, o combinada con los MLF, tiene un nivel de utilización similar al de los MLF.

Cabe destacar también otros aspectos, como el hecho de que en aquellos municipios que utilizan la VF como base imponible las alícuotas se establecen en términos porcentuales y varían entre una mínima del 0,001 por mil hasta una máxima de 0,92 por mil. En los municipios que utilizan los MLF se determinan montos fijos mensuales o anuales.

Además, los municipios suelen cobrar alícuotas diferenciales según categorías establecidas en función de una variedad de criterios. Entre estos se encuentran: el destino del inmueble (residencial, comercial, industrial), si es baldío o edificado, la ubicación geográfica y las características de los servicios prestados (frecuencia en la recolección de residuos, frecuencia de barrido, calle pavimentada o no, cantidad y tipo de luminarias).

En los casos en que la base imponible es el consumo de energía también se distinguen categorías según el tipo de demanda y la cantidad de kilovatios consumidos. Tal como sucede con las bases imponibles, la cantidad de categorías y de criterios aplicados varía según el municipio.

En algunos municipios son ellos los que determinan una vf. Se toma como base la vf provincial y se aplica algún índice corrector (en adición o en reducción).

Los tratamientos diferenciales, sea por medio de la aplicación de descuentos o de sobretasas, así como también la estructura de alícuotas, en lo que hace al número de tramos presentan una gran dispersión y heterogeneidad.

Un análisis del criterio más frecuente utilizado para la base imponible –por región geográfica y tipo de municipio– revela que en los municipios pequeños y medianos de todas las regiones suele imponerse como criterio principal el cobro por MLF, mientras que en los municipios denominados grandes se invierte esta relación, y se escoge como principal criterio de base imponible la vf del inmueble. En las regiones Centro, Buenos Aires y Cuyo los municipios grandes adoptan la vf como criterio dominante, mientras que en el NOA y en el NEA siempre domina para todos los tipos de municipios el criterio de MLF. En la Patagonia, el MLF se utiliza de manera preponderante en los pequeños municipios, la vf se utiliza en los medianos, y en los grandes se distribuye por tercios con la categoría “Otros”.

Cuadro 12. Tasa de servicios generales. Base imponible más utilizada por región y tamaño. Año 2013

Región	Tamaño	Base imponible		
		Valuación fiscal	Metro lineal de frente	Otros
Buenos Aires	Pequeños	18%	63%	19%
	Medianos	18%	72%	10%
	Grandes	50%	40%	10%
Centro	Pequeños	31%	65%	4%
	Medianos	40%	55%	5%
	Grandes	42%	21%	37%
Cuyo	Pequeños	50%	50%	0%
	Medianos	50%	50%	0%
	Grandes	23%	15%	62%
NEA	Pequeños	12%	25%	63%
	Medianos	0%	60%	40%
	Grandes	27%	36%	37%
NOA	Pequeños	50%	50%	0%
	Medianos	0%	66%	44%
	Grandes	33%	55%	12%
Patagonia	Pequeños	0%	66%	34%
	Medianos	50%	37%	13%
	Grandes	33%	33%	34%

Nota: la columna “Otros” incluye superficie y consumo de energía.

Fuente: elaboración propia según la normativa municipal.

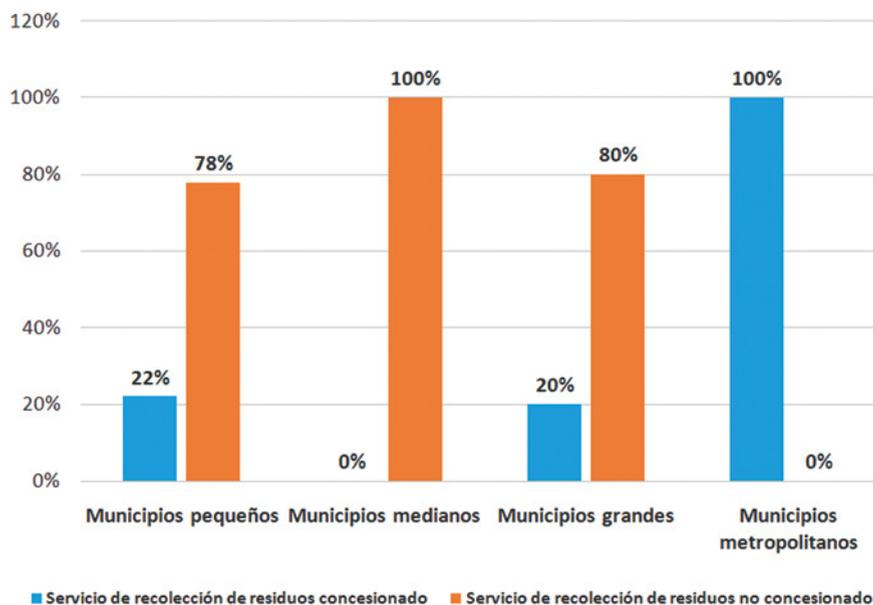
2.1. Los servicios públicos relacionados con la TSG

Dentro de los servicios públicos relacionados con la TSG, tres de ellos tienen una relevancia sobresaliente: recolección de residuos domiciliarios, barrido de calles y alumbrado público.

Del relevamiento realizado a los municipios, ante la consulta de si tienen concesionado el servicio de recolección de residuos domiciliarios, el 79% respondió de manera negativa.

Sin embargo, el corte por tamaño poblacional arroja que la totalidad de los municipios metropolitanos tiene concesionado el servicio. A la inversa, en los municipios medianos la prestación se hace por su propia cuenta. En los pequeños y grandes, dos de cada diez indican que la prestación se hace a través de una concesión.

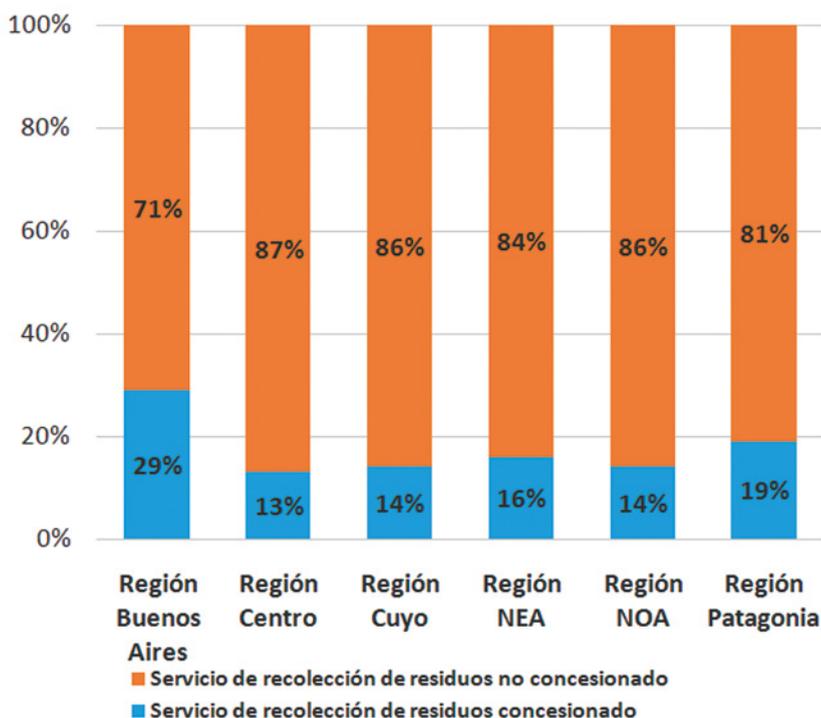
Gráfico 13. Tasa de servicios generales. Municipios por tamaño con o sin concesión del servicio de recolección de residuos domiciliarios. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Un análisis por región indica que Buenos Aires presenta el porcentaje más alto de gobiernos locales con servicio concesionado (29%), mientras que en el resto oscila entre el 13% y el 19%.

Gráfico 14. Tasa de servicios generales. Municipios por región geográfica con o sin concesión del servicio de recolección de residuos domiciliarios. Año 2013

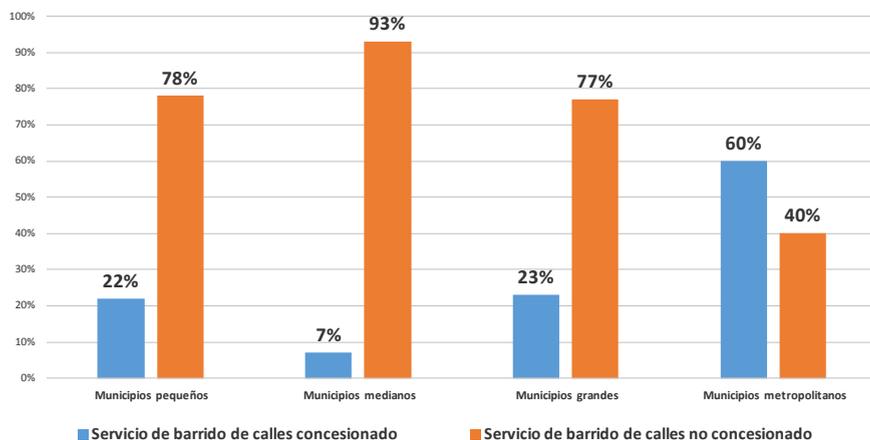


Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Una consulta similar estuvo referida a la prestación del servicio de barrido de calles. El 78% de las respuestas señala que es brindado directamente por los municipios.

Cuando se analiza por tamaño, solo los municipios metropolitanos reflejan un alto porcentaje de servicio concesionado (60%). En el resto, el servicio suele ser brindado por los propios municipios.

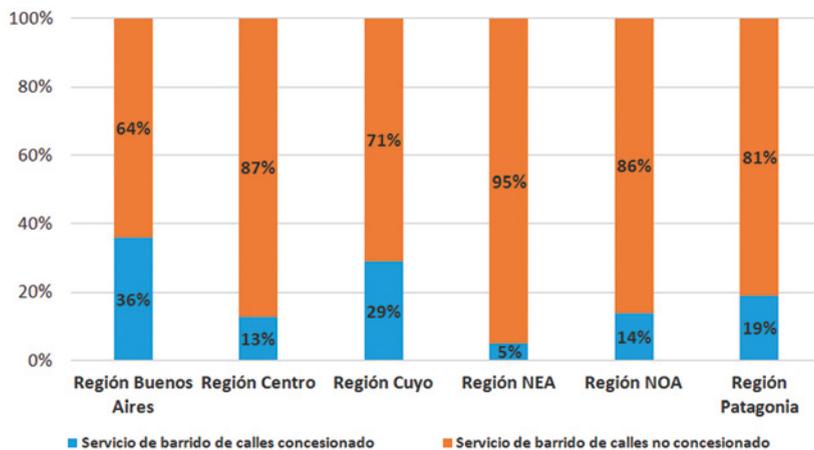
Gráfico 15. Tasa de servicios generales. Municipios por tamaño con o sin concesión del servicio de barrido de las calles. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

En el corte regional, los porcentajes más elevados de la tercerización se encuentran en Buenos Aires y Cuyo (36% y 29%, respectivamente). En las otras regiones, el valor oscila entre el 5% y el 19%.

Gráfico 16. Tasa de servicios generales. Municipios por región geográfica con o sin concesión del servicio de barrido de las calles. Año 2013

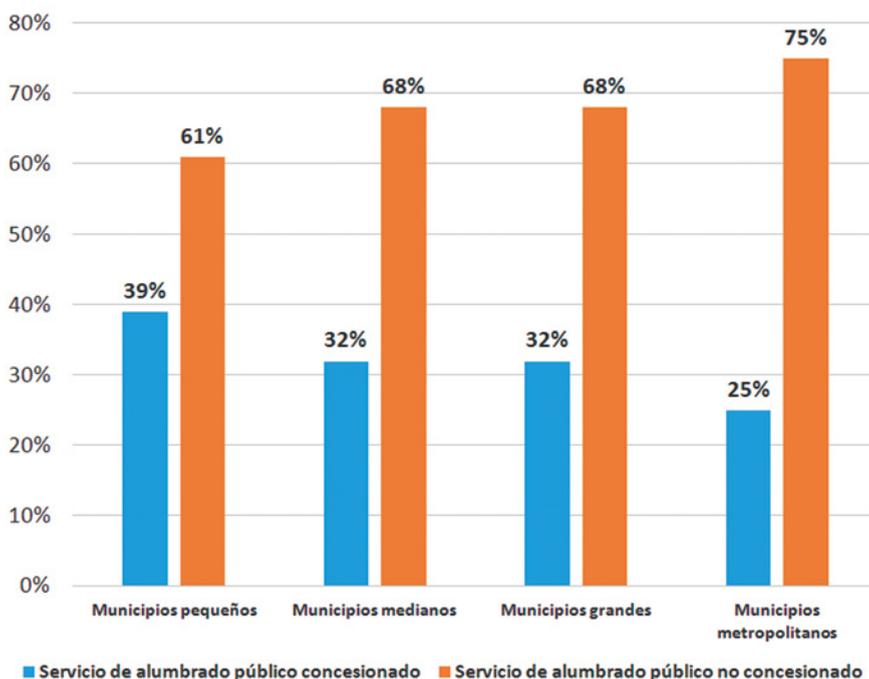


Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

La última de las consultas fue sobre el servicio de alumbrado público. En este caso, el 65% de los municipios indicó que presta el servicio por su cuenta.

A diferencia de las dos consultas anteriores, en este punto la mayoría de los municipios, más allá de su tamaño, brinda por su cuenta el servicio con un porcentaje que varía entre el 61% y el 75%.

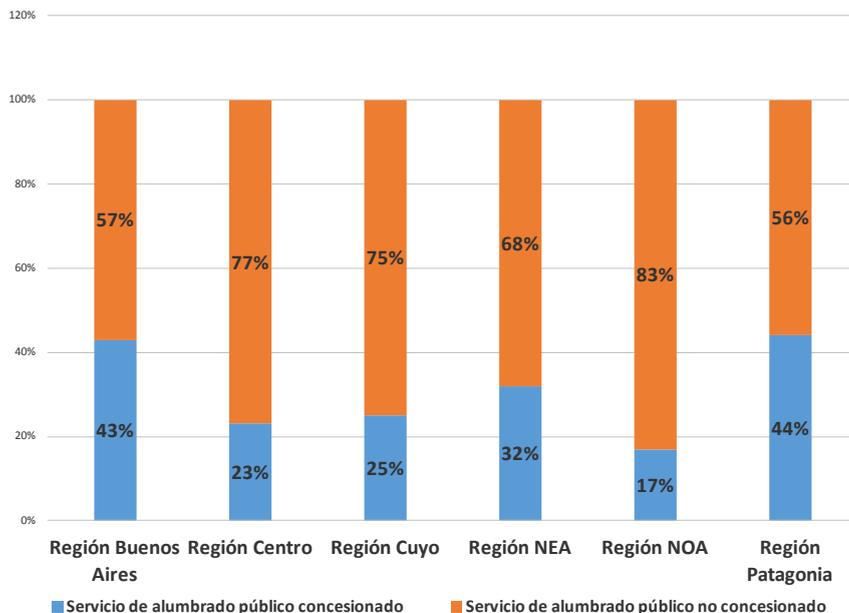
Gráfico 17. Tasa de servicios generales. Municipios por tamaño con o sin concesión del servicio de alumbrado público. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

En el caso de la prestación por regiones, los porcentajes más altos de tercerización se obtienen en Buenos Aires, la Patagonia (en ambas regiones más de cuatro de cada diez casos) y en el NEA. En el resto de las regiones la proporción de tercerización del servicio varía entre el 17% y el 25%.

Gráfico 18. Tasa de servicios generales. Municipios por región geográfica con o sin concesión del servicio de alumbrado público. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

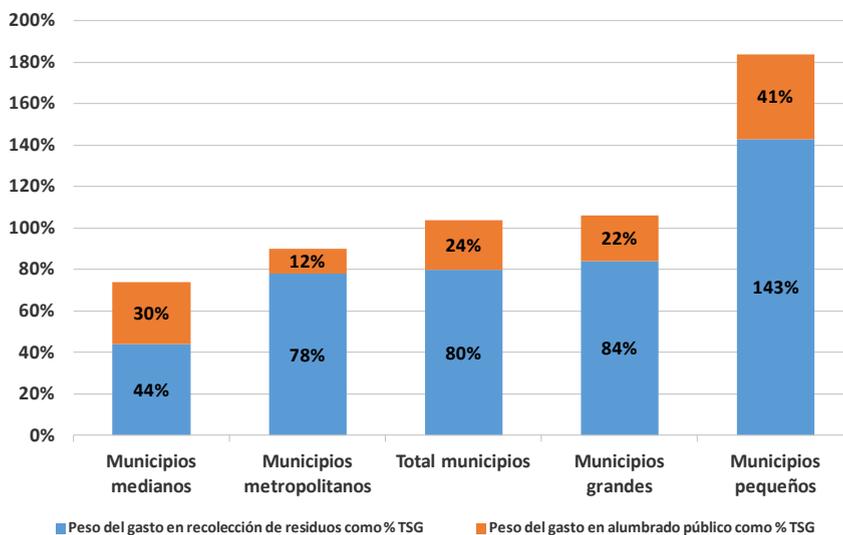
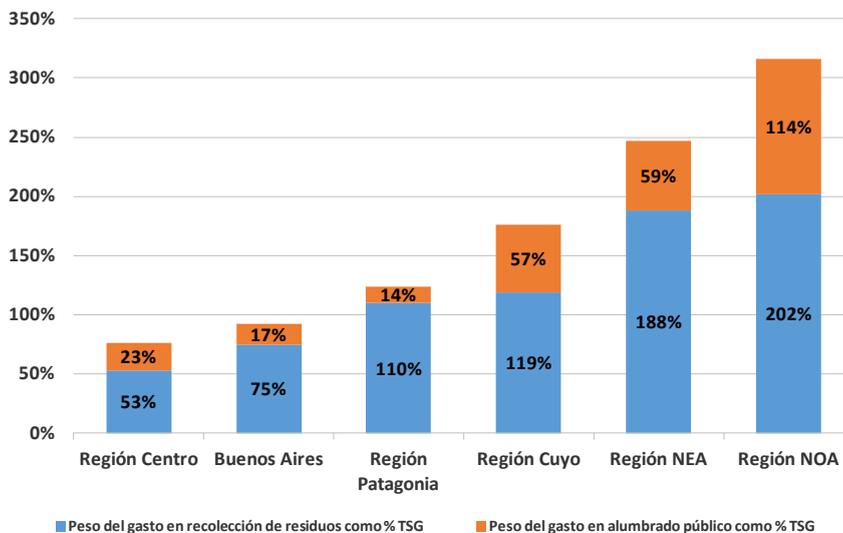
2.2. La recaudación de la TSG y sus gastos relacionados

Para complementar el estudio, a partir de la información obtenida sobre el gasto en recolección de residuos y en alumbrado público resulta de interés cruzar esos datos con los de los ingresos correspondientes a la TSG, para analizar el grado de correspondencia entre ambas variables. Para ello se compara:

- La recaudación de la TSG con el gasto en recolección de residuos.
- La recaudación de la TSG con el gasto en alumbrado público.

En relación con el primer punto, la información por región geográfica y tamaño de los municipios es:

Gráfico 19. Peso del gasto en recolección de residuos y en alumbrado público, como porcentaje de la recaudación de la TSG, por región y tamaño. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

En las regiones de Cuyo, NEA, NOA y Patagonia, el gasto excede holgadamente el monto recaudado, mientras que en Buenos Aires y la región Centro resulta inferior a la recaudación. Cuando el corte es por tamaño, en los municipios pequeños también se observa que el gasto excede por lejos el monto recaudado por la TSG; en cambio, en los municipios grandes y metropolitanos se ubica en torno al 80%, y en los medianos, cerca del 40%.

En relación con el gasto en alumbrado público, vale destacar que es lógico que este gasto represente una proporción muy inferior al de la recolección de residuos, por la menor cantidad de mano de obra, maquinaria y tecnología aplicada, pero son igualmente desproporcionados los guarismos observados en el NOA, NEA y Cuyo, así como también en el conjunto de los municipios pequeños. Es asombroso cómo en estos casos el monto recaudado apenas cubre una parte de tan solo uno de los servicios básicos prestados por el municipio, como es el alumbrado público.

Si se combina la información expuesta, se advierte que en el conjunto de los municipios la recaudación de la TSG no basta para financiar los servicios de recolección de residuos y de alumbrado público, por lo que el monto recaudado por la tasa resulta muy inferior al costo del conjunto de los servicios que la misma busca financiar, y que además del alumbrado y la recolección de residuos contempla, por ejemplo, la limpieza y el barrido de calles.

De este modo, los datos presentados en este apartado y en el anterior permiten concluir que el peso del gasto en recolección de residuos y/o en alumbrado público en relación con la TSG no está determinado por la relación entre el costo del servicio, su forma de prestación y el monto recaudado por la tasa.

2.3. El impacto económico en la población y en los contribuyentes

El impacto en la población de los tributos a los servicios urbanos se puede estimar considerando el monto total recaudado dividido por la cantidad de viviendas del municipio. Este indicador permite dar una idea del costo de vivir en una ciudad que afrontan los ciudadanos.

El promedio del total de la muestra arroja un valor de 1.022 pesos anuales. Es decir, menos de tres pesos por día.

En líneas generales puede sostenerse que la presión fiscal de la tasa es creciente con la escala poblacional del municipio. Es decir, un ciudadano

que habita un municipio mediano, grande o metropolitano pagará más en concepto de TSG que otro que habita un municipio pequeño. Así, en los municipios pequeños se abona por vivienda, en promedio, un 25% menos que en los distritos de mayor tamaño.

Respecto al análisis geográfico, la dispersión regional es muy elevada. Puede concluirse que la mayor presión fiscal se encuentra en los municipios patagónicos, en los bonaerenses y en los de la región Centro. En esta última equivale a más del 30% de la media nacional.

Como casos opuestos se destacan el NEA, el NOA y Cuyo. En el primer caso, la recaudación per cápita de la TSG no llega a ser el 20% de la media nacional, y en el segundo y el tercero, es poco más de la mitad.

Adicionalmente, con la encuesta cuali-cuantitativa administrada a los municipios se pudo analizar, para un conjunto de ellos, la relación de la recaudación de la TSG por partida fiscal. De este modo se puede estimar mejor cuánto afrontan no ya la población o las viviendas sino los contribuyentes (noción ajustada que contempla a las personas jurídicas y a los inmuebles no residenciales, por ejemplo) del costo de vivir en una ciudad. El promedio del país da un valor de 809 pesos por contribuyente, por año. Poco más de dos pesos por día.

Cuadro 13. Presión fiscal municipal. Recaudación de la TSG por contribuyente. Año 2013

Región / Tamaño	Recaudación anual de TSG por contribuyente
Buenos Aires	\$719
Región Centro	\$842
Región Cuyo	\$776
Región Patagonia	\$159
Región NEA	\$123
Región NOA	\$168
Municipios grandes	\$728
Municipios medianos	\$382
Municipios pequeños	\$121
Total municipios	\$809
Municipios metropolitanos	\$1.000

Fuente: elaboración propia según información municipal.

La brecha entre regiones es más que relevante. Los valores de Cuyo, Buenos Aires y Centro más que quintuplican a los de la Patagonia, NEA y NOA. Cuando el corte se hace por tamaño, las diferencias son incluso mayores: los contribuyentes de los municipios metropolitanos abonan más de ocho veces lo que abonan sus pares radicados en municipios pequeños. Como ya señalamos, estos datos nos permiten afirmar que el costo de vivir en una ciudad altamente urbanizada y densamente poblada es mayor para los contribuyentes.

Sin embargo, en las regiones donde más alta es la contribución (Buenos Aires, Centro y Cuyo), o incluso en los municipios metropolitanos, el aporte oscila entre dos y tres pesos diarios.

Una forma de cotejar si la erogación que realizan los contribuyentes de la TSG es elevada o no en relación con la estructura de gastos de los hogares, es compararla con la tarifa de un servicio privado como la televisión por cable. Dado que dicho servicio de entretenimiento se encuentra disponible en mayor medida en las ciudades de cierta escala poblacional, de aquellos municipios donde se cuenta con la información sobre la cantidad de partidas fiscales solo se considerarán los que poseen más de cincuenta mil habitantes. A su vez, se dividió la recaudación de la TSG en los citados municipios por el número de partidas, y se mensualizó, finalmente, el valor anual resultante.

El promedio de los municipios arroja un valor de 87 pesos mensuales. La tarifa mensual del abono clásico de la principal empresa de cable del país es de 439 pesos. Es decir que los hogares abonan por el servicio básico de cable más de cinco veces lo que pagan por la tasa de servicios generales.

2.4. Los niveles de cobrabilidad

A partir de la encuesta realizada a municipios de todo el país surge también el monto emitido por esta tasa, de cuya comparación con lo efectivamente recaudado se obtiene el nivel de cobrabilidad.

En general, la TSG es un tributo de liquidación administrativa. Es el propio municipio quien liquida el tributo. El valor mensual o anual se obtiene a partir de la base imponible determinada para cada contribuyente y según la alícuota o cargo correspondiente. En estos casos, el municipio genera, emite y distribuye el talón con la liquidación de la tasa.

Cuadro 14. Cobrabilidad de la TSG por región, en porcentaje del total emitido. Año 2013

Región / Tamaño	Porcentaje de cobrabilidad TSG
Buenos Aires	58%
Región Centro	73%
Región Cuyo	38%
Región Patagonia	53%
Región NEA	38%
Región NOA	Sin datos
Municipios grandes	49%
Municipios medianos	65%
Municipios pequeños	56%
Total municipios	65%
Municipios metropolitanos	72%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Para todo el país el porcentaje de cobrabilidad asciende al 65%. Los municipios pequeños, medianos y grandes recaudan efectivamente entre cinco y poco más de seis de cada diez pesos que emiten de la TSG. Los metropolitanos perciben un poco más: algo más de siete de cada diez pesos.

A nivel regional es realmente preocupante la situación registrada en los municipios de Cuyo y NEA, donde se recaudan menos de cuatro de cada diez pesos. Con una eficacia recaudatoria razonable, que prácticamente duplica la de Cuyo y NEA, la región Centro presenta el mejor desempeño del país, ya que logra la recaudación efectiva de más de siete de cada diez pesos. Todo ello demuestra un bajo nivel de eficacia recaudatoria en general, que valida, una vez más, los esfuerzos que puedan desarrollarse en términos de mejorar las administraciones tributarias de los gobiernos municipales en la Argentina como medio para incrementar los recursos de los que disponen para prestar más y mejores servicios a las comunidades y promover el desarrollo local.

Resulta clave, así, superar esta seria dificultad, ya que si el esfuerzo de administración tributaria de los gobiernos locales no se corresponde con un adecuado nivel de eficiencia y eficacia en el cobro del tributo, entonces el potencial fiscal se ve ampliamente reducido. Este es un tema de importancia para ser trabajado a través de un conjunto

de políticas y mecanismos relacionados con las buenas prácticas de gestión tributaria.

Retomando los conceptos teóricos, lo que sucede con la TSG no guarda relación con el costo de un servicio brindado a la ciudadanía, ni el monto total percibido por el Estado local está relacionado con las erogaciones derivadas de la prestación del servicio. Como se ha visto, en general, el gasto es excesivamente mayor.

Además de la falta de correspondencia entre la TSG y el costo de los servicios brindados, lo abonado por los contribuyentes para la provisión de alumbrado público, barrido de calles, limpieza, conservación de la vía pública, mantenimiento de parques y plazas y recolección de residuos domiciliarios es poco, ya que no guarda relación ni proporcionalidad con lo que cuestan otros servicios, a todas luces menos esenciales, brindados por el sector privado, como la televisión por cable.

Queda más que clara no solo la enorme heterogeneidad existente en el cobro de esta tasa, una de las más importantes en el universo nacional de los municipios, sino también la imposibilidad de definir algún criterio de justificación para la percepción de los tan distintos valores que se han observado. A su vez, la baja eficacia recaudatoria da cuenta del gran potencial de mejora, de cara a incrementar su capacidad para sostener políticas públicas, altamente demandadas por la ciudadanía, en todo el territorio nacional.

3. La tasa por inspección de seguridad e higiene

La tasa por inspección de seguridad e higiene (TISH) o su equivalente es un tributo que cobran los gobiernos locales en concepto de los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en comercios, industrias y actividades de servicios o recreativas que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas o predios.

Las bases imponibles más utilizadas por los municipios son los ingresos brutos, la cantidad de empleados en relación de dependencia y la superficie. Otra pauta utilizada con menor frecuencia es la de montos fijos según la actividad, en especial para los pequeños contribuyentes. De esta manera se establecen, hasta determinado monto de ventas, sumas fijas para una serie de actividades definidas en las normas municipales. Existen también combinaciones entre los ingresos brutos (es decir, el monto de ventas), el tipo de actividad y la zona de ubicación.

De 138 municipios, cuya normativa se analizó para esta tasa, el 75% utiliza como base imponible los ingresos brutos. El 7% utiliza como único criterio de imposición la superficie (metros cuadrados), y otro 7% utiliza el consumo de energía y/o el personal ocupado. El 11% restante utiliza alguna combinación de las variables citadas. Los metros cuadrados, los kilovatios consumidos o el número de empleados se relacionan más con la idea de tasa y son utilizados en municipios de pequeña escala.

Cuando se utiliza como base imponible la cantidad de trabajadores en relación de dependencia, pueden cobrarse montos fijos con adicionales por cada empleado o montos de acuerdo con categorías definidas según el número de empleados. Los municipios también establecen diferencias en las escalas cuando los ingresos brutos corresponden a actividades comerciales, industriales, financieras, extractivas o recreativas.

En donde la base imponible son los ingresos brutos, la alícuota general (es decir, aquella que involucra a la mayor cantidad de contribuyentes) varía entre el 0,001% y el 2%. Las alícuotas mínimas, según la actividad de que se trate, oscilan entre el 0,0003% y el 0,001%. Las alícuotas máximas llegan al 12%. En algunos municipios se establecen alícuotas porcentuales sobre los ingresos que toman la forma de montos fijos según el rango de estos.

En general, la determinación de la alícuota se relaciona con el rubro de actividad, sin que pueda advertirse un patrón claro respecto a la relación entre tales rubros y el poder adquisitivo de los consumidores finales, más allá de cierta voluntad, por parte de algunos municipios, por gravar en menor medida algunos bienes de la canasta básica, en general alimentos, e imponer alícuotas altas a los casinos, bingos o discotecas.

Al tomar como base imponible el valor de las ventas se podría clasificar a la TISH como un tributo general a los consumos (dado que resulta trasladable a los precios), con el agravante de operar (al igual que el impuesto a los ingresos brutos y a diferencia del impuesto al valor agregado) en cascada al ser de etapa múltiple y acumulativo, es decir que recae aun con mayor peso sobre los consumidores.

En un estudio realizado en 1997 y actualizado en 2010²⁵ se establece que el 76% de la recaudación de la TISH se traslada al precio de los productos. Así, la TISH hereda, en cierto modo, la regresividad de un tributo análogo como es el impuesto a los ingresos brutos (provinciales), lo que hace que la presión tributaria sea decreciente con el nivel de ingresos. Por

²⁵ Gómez Sabaini, Juan y Rossignolo, Darío (2000).

todas estas razones, la TISH resulta, desde el punto de vista conceptual, un gravamen regresivo.

Como se ha visto anteriormente, la TISH tiene un peso que representa el 43% de la recaudación de tasas, derechos y contribuciones de los municipios argentinos. Ello dota al sistema tributario local de un nivel de regresividad elevado.

Respecto a las exenciones, en casi todos los casos remiten a las industrias culturales (fundamentalmente diarios, libros y, en algunos casos, también radios), a establecimientos educativos privados y a fundaciones y organizaciones del tercer sector, aunque cabe destacar que el peso de estas exenciones en las partidas totales es prácticamente insignificante.

3.1. El impacto económico en los contribuyentes

Como esta tasa no abarca al conjunto de la población del municipio, a diferencia de la TSG, corresponde únicamente analizar el impacto con los contribuyentes directos a través de la cantidad de partidas fiscales. La recaudación por contribuyente –que surge de dividir el total recaudado de la tasa– de los municipios que han informado el número de contribuyentes indica que la media nacional es de 8.779 pesos anuales en concepto de TISH, lo que equivale a 731 pesos mensuales o 24 pesos diarios. El promedio regional y por tamaño es el siguiente:

Cuadro 15. Recaudación de TISH por contribuyente, por año. Año 2013

Región / Tamaño	Recaudación anual de TISH por contribuyente
Buenos Aires	\$8.638
Región Centro	\$6.486
Región Cuyo	\$3.494
Región Patagonia	Sin datos
Región NEA	\$3.888
Región NOA	\$1.534
Municipios grandes	\$6.298
Municipios medianos	\$3.177
Municipios pequeños	\$1.773
Total municipios	\$8.779
Municipios metropolitanos	\$16.795

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

La recaudación por contribuyente suele aumentar junto con el tamaño de la ciudad en todas las regiones. En los municipios metropolitanos (más de trescientos mil habitantes) los contribuyentes de la TISH abonan en promedio la suma de 16.795 pesos anuales, casi el doble que en el resto del país. Se puede inferir que el mayor aporte de los contribuyentes guarda relación directa con la mayor actividad económica (industrial o comercial) por el tamaño de la ciudad.

Resulta muy bajo el monto anual abonado por contribuyente en los municipios pequeños y medianos de la región bonaerense y en los medianos del NEA, con valores del orden de los cinco pesos diarios en el caso bonaerense y de los tres pesos diarios para el NEA, es decir que la media nacional quintuplica y octuplica dichos guarismos, respectivamente.

3.2. Los niveles de cobrabilidad

Antes de conocer los valores que arroja el índice de cobrabilidad de la TISH conviene realizar una aclaración. En general, en la TISH el proceso de liquidación descansa en la autodeterminación del tributo por parte del contribuyente. Es decir, es el propio obligado quien, mediante la presentación de una declaración jurada, reconoce formalmente la obligación tributaria. En la declaración jurada el contribuyente determina la base imponible (por ejemplo el monto de las ventas, cuando se aplica ese criterio) y autoliquida el monto del impuesto según la escala de alícuotas que le corresponde de acuerdo a su actividad económica.

Va de suyo, entonces, que en un mecanismo de autodeclaración el fisco debe necesariamente contar no solo con facultades de inspección sino también de control y fiscalización acerca de la existencia y veracidad de los hechos económicos (y su cuantía) declarados ante él. Por lo tanto, esto pone de manifiesto una dificultad para los gobiernos locales, que consiste en contar con los medios y herramientas adecuados para establecer controles.

Además, la información sobre la recaudación estimada de la tasa es un dato aproximado que los municipios calculan en el proceso de aprobación del presupuesto anual en función del monto percibido el año anterior, lo que hace más complejo el cálculo de lo que debería recaudarse.

Sobre la base de la información obtenida, el nivel de cobrabilidad en los municipios de todo el país es del 79%. En los municipios pequeños ese

guarismo se encuentra en el 61%, en los medianos alcanza el 79%, en los grandes, el 74%, y en los metropolitanos, el 84%.

Si bien los guarismos son mucho más altos que los observados en la TSG, esto debe ser relativizado por lo explicado antes y, además, porque es frecuente en la práctica que una cantidad importante de actividades económicas no sean registradas ni detectadas por el poder de policía competente. Del mismo modo, cierta falta de coordinación fiscal entre provincias y municipios, y entre municipios de la misma provincia, hace que no sea posible detectar la evasión por subdeclaración de aquellas personas físicas o jurídicas que desarrollan su actividad comercial o industrial en más de una jurisdicción municipal.

Como es evidente, lo que se le cobra a la actividad económica (comercial, industrial, entre otras) excede largamente el gasto municipal por el servicio de inspección, y en más del 75% de los casos analizados se recauda la TISH en proporción a la capacidad de pago de los contribuyentes (cuando se considera el nivel de facturación de las personas físicas o jurídicas para determinar el valor del monto a abonar); por ello, se puede afirmar que en este caso el concepto de tasa está totalmente tergiversado, resulta una falacia y, peor aún, dado que en el agregado nacional tiene un peso muy significativo, dota al sistema tributario municipal de un sesgo regresivo.

4. La tasa de conservación de la red vial municipal

Esta tasa la cobran los municipios por la prestación de los servicios de conservación, reparación y mejorado de calles y caminos municipales (TCRVM). En general se trata de caminos denominados *terciarios*.

En la Argentina se estima que estos caminos suman entre 280.000 y 300.000 kilómetros, de los cuales casi 100.000 se encuentran en la provincia de Buenos Aires. En la mayoría de los casos, los caminos consisten en una compactación del suelo base, que se mejora, en algunas ocasiones, con ripio. A pesar de tener índices de tránsito muy bajos, los caminos rurales municipales tienen importancia para la vida económica del país, ya que por ellos se traslada la producción agrícola-ganadera a las principales arterias para acceder a las ciudades, donde se encuentran los consumidores locales, y a las vías navegables, para su exportación.

Por ende, la tasa se encuentra presente en aquellos municipios que poseen zonas periurbanas o rurales, y es el recupero por parte del fisco local del gasto en el mantenimiento de los caminos rurales.

Las bases imposables más utilizadas para el cobro son la superficie (en hectáreas), la valuación fiscal y los metros lineales de frente. En otras ocasiones se utiliza la zona de ubicación del inmueble sobre el que se aplica la tasa. Otro criterio utilizado es la aplicación de un monto fijo por parcela o hectárea combinado con la valuación fiscal.

Son pocos los casos en que las alícuotas están expresadas en términos reales y se vincula el monto a pagar con la evolución del precio de determinados productos o insumos fundamentales para la actividad agropecuaria, como kilos de novillo, litros de gasoil, kilos de maíz o trigo, u otros.

Observamos que en 55 municipios de la muestra se encuentra vigente esta tasa. En 29 de ellos se utiliza como base imponible la superficie, en 11 se utiliza la valuación fiscal, y el resto utiliza los metros de frente de la propiedad rural o una combinación entre todas ellas.

En la provincia de Buenos Aires está concentrado el 61% de los casos (34 municipios); el resto se compone así:

- Ocho municipios en la región Centro: un municipio en Córdoba (Río Tercero) y siete en Santa Fe (Las Parejas, Recreo, Rufino, Sunchales, Cañada de Gómez, El Trébol y San Genaro).
- Dos en Cuyo: 25 de Mayo en San Juan y La Rioja capital.
- Dos en el NEA: todos ellos en la provincia de Corrientes (Curuzú Cuatía y Peruggorria).
- Uno en el NOA: Santiago del Estero capital.
- Siete en la región patagónica: tres en La Pampa (General Acha, Ingeniero Luiggi y Toay) y cuatro en Río Negro (San Carlos de Bariloche, Cipolletti, Cinco Saltos y Allen).
- En el apartado 1 de esta segunda parte observamos que en el total del país representa, dentro del conjunto de tasas, derechos y contribuciones, el 3% de la recaudación total. Sin embargo, en los municipios indicados representa el 15% de los recursos propios municipales.

La tasa tiene un sesgo en aquellos municipios con fuerte presencia de propiedad y actividad económica rural. Para hacer una comparación entre

los municipios de estas características se seleccionaron algunas provincias para ver el peso de la recaudación en el total de recursos locales por tamaño de municipio.

Cuadro 16. Peso de la TCRVM como porcentaje del total de tasas, derechos y contribuciones. Municipios por tamaño en provincias seleccionadas. Año 2013

Provincia / Tamaño	Peso de la TCRVM como % del total de T+D+C
Provincia de Buenos Aires - Grandes	9,2%
Provincia de Buenos Aires - Medianos	15,8%
Provincia de Buenos Aires - Pequeños	45,6%
Provincia de Santa Fe - Grandes	Sin datos
Provincia de Santa Fe - Medianos	6,0%
Provincia de Santa Fe - Pequeños	14,0%
Provincia de La Pampa - Grandes	Sin datos
Provincia de La Pampa - Medianos	5,0%
Provincia de La Pampa - Pequeños	Sin datos
Provincia de Río Negro - Grandes	1,3%
Provincia de Río Negro - Medianos	0,4%
Provincia de Río Negro - Pequeños	Sin datos

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Es paradigmática la situación en los municipios pequeños de la provincia de Buenos Aires. Del total de la recaudación de tasas, derechos y contribuciones, más de 4 de cada 10 pesos a las arcas municipales los aporta la TCRVM. Existen algunos municipios en donde se llega a valores que se ubican entre el 60% y el 75%.

Incluso, en los pequeños municipios bonaerenses el peso de esta tasa triplica al que se observa en sus pares de Santa Fe (que de todos modos presentan una elevada participación relativa). Esa brecha se amplía a cinco veces si la comparación se hace entre los medianos de Buenos Aires y sus pares santafecinos y pampeanos. Es llamativo el dato de los municipios de la provincia de Río Negro, que, pese a presentar una fuerte ruralidad, tiene una participación relativa insignificante por parte de esta tasa.

Al utilizarse como unidad de medida preponderante la hectárea, la tasa está asociada al tamaño de la propiedad rural, por eso no sorprende que

el más alto nivel de participación de la recaudación se dé en zonas donde los municipios poseen miles de kilómetros cuadrados de superficie, como ocurre en Buenos Aires.

Además, son esos municipios (pequeños y medianos de Buenos Aires) los que presentan la participación más baja de la tasa por inspección de seguridad e higiene en los recursos propios, por lo cual en ellos la estructura de tasas remite a una especialización funcional en materia tributaria. Lo que no recaudan gravando a la actividad comercial e industrial lo obtienen de la propiedad rural, donde se presenta el movimiento económico dominante.

4.1. El impacto económico en los contribuyentes y la cobrabilidad

Se presenta a continuación el análisis del impacto de la *TCRVM* en los contribuyentes directos. En este caso, la muestra está sesgada a la provincia de Buenos Aires, donde se concentra la mayor cantidad de casos. El promedio anual abonado por contribuyente bonaerense asciende a 3.009 pesos, lo que equivale a poco más de ocho pesos diarios.

En los municipios pequeños de Buenos Aires el monto anual por contribuyente es de 4.476 pesos, en los medianos asciende a 1.323 pesos, y en los grandes alcanza la suma de 3.203 pesos.

Ya se había observado que en los municipios pequeños de la provincia de Buenos Aires la tasa posee un nivel alto de participación en la recaudación de los recursos propios. Idéntica situación se verifica con los contribuyentes. Allí están los que más pagan por año por este gravamen.

Si bien en esos casos el monto afrontado por los propietarios rurales es 60 veces el abonado por los propietarios urbanos en la tasa de servicios generales, el dato no parece excesivo, más si se tiene en cuenta que la recaudación del impuesto inmobiliario rural posee una escasa significatividad en general, en particular en la provincia de Buenos Aires.²⁶

Esta tasa también la liquida el municipio, y el indicador de cobrabilidad se encuentra en el 79% para el conjunto de municipios que aplican la tasa. En los municipios grandes el guarismo arroja el 68%, en los medianos, el 90%, y en los pequeños, el 87%.

²⁶ Ver López Accotto, Martínez y Mangas (2013).

4.2. La relación entre la TCRVM y el gasto en mantenimiento e inversión

Una relación interesante surge de analizar el monto recaudado por los 55 municipios de la muestra que aplican la TCRVM con el monto recibido por parte del FFS. La recaudación de la tasa en 2013, en esos casos, ascendió a 360 millones de pesos. Los recursos recibidos por el FFS fueron de 194 millones de pesos. Es decir que la tasa recaudó casi dos veces lo recibido por el Fondo.

Vale la pena recordar que el FFS se conforma con los recursos que reciben las provincias y los municipios de la recaudación de los derechos de exportación de soja que distribuye el Estado nacional. Estos fondos deben ser aplicados a gastos de capital, es decir, a infraestructura y/o equipamiento.

A su vez, la tasa debe aplicarse para afrontar el costo de mantenimiento y mejora de los caminos rurales. Por lo tanto, el interés radica en tomar en cuenta los informes presentados en el Congreso de Vialidad,²⁷ donde se explica que los “caminos terciarios” presentan bajos niveles de conservación y severas erosiones, tanto de origen hídrico como eólico, lo que acarrea un sistema de transporte deficiente y conlleva a una carencia de servicios básicos razonables y accesibles para la población y los usuarios.

Según ese estudio, esto sucede por la falta de planes directores de gestión a nivel municipal. A su vez, la infraestructura es casi la misma de hace cuatro décadas, cuando el país producía ocho veces menos toneladas anuales de granos que en la actualidad. Lo que allí se sugiere es un plan que integre la conservación rutinaria, la conservación mejorativa (entoscado y ensanchado) y la pavimentación. En el informe indican que:

- El costo anual de un kilómetro de conservación rutinaria (trabajos de repaso con motoniveladoras, mantenimiento de terraplenes y alcantarillas con limpieza y reposición de caños de hormigón) asciende a 5.100 pesos.
- El costo de un kilómetro de conservación mejorativa (construcción de terraplenes con transporte de suelos, construcción de entoscado y de alcantarillas) es de 450.000 pesos.

²⁷ “Caminos rurales terciarios”, XVII Congreso Argentino de Vialidad y Transporte. Buenos Aires, noviembre de 2014.

- El costo de un kilómetro de pavimento (construcción de pavimentos de 3,50 metros de ancho con tratamiento superficial simple o con carpeta de concreto asfáltico) varía de 1.060.000 pesos a 1.435.000 pesos según la opción.

En un año, con la suma de los recursos de la tasa y los aportados por el FFS, los 55 municipios podrían reparar 108.000 kilómetros de caminos rurales (lo que equivale a más de un tercio de la totalidad de los caminos terciarios del país), mejorar 1.200 kilómetros o pavimentar 520 kilómetros (con la opción más económica).

Si se circunscribe el análisis a los municipios de la provincia de Buenos Aires, podrían repararse 67.800 kilómetros de caminos rurales (lo que equivale a más del 65% de todos los caminos rurales de la provincia), mejorarse 928 kilómetros o pavimentarse 390 kilómetros (con la opción más barata).

En definitiva, parecería que en los municipios donde la recaudación de la TCRVM es muy alta es más una estrategia para financiar al Estado local que una forma de recuperar el costo de los servicios prestados para la conservación y mejora de los caminos. Se verifica entonces una total falta de correspondencia entre la recaudación y el gasto en mantenimiento de los caminos terciarios.

Si bien el impacto económico en los contribuyentes es más elevado que lo que afrontan los propietarios urbanos con la TSG, dados los altos niveles de cobrabilidad ello no parecería ser un problema, y, en definitiva, eso demostraría que concentrar la recaudación en gravar la presencia de los establecimientos de la actividad dominante (rural) por sobre la de comercios e industrias, e incluso sobre los inmuebles urbanos (con la tasa de servicios generales), es una decisión de los gobiernos de ese tipo de municipios, lo que vuelve a poner en evidencia que el concepto de tasa es retórico, ya que la recaudación efectiva se vincula de manera directa a la capacidad contributiva.

5. Otras tasas, derechos y contribuciones

En este apartado se engloba un conjunto muy diverso de recursos de origen municipal que representan en el agregado nacional el 20% del total de la recaudación de tasas, derechos y contribuciones. Por lo tanto,

se constituye en una parte importante de la recaudación municipal y conviene, entonces, realizar una breve descripción de cada uno de ellos:

- Entre las tasas se incluyen los servicios sanitarios, habilitaciones comerciales y seguridad ciudadana, entre otras.
- Entre los derechos se encuentran principalmente los de publicidad y propaganda, construcción, espectáculos públicos, cementerio y oficina, entre otros.

Aquí, para conocer los criterios de imposición del total de la muestra se seleccionó solo un conjunto de todas las tasas, derechos y contribuciones que figuran en las ordenanzas fiscales e impositivas, para evitar un detalle y una apertura que habrían extendido innecesariamente este trabajo. Las tasas y derechos seleccionados son:

a. El derecho (o tasa) de publicidad y propaganda

Esta tasa, que en un sinnúmero de municipios se la denomina *derecho*,²⁸ está constituida por el cargo a la publicidad y la propaganda que se realiza en la vía pública. Se aplica sobre la colocación, inscripción o circulación de avisos, letreros, chapas, escudos, volantes y cualquier otra publicidad o propaganda efectuada en el ámbito de la vía pública. En general, se diferencian los anuncios publicitarios (avisos, letreros) según el lugar de colocación, contenido, forma de emplazamiento y tipo de actividad del anunciante. En la provincia de Buenos Aires, para aplicar la tasa es necesario que la publicidad y la propaganda se realicen con fines lucrativos y comerciales (artículo 226, ap. 8, Decreto Ley 6.769/58).

El municipio percibe el *derecho* por la autorización expresa o tácita de publicitar en el ejido municipal. La justificación del cobro por parte del erario municipal es la facultad de control y vigilancia para no autorizar cualquier publicidad. En la medida en que se ocupa el espacio público, y en especial la vía pública, quien lo hace con fines de lucro debe contribuir al fisco porque está gozando de un privilegio.

Lo que viene ocurriendo en los últimos años (y se puede observar en las normas fiscales) es que ya no se aplica solo en la vía pública, sino también en el interior de locales comerciales, sobre enunciaciones que

²⁸ Ver Parte II, apartado 1.

podrían no ser consideradas publicidad ni propaganda. La justificación de esta ampliación de facultades se basa en que los anuncios identificatorios se ven desde el exterior y esto constituye una publicidad encubierta. Esto tiene muchas resistencias por parte de las cámaras que agrupan a los comerciantes.

La normativa analizada demuestra dos formas más frecuentes para determinar la base imponible. Ellas son:

- **Las que utilizan un solo criterio:** son 79 municipios y el más utilizado es la superficie cubierta en 52 casos, los metros lineales, en 9, la zona de ubicación, en 11, y el tamaño, en 7.
- **Las que combinan dos o más criterios de imposición:** se trata de 55 municipios y las combinaciones más frecuentes son la superficie cubierta y el tamaño en 22 casos, y en 9, la superficie y la zona de ubicación. El resto se reparte entre combinaciones múltiples, a lo que se adiciona el tipo de actividad y/o los ingresos brutos del anunciante y la cantidad de metros lineales.

El 91% de los municipios adopta para el pago una suma fija que varía en función del tamaño, de la superficie cubierta, de la zona de ubicación y/o del tipo de actividad del anunciante. Si bien en el agregado nacional la tasa tiene escasa incidencia recaudatoria (1% de los recursos propios), tiene posibilidades de expandir su recaudación en los municipios con una fuerte actividad comercial o turística. Es importante señalar que el impulso a la ampliación de este tributo ha sido promovido por empresas privadas, que en carácter de tercerizadas ofrecen a los municipios los servicios de relevamiento, constatación, verificación, determinación y gestión de cobro sobre los elementos publicitarios. Otra vertiente más productiva de esta tasa es la posibilidad de asumir un rol de regulador para evitar la contaminación del paisaje urbano. Esta tasa configura un ejemplo claro de la necesidad de una mayor simplificación tributaria en los municipios argentinos, ya que es habitual que en muchos casos se incluya en las normas tarifarias anuales, e incluso en los presupuestos municipales, pese a que, año tras año, su recaudación es nula. Correspondería entonces eliminarla donde la estructura económica y la voluntad política no vayan en línea con su recaudación efectiva, mientras que se podría aprovechar todo su potencial, en especial, en distritos con una fuerte actividad comercial y/o turística.

b. La tasa (también denominada *derecho* o *contribución*) por inspección eléctrica

Se trata de un cargo para los servicios que prestan las empresas prestarias de servicios públicos o privados de electricidad, gas, agua, cloacas y telecomunicaciones y/o el permiso de conexión domiciliario que implica una fiscalización por parte del municipio. La base imponible, en general, implica la superficie cubierta, el consumo de energía y la zona de ubicación o una combinación de todas ellas. La unidad de medida es la cantidad de artefactos, los kilovatios consumidos o la potencia (HP). La mayoría de los municipios utiliza para el cobro un monto fijo que se multiplica por la unidad de medida establecida en cada caso.

c. La tasa por servicios sanitarios

Comprende a los inmuebles que tengan disponibles los servicios de agua corriente y desagües cloacales. La base imponible, en general, se determina según la superficie cubierta, la superficie total del terreno, la zona de ubicación, el tipo de actividad y, en algunas ocasiones, la valuación fiscal. La mayoría de los municipios utiliza para el cobro un monto fijo.

d. La tasa de seguridad

En una amplia gama de municipios está incluida dentro de la tasa de servicios generales, aunque se relaciona con la prestación de servicios de vigilancia pública local. En contadísimos casos de la muestra la imposición es un monto fijo mensual, que utiliza, para establecer diferentes categorías, la zona de ubicación del inmueble, la valuación fiscal o el consumo de energía eléctrica.

e. La tasa de habilitación

Se refiere a las tareas de inspección municipal dirigidas a verificar el cumplimiento de los requisitos exigibles para la habilitación de locales, establecimientos y oficinas destinados a comercios y/o industrias. El

criterio de imposición dominante es el tipo de actividad, combinado en varias ocasiones con la superficie afectada. También en este gravamen se aplica en la inmensa mayoría de los casos un monto fijo. Los montos más altos están vinculados en general con actividades extractivas, locales gastronómicos y lugares de esparcimiento (discotecas). Cuando se usa como unidad de medida los metros cuadrados, se multiplica por ellos el monto fijo determinado para cada rubro/actividad.

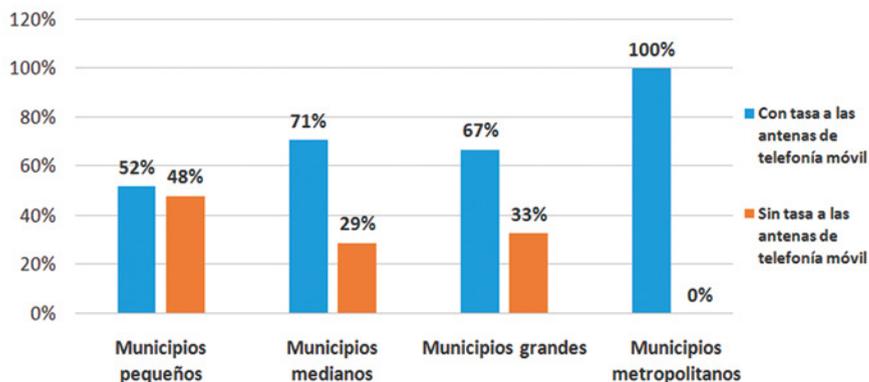
f. El derecho de construcción

Se refiere al estudio y la aprobación, por parte del municipio, de planos, a inspecciones y habilitación de obras, así como también al resto de las tareas administrativas y técnicas que conciernen a la construcción, demolición y ampliación, ya sea de obras existentes o de obras nuevas, en predios privados. La base imponible está dada por el valor de la obra y por los metros cuadrados. Se aplica a ese valor una alícuota que en los casos relevados oscila entre el 0,001% y el 1%, según el destino de la obra.

g. La tasa por inspección de seguridad de las antenas de telefonía móvil

En este caso, el particular interés por relevar, a partir de la encuesta, a municipios el grado de adopción de la tasa en cuestión se relaciona con el hecho de que a finales del año 2009 se firmó un acuerdo entre la Federación Argentina de Municipios y las principales empresas prestatarias del servicio con el fin de lograr criterios y buenas prácticas en la instalación de antenas de telefonía móvil. En este caso, el 65% de los municipios encuestados indicaron que cobran este tipo de tasa. La totalidad de los municipios metropolitanos relevados respondieron que aplican esta tasa, y en el resto los valores oscilan entre el 52% y el 71%.

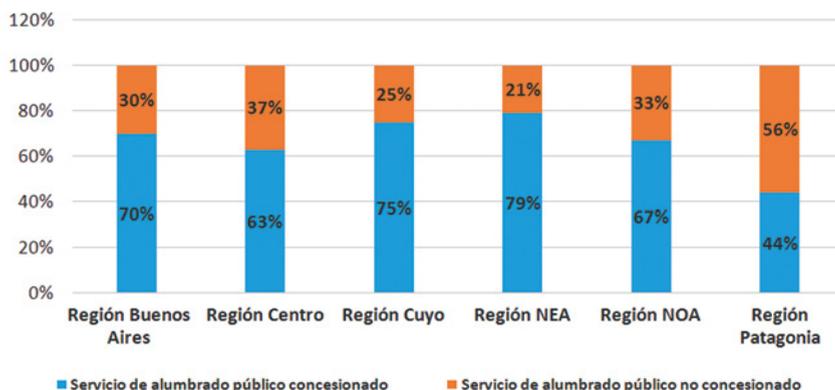
Gráfico 20. Porcentaje de municipios por tamaño que declaran aplicar la tasa por inspección de seguridad de las antenas de telefonía móvil. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Por regiones, los porcentajes son bastante similares, con valores que se ubican entre el 63% y el 79%, con excepción de la Patagonia, cuyo valor es el más bajo (44%).

Gráfico 21. Porcentaje de municipios por región geográfica que declaran aplicar la tasa por inspección de seguridad de las antenas de telefonía móvil. Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Sin embargo, aunque la tasa por inspección de seguridad de las antenas de telefonía móvil está muy presente en nuestro país, su aporte a las arcas municipales es marginal. En definitiva, el total de otras tasas, derechos y contribuciones (no solo las mencionadas antes sino todas las que no son TSG, TISH o TCRVM) representa los siguientes valores:

Cuadro 17. Peso de las otras tasas, derechos y contribuciones en el total de la recaudación de tasas, derechos y contribuciones. Año 2013

Región / Tamaño	Otros
Buenos Aires	20%
Región Centro	18%
Región Cuyo	20%
Región Patagonia	34%
Región NEA	44%
Región NOA	19%
Municipios grandes	19%
Municipios medianos	36%
Municipios pequeños	35%
Total municipios	20%
Municipios metropolitanos	19%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

En el plano regional este tipo de gravámenes tienen una incidencia muy significativa en la Patagonia y en el NEA, y porcentajes muy elevados en los municipios pequeños y medianos de todo el país.

En líneas generales, puede afirmarse que a medida que aumenta la cantidad de población decrece el peso de las otras tasas, derechos y contribuciones sobre el total de recursos de origen municipal. En las ciudades más grandes las formas y modos de obtener la mayor cantidad de recursos no proviene de servicios secundarios, ya sea porque el esfuerzo normativo y de administración tributaria se pone en los servicios principales (servicios generales e inspección por seguridad e higiene), porque se trata de actividades realizadas por única vez (habilitaciones o inspecciones para dar de alta instalaciones) o porque una actividad como la seguridad pública (que en los últimos años los municipios han ido absorbiendo de manera parcial y paulatina) queda subsumida, en materia de esfuerzo fiscal, en la tasa de servicios generales.

Por el contrario, en los municipios pequeños y medianos un conjunto de estas otras tasas y derechos tienen una relevancia predominante. Ellas son: energía eléctrica, riego, servicios sanitarios, abasto, cementerio y derechos de oficina, entre otras. En alrededor de veinte municipios de estas características de diferentes regiones, estos recursos representan entre el 30% y el 70% en el total de la recaudación de tasas, derechos y contribuciones. En muchos de ellos, estas otras tasas y derechos suelen recaudar mucho más que la suma de la TSG y la TISH.

Con respecto a la TSG, en estos casos la mayoría de estos municipios utiliza el MLF como base imponible, razón por la cual el impacto en la recaudación es de menor alcance que cuando se utiliza la valuación fiscal del inmueble. Con respecto a la TISH, principalmente en los municipios pequeños el escaso despliegue de actividad económica y/o industrial hace que los valores recaudados por ella sean poco significativos.

Si bien estos otros recursos poseen una incidencia para nada despreciable para las arcas municipales, la diversidad en cantidad y las diferentes características que adoptan debería dar lugar a un proceso de simplificación tributaria para evitar un dispendio de administración y gestión tributaria.

PARTE III

Buenas prácticas de gestión tributaria municipal

1. El análisis del relevamiento de variables cualitativas

En este apartado se presentan los resultados de la encuesta cualitativa que complementa el relevamiento de la información normativa, fiscal y financiera. El instrumento fue un cuestionario estructurado con preguntas cerradas que incluían una opción para agregar comentarios. De la encuesta participaron 103 municipios, de los cuales el 45% son grandes, el 27% son medianos, el 23% son pequeños y el 5% son metropolitanos. Respecto a su distribución geográfica, la mayoría pertenece a las regiones de Buenos Aires y Centro (28% y 23% respectivamente), seguidas por el NEA (18%), la Patagonia (16%), Cuyo (8%) y el NOA (7%).

El propósito central de la encuesta era identificar, en relación con los ingresos públicos, las buenas prácticas en la obtención y gestión de los recursos municipales, como forma de observar la relación del ciudadano-contribuyente con el Estado.

Para el estudio se consideró oportuno enfocar la atención hacia aquellos aspectos de la gestión tributaria en que los gobiernos locales tienen grados de libertad y competencias para desarrollar iniciativas propias. Así, en materia tributaria y recaudatoria la labor de detección de buenas prácticas se centró en:

- Indagar sobre las acciones municipales en concientización de la población sobre la importancia del pago de las tasas e impuestos, y observar la existencia de diversidad de formas y lugares de pago

para facilitar el trámite a los contribuyentes, y de políticas de incentivos (descuentos) para el pago voluntario de las tasas municipales.

- Examinar las políticas relacionadas con la gestión de la morosidad.
- Averiguar sobre la implementación de políticas y planes de capacitación al personal municipal para el asesoramiento y la orientación al contribuyente, y conocer el uso de sistemas informáticos de administración y gestión tributaria.
- Releva el nivel de coordinación e intercambio de información con organismos de recaudación provincial y/o nacional.

Sobre la base de las respuestas obtenidas se señalan los aspectos más sobresalientes que revelan buenas prácticas. Entendemos como buenas prácticas a todas aquellas experiencias que se guían por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas aconsejables que se adecuan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado, así como también a toda experiencia que ha arrojado resultados positivos y ha demostrado su eficacia y utilidad en un contexto concreto.

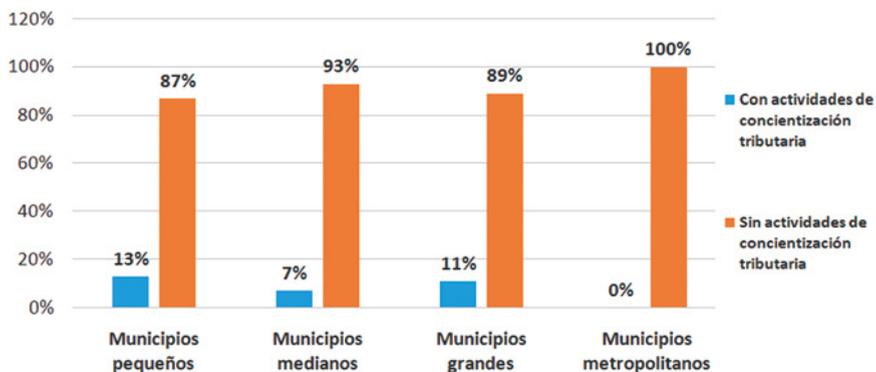
En tal sentido, y en términos específicos, se consideran buenas prácticas en las administraciones tributarias municipales al “conjunto de actividades que componen procesos, funciones, modelos de trabajo y rasgos de la organización que son sostenibles en el tiempo, y que han mejorado la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria en el sentido más amplio del término” (GTZ, 2010: 15).

2. Incentivos para el cumplimiento voluntario de tasas

En relación con la existencia de incentivos fiscales para el cumplimiento voluntario en el pago de tasas, la consulta a los gobiernos locales fue sobre si realizan visitas a colegios, institutos técnicos y universidades para concientizar a la población sobre la importancia del pago de tasas e impuestos. El resultado indica que el 89% del universo encuestado no realiza estas acciones.

Al desagregar esta pregunta por tamaño y regiones se puede observar que esta práctica presenta porcentajes similares en los municipios pequeños, medianos y grandes (entre el 7% y el 13% respectivamente), mientras que no se aprecian casos en la muestra de los metropolitanos.

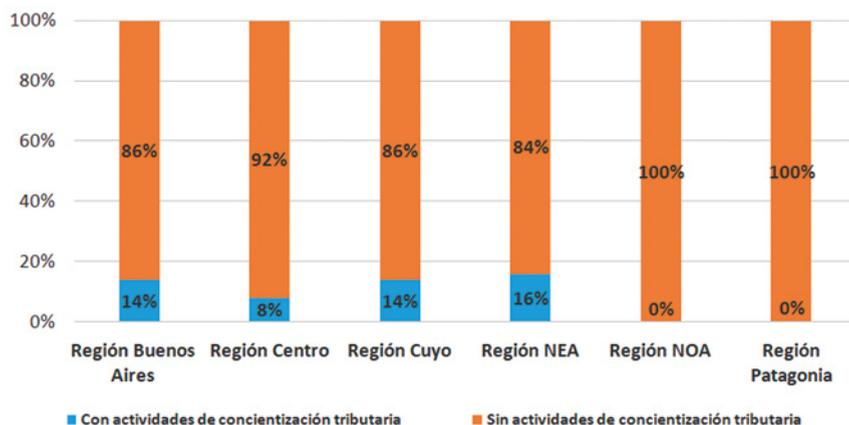
Gráfico 22. Municipios clasificados por tamaño que realizan actividades de concientización tributaria (en porcentaje). Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

En la desagregación por regiones se observan porcentajes similares en Buenos Aires, Cuyo y el NEA (entre 14% y 16%), menores en el Centro (8%) y nulos en el NOA y la Patagonia.

Gráfico 23. Municipios por región geográfica que realizan actividades de concientización tributaria (en porcentaje). Año 2013



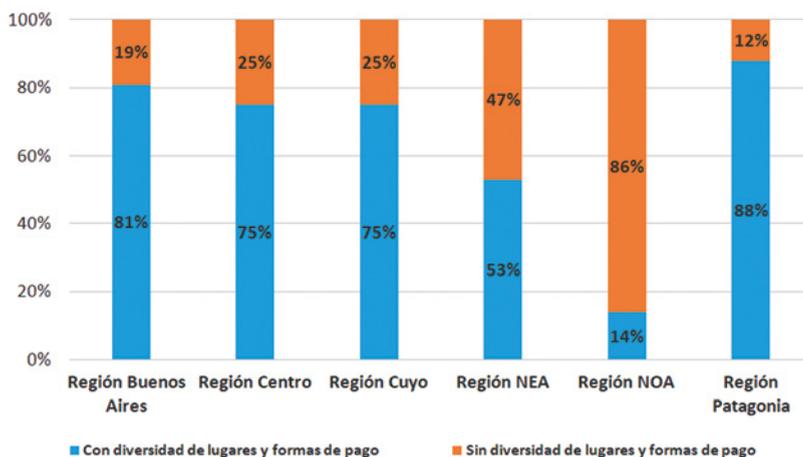
Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Otra cuestión abordada tiene que ver con la existencia o no de diversidad de lugares y formas de pago. La presunción asumida es que el hecho de facilitar el pago en distintos puntos de la ciudad y por distintos medios redundaría en una mayor efectividad en la recaudación, a la vez que se reduce, en tiempo y dinero, el costo que el contribuyente afronta para cumplir con sus obligaciones fiscales. En este punto, el 70% de los municipios respondió de forma positiva.

En el resultado por tamaño de los municipios se observa que la totalidad de los metropolitanos tiene diversidad de lugares y formas de pago, seguido por los grandes (75%). Los medianos y los pequeños presentan porcentajes similares (58% y 60% respectivamente).

En cambio, si el análisis se hace por regiones se observan porcentajes elevados en el uso de estas herramientas en la Patagonia, Buenos Aires, Centro y Cuyo (88%, 81% y 75% respectivamente), seguidos con el 53% en el NEA y muy por debajo el NOA con el 14%.

Gráfico 24. Municipios por región geográfica que declaran tener diversidad de lugares y formas de pago para los contribuyentes (en porcentaje). Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

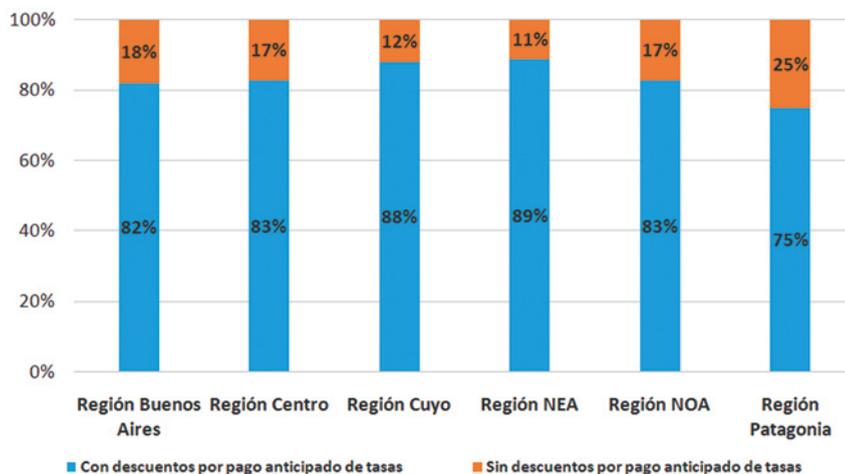
La indagación sobre si ofrecen descuentos por el pago anticipado de tasas se relaciona con las anteriores, y tal como se desprende de las orde-

nanzas fiscales analizadas una porción altísima de los gobiernos locales ofrece esta posibilidad (82,5% de los consultados). Las formas más enumeradas para concretar este descuento son:

- Sistemas de puntuación por buen contribuyente.
- Descuento por pago anticipado y al contado.
- Descuento por pago electrónico o por adhesión a débito automático.
- Exigencia de no tener deudas para realizar trámites.
- Sorteos de productos y automotores (aunque esto ha acarreado objeciones de los organismos de control).

Todos los municipios metropolitanos ofrecen descuentos por pago anticipado de tasas, mientras que en los municipios de las otras escalas de población lo ofrecen entre el 78% y el 87%. Del análisis regional surge que en las distintas zonas el grado de difusión de este tipo de práctica se ubica entre el 82% y el 89%, con la excepción de la Patagonia, que presenta el guarismo más bajo (75%).

Gráfico 25. Municipios por región geográfica que declaran ofrecer descuentos por pago anticipado de tasas (en porcentaje). Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Claramente este tipo de curso de acción, en los casos en que se ha adoptado, presenta un doble efecto positivo: para el contribuyente, porque salda sus compromisos con el fisco a un costo menor, y para el municipio, que se asegura el ingreso anual o semestral de los fondos, lo que mejora su disponibilidad de caja.

3. Gestión de morosos y tercerización en el cobro de tasas

Frente a la consulta múltiple acerca de si poseen planes de pago para los contribuyentes morosos, si los notifican y quién realiza la gestión y el seguimiento de ellos, encontramos que el 94% ofrece planes de pago; la misma proporción indica que realiza el proceso de notificación, y poco más del 86% realiza el seguimiento y la gestión legal. El proceso de tercerizar el cobro de las deudas morosas, si bien se observa como poco frecuente, es algo que algunos municipios iniciaron hace relativamente poco tiempo.

Los planes de pago para los contribuyentes morosos son una práctica habitual, incluso en el ámbito nacional y provincial, pero su aplicación resulta muy controvertida, dado que podría desalentar el pago en tiempo y forma por parte de los contribuyentes cumplidores. Además, el municipio percibe, en términos reales, un valor inferior al que correspondería, ya que para hacer atractiva la incorporación al plan la deuda se actualiza por índices que están por debajo de la variación de precios y costos, y adicionalmente se ofrecen descuentos. En contrapartida, los defensores de la aplicación de estos planes afirman que de esta manera se recupera, al menos, una parte de los recursos, que sin estas acciones no se obtendrían nunca.

Otra cuestión importante es conocer si la gestión del cobro de las tasas municipales se encuentra tercerizada a una organización no estatal. Cerca del 80% de los municipios menciona que no tiene tercerizado el cobro de las tasas. En aquellos que sí lo hacen, en su mayoría se efectúa a través del prestador de algún servicio: energía eléctrica, servicios sanitarios, estacionamiento medido, antenas y estructuras, agua, entre otros.

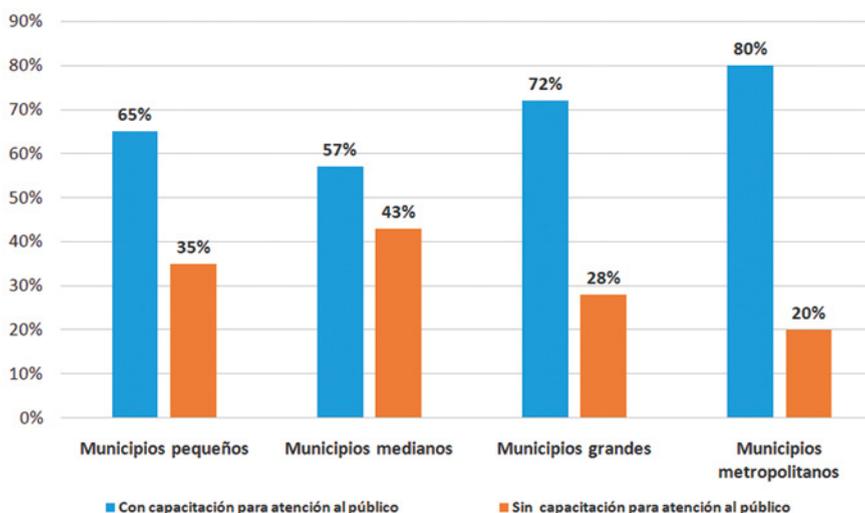
En los casos en que se desarrolla esta práctica, presenta, al menos, una arista discutible: se vincula el pago de la tasa con un servicio público básico que presta el sector privado, en donde si en la factura la discriminación de ambos cargos no se realiza de forma clara y visible, el consumidor-contribuyente no puede saber a quién ni qué es lo que está abonando.

Para los municipios es una forma de asegurarse un alto nivel de cobrabilidad de las tasas, ya que el consumidor-contribuyente abona, por ejemplo, el servicio de electricidad y al mismo tiempo la tasa de alumbrado público. Pero también de esta forma el municipio muestra cierta debilidad institucional o falta de eficiencia en el proceso recaudatorio, al tener que tercerizarlo en un agente privado y pagar una comisión por tal servicio.

4. Capacitación al personal y uso de sistemas informáticos de gestión tributaria

También es de interés para este estudio conocer si se hacen capacitaciones y entrenamientos al personal para mejorar la atención al público en materia tributaria. Aquí encontramos que el 67% de los municipios realiza estas acciones. Cuando se analiza según el tamaño se observa lo siguiente:

Gráfico 26. Municipios por tamaño que declaran hacer capacitaciones y entrenamientos al personal para mejorar la atención al público (en porcentaje). Año 2013

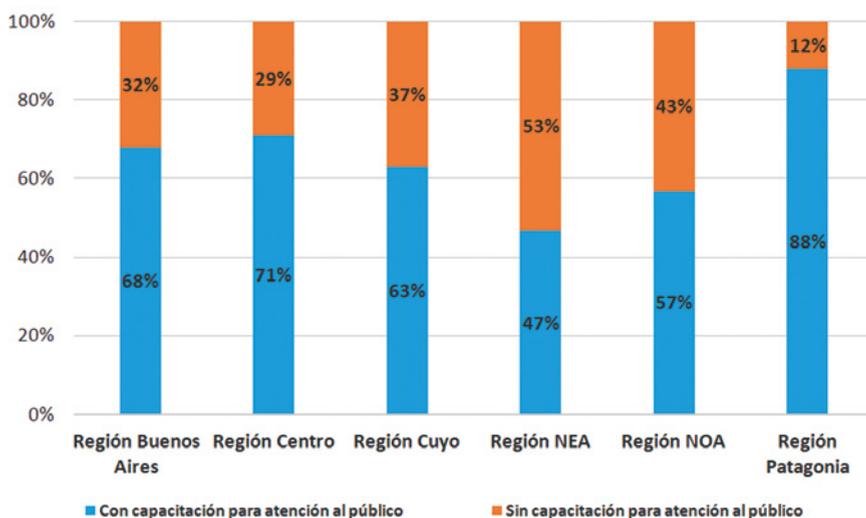


Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Las respuestas afirmativas son bastante homogéneas, con cierta tendencia a una mayor difusión de este tipo de práctica a medida que crece el tamaño de los municipios, más allá de que los municipios medianos presenten un valor inferior al de los pequeños.

A nivel regional este tipo de práctica es más habitual en la región Centro, en Buenos Aires, en Cuyo y, sobre todo, en la Patagonia, y menos común en el NEA y en el NOA.

Gráfico 27. Municipios por región geográfica que declaran hacer capacitaciones y entrenamientos al personal para mejorar la atención al público (en porcentaje). Año 2013

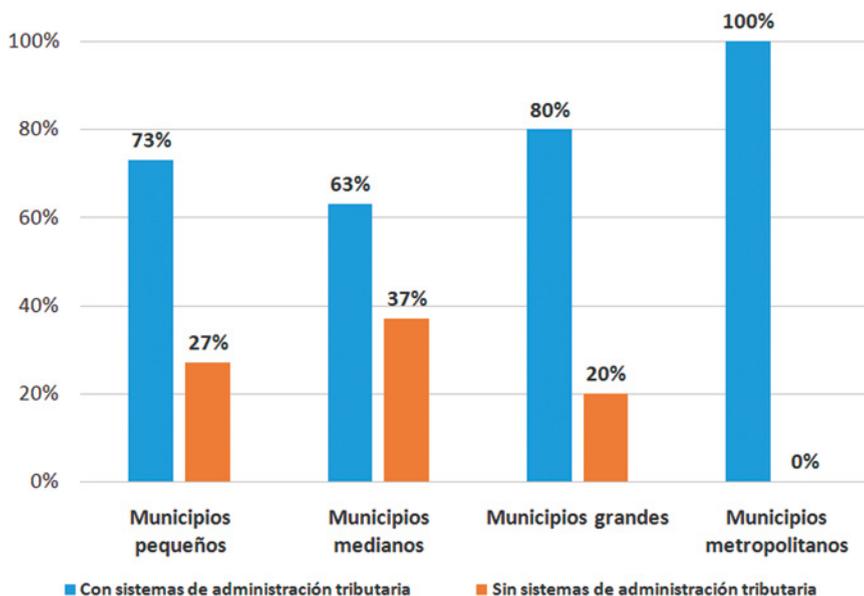


Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Otro aspecto relevante que interesa conocer es el nivel de utilización de sistemas informáticos de administración y gestión tributaria. El 72% de los municipios señaló que utiliza algún software para ello. Este porcentaje, al igual que el del punto anterior, es ligeramente inferior a los promedios generales observados en los apartados referidos a los incentivos tributarios y a la gestión de morosos.

El dato por tamaño del municipio indica que nuevamente todos los metropolitanos cuentan con esta herramienta, y que el porcentaje desciende a medida que decrece el tamaño del municipio. Es preocupante que casi cuatro de cada diez municipios medianos no cuenten con tecnologías de información para la administración tributaria.

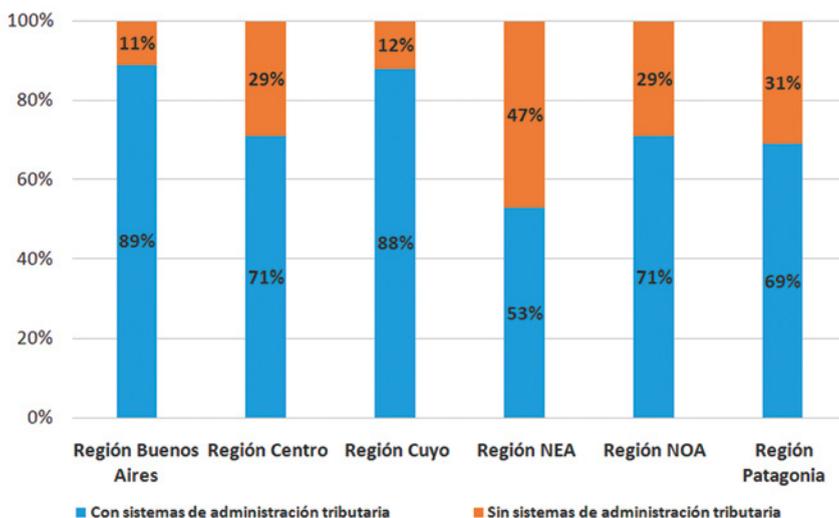
Gráfico 28. Municipios por tamaño que declaran utilizar sistemas de administración tributaria (en porcentaje). Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Los porcentajes más elevados se registran en los municipios de la región bonaerense y Cuyo. Pero en el resto la situación no es alentadora. En el Centro, NOA y Patagonia (todos ellos con porcentajes similares) tres de cada diez no poseen esta herramienta. En el NEA la situación empeora: casi la mitad de los gobiernos locales no cuenta con sistemas informáticos de administración tributaria.

Gráfico 29. Municipios por región geográfica que declaran utilizar sistemas de administración tributaria (en porcentaje). Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Con las respuestas brindadas se puede concluir que estamos frente a un problema serio para afrontar una eficaz y eficiente administración tributaria. De la totalidad de los municipios encuestados, uno de cada cuatro no utiliza tecnologías de información para todo aquello relacionado con la gestión de los ingresos públicos. Esto constituye realmente un déficit que sería más que provechoso que se pudiera corregir rápidamente. En los municipios medianos de todo el país y en el NEA esta situación se torna más compleja. El uso de sistemas de administración tributaria es uno de los puntos más débiles en materia de buenas prácticas que se ha verificado en este estudio, y por lo tanto podría configurar un campo particularmente promisorio en materia de fortalecimiento de la política y de la administración tributaria municipal en la Argentina.

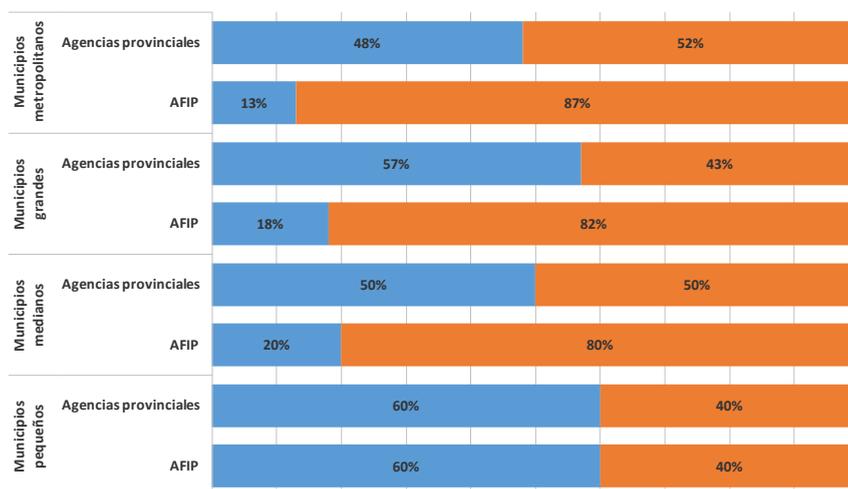
5. Coordinación fiscal con otros organismos de recaudación

Otra problemática relevante es la existencia de convenios entre los municipios con las agencias recaudadoras de las respectivas provincias

y/o con la AFIP para el intercambio de información tributaria. El resultado obtenido es que existe un porcentaje mayor de convenios de los municipios con sus respectivas provincias que con la agencia federal (52% contra 21% respectivamente).

Cuando se desagrega la información por agencias y tamaño de los municipios, se observa que en el grupo de los gobiernos metropolitanos se obtiene el mayor porcentaje tanto para convenios con agencias tributarias provinciales como con la AFIP (60% para ambas). Para los otros tamaños se observa una paridad en cuanto al porcentaje de municipios con convenios con agencias provinciales (en torno al 50%); en cambio, la relación con la AFIP es muy inferior, en valores que oscilan entre el 13% y el 20%.

Gráfico 30. Municipios por tamaño que declaran tener convenios con agencias recaudadoras provinciales y/o con la AFIP (en porcentaje). Año 2013

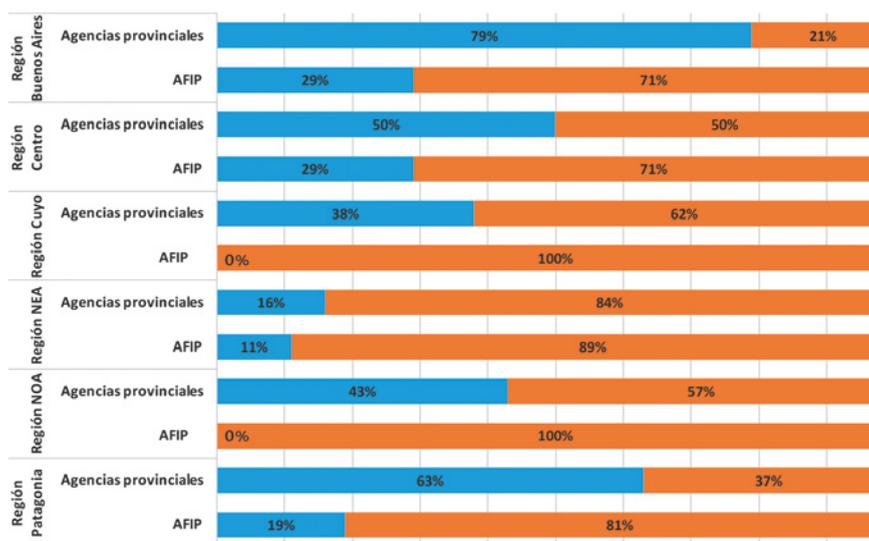


Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Cuando el análisis se realiza por regiones, el porcentaje más alto de convenios con las agencias recaudadoras de la provincia se logra en Buenos Aires (79%), y el más bajo, en el NEA (16%). En el resto de las regiones se encuentran porcentajes que oscilan entre el 40% y el 60%.

Ahora bien, con respecto a los convenios con la AFIP los porcentajes más altos se logran en los municipios de Buenos Aires y Centro (29% en ambas). En la Patagonia el valor alcanza al 19% de los gobiernos locales, en el NEA, al 11%, y en otras dos regiones (NOA y Cuyo) no se declaran convenios con el organismo de recaudación nacional.

Gráfico 31. Municipios por región geográfica que declaran tener convenios con agencias recaudadoras provinciales y/o con la AFIP (en porcentaje). Año 2013



Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

El hecho de que la información no sea compartida dificulta la posibilidad de conocer en detalle al contribuyente en todo el espectro fiscal (tributos nacionales, provinciales y municipales), y no permite aprovechar un efecto de economía de escala en el relevamiento de esa información, a la vez que incrementa, en tiempo y dinero, el costo que el contribuyente afronta para cumplir con sus obligaciones tributarias correspondientes a distintos niveles de gobierno. Incluso permitiría trabajar para lograr una mejor y mayor armonización tributaria. Este punto también demuestra una debilidad en materia de buenas prácticas de gestión tributaria.

Si bien, como se ha observado, los avances en materia de coordinación fiscal entre los municipios y los organismos de recaudación provincial y nacional son muy parciales, podemos decir que las experiencias de coordinación fiscal intermunicipal son incluso más raras, aunque existen algunas iniciativas que merecen ser destacadas.

Una de ellas es el trabajo realizado por el CEATS²⁹ en el que se propone la adopción de un código tributario municipal armonizado para todos los asuntos referidos a los procedimientos tributarios, que pueda ser utilizado y adaptado por cualquier municipio, más allá de su ubicación geográfica y tamaño poblacional.

El código posee la novedad de incorporar un capítulo sobre los derechos de los contribuyentes. Esto implica el derecho a ser informados y asistidos por la autoridad tributaria, respetar el derecho de defensa y el debido proceso, conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que sea parte, conocer la identidad de las autoridades fiscales, solicitar certificación y copia de las declaraciones juradas, acceder sin restricciones a las normas municipales y obtener respuestas sin dilaciones de ninguna índole, entre otros. Lamentablemente son pocos los municipios³⁰ que han incorporado esta figura en sus ordenanzas fiscales, pese a que refiere a cuestiones que son consideradas buenas prácticas.

Además, el CEATS elaboró para los municipios de la provincia de Buenos Aires una propuesta de convenio intermunicipal, denominada “Miniconvenio”. Allí se propone el criterio de implementar en los 135 municipios bonaerenses el uso del impuesto a los ingresos brutos de los contribuyentes para aplicar a todas las tasas que graven la actividad económica (comercio, industria, entre otras). Así, para la distribución de las bases imponibles, cuando el contribuyente posee actividad en más de un municipio, la propuesta contempla un esquema de características similares a las del convenio multilateral del impuesto a los ingresos brutos. En la práctica esta propuesta ha avanzado poco, pero es sin dudas un aporte interesante tanto en lo referido a la coordinación fiscal intermunicipal como a la armonización para unificar un criterio en la base imponible para liquidar la tasa relacionada con actividades comerciales e industriales (TISH).

²⁹ El Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales es un organismo de carácter intergubernamental que nuclea a doce provincias y a más de cincuenta municipios de todo el país.

³⁰ Rosario, La Matanza, Morón y Tres de Febrero.

Se puede afirmar, entonces, que queda un largo camino por recorrer en lo referido a las buenas prácticas tributarias, sobre todo, en aquello que tiende a mejorar la comunicación con los contribuyentes, a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, y también en los asuntos relacionados con la coordinación fiscal y la adopción de tecnologías. Los datos que se desprenden del estudio acerca de las cuestiones en las que se deberían avanzar son:

- El 89% de los municipios relevados no realiza acciones de concientización a la población sobre el pago de las tasas.
- El 30% no posee diferentes modalidades, formas y lugares para el pago de los tributos. Ese porcentaje se incrementa en los municipios pequeños y medianos de todo el país.
- El 33% no capacita al personal municipal para mejorar la atención a los contribuyentes. El guarismo trepa a valores que oscilan entre el 55% y el 65% en los municipios de menor escala poblacional.
- Casi el 25% no posee un software informático para la administración tributaria. Ese porcentaje se ubica entre el 40% y el 50% en los municipios medianos y en la región del NEA.
- El 48% no posee convenio con el organismo recaudador provincial para el intercambio de información tributaria, y el 80% no tiene convenio con la AFIP para el mismo fin.

Estos temas deberían formar parte de la agenda de prioridades, no solamente de los gobiernos locales sino también del resto de los niveles estatales, para lograr un mayor nivel de buenas prácticas en materia de administración y gestión tributaria.

PARTE IV

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

Los municipios de nuestro país, como se ha detallado en los apartados precedentes, han experimentado en las últimas décadas una importante evolución de sus competencias y funciones. En este sentido cabe destacar cada vez más la relevancia política e institucional que tienen para la vida de todos los argentinos. A continuación presentamos en forma resumida las conclusiones del estudio realizado.

1.1. Fiscalidad municipal y autonomía financiera

- Se comprueba que los municipios de la Argentina tienen mayores gastos que recaudación propia. Se observa que el gasto en el consolidado municipal representa el 3,7% del PBI, mientras que los ingresos apenas alcanzan el 1,3% del PBI. Esta condición demarca la insostenibilidad de los municipios para mantenerse mediante sus propios recursos.
- En términos de descentralización impositiva desde las provincias a sus municipios, se verifica la concentración de tributos en las jurisdicciones superiores (nacional y provincial), y en los pocos casos en que se cedió impuestos a los municipios ha sido en los de menor peso recaudatorio (entre el impuesto automotor y el inmobiliario urbano representan el 5% de la recaudación total).

- En respuesta a la escasa autonomía financiera municipal, se destaca un crecimiento en los aportes realizados desde los otros niveles del Estado al financiamiento municipal (entre coparticipación y transferencias específicas), lo que representa en la actualidad más de la mitad de los recursos con que cuentan los municipios argentinos. Las provincias reparten a sus municipios a través de las leyes de coparticipación, en promedio, el 23% de los ingresos tributarios percibidos.
- Se registra en la última década el incremento de políticas nacionales de apoyo en forma directa a los gobiernos municipales. En este sentido, resaltamos el Fondo Federal Solidario, desde el cual se ha financiado en 2013 el 15% de la inversión pública municipal total en el país, con mayor incidencia en las localidades medianas y pequeñas y representando en determinadas provincias más del 50% del financiamiento de la inversión municipal.

1.2. Recursos propios y tasas municipales

- En los últimos veinte años, entre el 80% y el 90% de la recaudación propia de los municipios ha provenido de las tasas, derechos y contribuciones, de allí la importancia de estos tipos de instrumentos fiscales.
- Queda expuesta, a partir del estudio pormenorizado de las diferentes tasas, la forma en que la distinción conceptual existente entre tasa e impuesto, tal como se presentó previamente, ha sido desvirtuada en la práctica real. Se observa al respecto cómo las tasas operan más bien como una imposición a determinadas actividades que los municipios explotan teniendo en cuenta sus características productivas y territoriales.
- A partir del relevamiento realizado se observa que las tasas que cobran los municipios para la prestación de servicios urbanos no alcanzan a cubrir el costo de los mismos.
- La tasa de servicios generales y la tasa por inspección de seguridad e higiene, en el año 2013, en conjunto, representaron el 76% de la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones, lo que demuestra la fuerte concentración recaudatoria existente.

- Contrariamente al punto anterior, existe una enorme dispersión y proliferación de tasas, derechos, contribuciones e impuestos que se combinan de múltiples formas y que hacen muy difícil encarar el diagnóstico y la mejora en la recaudación municipal desde una perspectiva global.
- En cuanto al peso que la tasa de servicios generales tiene para los contribuyentes, se observa, por ejemplo, que esta aporta un tercio de los recursos propios de los municipios argentinos y que representa para la ciudadanía menos de tres pesos diarios. Si lo comparamos con el costo por el servicio de televisión por cable, obtenemos que los contribuyentes abonan por los servicios básicos municipales aproximadamente cinco veces menos.

1.3. Impuestos municipales descentralizados

- A partir del estudio se constatan en el impuesto inmobiliario las complicaciones y la falta de recursos técnicos que poseen los municipios a la hora de actualizar su catastro y, en forma periódica, el valor de las propiedades. A su vez, en algunos casos la facultad de definir la valuación fiscal de los inmuebles queda en manos de la provincia, que al no cobrar más el impuesto puede no estar interesada en su actualización. Por ende, se produce una subvaluación de la base imponible y esto lleva a la baja recaudación que se constata con respecto a este impuesto.
- En el caso del impuesto automotor también se observan dificultades, entre ellas la falta de valuaciones fiscales homogéneas en todo el territorio nacional y la falta de mecanismos de coordinación fiscal entre municipios y con los organismos de recaudación de jurisdicciones superiores, lo que da como resultado la subvaluación y la evasión.

1.4. Administración y gestión tributaria municipal

- En cuanto al proceso de recaudación en sí mismo, se ha verificado, más allá de ciertas diferencias regionales y por tamaño de municipio, bajas tasas de cobrabilidad (relación entre el monto emitido

por el municipio y el efectivo cobro de los diferentes tributos y tasas), por lo que se observa un bajo nivel de eficacia recaudatoria municipal. El promedio nacional de cobrabilidad de la muestra de las dos tasas más importantes (servicios generales y seguridad e higiene) es del 65% y el 79% respectivamente.

- Respecto a la información presupuestaria y fiscal, se distingue que uno de cada cuatro municipios no utilizan software informático para la administración tributaria y para la adopción parcial del presupuesto por programas y de clasificadores presupuestarios acordes, lo que impide conocer con detalle y precisión el efectivo resultado de la recaudación y la prestación de servicios municipales.
- En lo referido a la comunicación con los contribuyentes, la gran mayoría de los municipios (nueve de cada diez) no realiza acciones de concientización a la población sobre el pago de las tasas.
- Se destaca la falta de provisión de diferentes modalidades, formas y lugares para el pago de los tributos en al menos un tercio de los municipios relevados, tarea que de realizarse facilitaría el cobro de los mismos.
- Un tercio de los municipios encuestados no realiza tareas de capacitación al personal, las cuales resultan imprescindibles para mejorar la atención a los contribuyentes.
- Se observa, en la mitad de los municipios relevados, la inexistencia de convenios con organismos recaudadores provinciales, y solo el 20% tiene convenio con la AFIP. De existir estos convenios, permitirían el intercambio de información tributaria, lo que disminuiría las posibilidades de elusión y/o evasión fiscal.
- A esta última situación se agrega la inexistencia de una armonización en materia normativa y tributaria. De allí la diversidad y la heterogeneidad en las normas fiscales, en los criterios para determinar las bases imponibles y en las alícuotas, lo que impide un esquema lógico y de sencilla comprensión para los contribuyentes.

Como se puede apreciar por estos resultados, queda un largo trecho por recorrer –y esa debería ser una prioridad de todos los niveles de gobierno– para lograr un nivel razonable de buenas prácticas de administración y gestión tributarias.

Para ello, se requiere de un conjunto de decisiones de política, algunas de las cuales, sin dudas, deberán ser propias y otras en concurrencia y con la colaboración de las provincias y del Estado nacional. Lo que se busca al abordar estos asuntos, en definitiva, es saltar la valla de las limitaciones existentes y lograr un desarrollo armónico y menos heterogéneo, acorde con una prestación de bienes y servicios públicos locales de calidad que estén a la altura de los desafíos que los habitantes de la Argentina les exigen a los gobiernos municipales.

2. Recomendaciones y propuestas para la implementación de políticas

Mientras la Constitución Nacional de 1994 ha jerarquizado a los municipios al promulgar el principio de su autonomía institucional y política en todo el territorio nacional, estos se encuentran en la práctica en una situación de dependencia producto de sus limitadas prerrogativas para alcanzar niveles mayores de autonomía financiera. En ese sentido debería ser un objetivo de las políticas provinciales –para lo cual podrían contar con el apoyo de políticas nacionales– dotar a los municipios de instrumentos actualizados y potentes para la obtención de sus recursos financieros.

Dado que el régimen municipal es definido por cada provincia, sería interesante que ellas debatieran esta cuestión en conjunto con el ánimo de encontrar soluciones y herramientas comunes que permitieran un mayor nivel de uniformidad, armonización y simplificación que tendiera a facilitar la coordinación y el intercambio provechoso de experiencias dentro del ámbito municipal para lograr una gestión más eficaz y eficiente en materia de recaudación. Para ello, se debería fomentar la participación de los municipios en los espacios de coordinación fiscal existentes.

En este sentido, las principales recomendaciones y propuestas para la implementación de políticas son:

2.1. En materia tributaria

- Dotar a los municipios de mayor espacio de intervención fiscal que permita reducir su dependencia de las transferencias de otras jurisdicciones y mejorar y multiplicar los tipos y calidades de los

servicios que prestan a partir de una mayor dotación de recursos financieros.

- Realizar una actualización sistemática de los padrones tributarios a partir de relevamientos propios y/o con la ayuda de los organismos de recaudación provincial y/o nacional.
- Promover un esquema de armonización de las normas tributarias entre municipios de la misma provincia.
- Promover una simplificación tributaria al reducir la cantidad de tasas, derechos y contribuciones.
- Incorporar un impuesto o contribución municipal a la plusvalía del suelo cuyo hecho imponible sea la variación extraordinaria en el precio de la tierra, originada por las decisiones y acciones urbanísticas que modifiquen el uso del suelo y lo vuelvan más rentable.
- Utilizar en mayor medida el mecanismo de la contribución por mejora para lograr un mayor recupero del costo de la obra pública. Esta herramienta permitirá, a su vez, un mayor nivel de obra pública municipal.

2.2. En materia de información presupuestaria y fiscal

- Establecer, sin invadir la autonomía pero como forma de lograr uniformidad en la información, en acuerdo con las áreas de Hacienda provinciales y con el Estado nacional, el uso de un manual único de clasificaciones presupuestarias y un modelo único de cuenta de cierre, a los fines de homogenizar la exposición de la información.
- Aplicar, en acuerdo con las áreas de Hacienda provinciales y con el Estado nacional, el uso de clasificadores modernos de gestión como: finalidad y función, carácter económico, categoría programática y fuente de financiamiento.
- En aquellos casos en que no se posean sistemas informáticos de administración financiera gubernamental que incluyan y den soporte a la gestión y administración tributaria municipal, encarar su desarrollo e implementación en colaboración con las áreas de Hacienda provinciales y con el Estado nacional. En igual sentido, avanzar con la informatización y la actualización de catastros.

2.3. En materia de buenas prácticas para la administración y la gestión tributaria

- Facilitar la liquidación, presentación y pago de los tributos a través de diferentes medios tecnológicos (página web institucional, oficinas virtuales, tarjetas de débito/crédito, transferencias bancarias, volante electrónico de pago), lo que reduciría el costo del pago de los tributos para los contribuyentes y ayudaría a una mejor cobrabilidad.
- Realizar una adecuada atención y orientación al contribuyente, por ejemplo brindando pleno acceso a la información tributaria a través de la página web institucional y promoviendo la formulación de quejas o sugerencias sobre el funcionamiento de la gestión tributaria.
- Implementar planes de capacitación para el personal abocado a las tareas de gestión tributaria, tanto en aspectos técnicos como de atención al público.
- Promover la firma de convenios con los organismos de recaudación provincial y nacional para asistencia técnica y complementariedad en la información de los contribuyentes.
- Promover la firma de convenios con los municipios de la misma provincia para la complementariedad en la información de los contribuyentes.
- Mejorar la coordinación interna con otras áreas municipales no tributarias.
- Incorporar el derecho de los contribuyentes en las ordenanzas fiscales.
- Publicar en la página web institucional el presupuesto aprobado y ejecutado del año anterior e informar con el máximo detalle la totalidad de los recursos y gastos y las ordenanzas fiscales y tarifarias vigentes.

El propósito de este estudio, a partir de la investigación realizada, ha sido facilitar el camino hacia una mayor racionalidad y un mayor nivel de homogeneidad, eficiencia y eficacia en la recaudación de los tributos municipales. Todas las recomendaciones realizadas van en esa línea, y

privilegian una armonización tributaria entre las jurisdiccionales subnacionales (provincias y municipios) y una mejora integral de la gestión tributaria. No es solamente una responsabilidad de los municipios avanzar hacia ellas, sino que es imprescindible el acompañamiento de las provincias y del Estado nacional. Ninguna de las recomendaciones es imposible de alcanzar, aunque existen limitaciones y condicionantes; pero con el esfuerzo mancomunado de los tres niveles de gobierno se puede encarar el desafío de lograr un sistema tributario municipal más justo y más equitativo que permita aumentar los niveles de recursos y de autonomía financiera.

Anexo 1

Metodología y fuentes

1. Selección de la muestra

Se definió como universo a la totalidad de los municipios argentinos que exceden un umbral mínimo de población. Para las regiones del NEA (provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones), NOA (provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) y Centro (provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe) el umbral mínimo de población se estableció en cuatro mil habitantes, mientras que para las regiones de Cuyo (provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis), Buenos Aires (provincia de Buenos Aires) y Patagonia (provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) el mínimo fue de dos mil habitantes. Con ese criterio de selección por población el universo de municipios es de 772.

Para garantizar en la muestra un carácter representativo y federal, la misma se organizó según la cantidad de municipios totales de cada provincia, y se determinó un primer criterio de corte con el objetivo de lograr datos de, al menos, el 20% de ese total en todas las provincias.

De acuerdo con esto, el primer número de municipios que se consideró para relevar fue de 145. Sin embargo, a esta cantidad se le adicionó un coeficiente de ponderación respecto a la participación relativa de la población provincial en el total nacional. Esto determinó el universo teórico de la cantidad de municipios por provincia. El resultado final de la muestra teórica abarcó entonces a 172 municipios de todo el territorio nacional.

En el trabajo de campo y en la práctica se verificaron algunos deslizamientos en relación con este número inicial teórico, ya que pudo llevarse

el total de relevamientos a 180 (ocho más que los previstos), aunque con algunas diferencias en relación con la muestra teórica inicial que no alteran significativamente las proporciones.

Se clasificó a los municipios de cada provincia en:

- **Pequeños:** aquellos cuya población no excede los diez mil habitantes.
- **Medianos:** aquellos cuya escala de población va desde los diez mil hasta los treinta mil habitantes.
- **Grandes:** aquellos cuya población supera los treinta mil habitantes.

Con el objetivo de dar cuenta de la representatividad del trabajo, se detallan por provincia los municipios seleccionados, cuyos datos e información forman parte del presente estudio:

Buenos Aires (42 municipios)

- **Grandes (20):** Avellaneda, Azul, Berazategui, Cañuelas, Chivilcoy, Coronel Rosales, Ezeiza, General Rodríguez, General Villegas, Junín, La Matanza, La Plata, Lincoln, Lobos, Necochea, Pehuajó, Pergamino, San Isidro, San Nicolás de los Arroyos y Tandil.
- **Medianos (11):** Carmen de Patagones, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Exaltación de la Cruz, General Belgrano, General Madariaga, Lobería, Mar Chiquita, Pinamar, Rivadavia y San Antonio de Areco.
- **Pequeños (11):** Castelli, Florentino Ameghino, General Pinto, Guaminí, Laprida, Monte Hermoso, Pila, Punta Indio, Tapalqué, Tordillo y Tres Lomas.

Catamarca (3 municipios)

- **Grande (1):** San Fernando del Valle de Catamarca.
- **Mediano (1):** Belén.
- **Pequeño (1):** Huillapima.

Chaco (8 municipios)

- **Grandes (3):** Fontana, General San Martín y Juan José Castelli.
- **Medianos (2):** Machagai y Taco Pozo.
- **Pequeños (3):** Colonia Elisa, Miraflores y Puerto Vilelas.

Chubut (2 municipios)

- **Grande (1):** Comodoro Rivadavia.
- **Pequeño (1):** Gobernador Costa.

Córdoba (23 municipios)

- **Grandes (7):** Bell Ville, Córdoba, Jesús María, Río Cuarto, Río Tercero, Villa Carlos Paz y Villa María.
- **Medianos (10):** Almafuerde, Colonia Caroya, Corral de Bustos, Cosquín, La Falda, Leones, Oliva, Unquillo, Villa Allende y Villa Nueva.
- **Pequeños (6):** Alejandro Roca, Etruria, Noetinger, Tancacha, Tanti y Villa del Totoral.

Corrientes (7 municipios)

- **Grandes (5):** Bella Vista, Corrientes, Curuzú Cuatiá, Goya y Mercedes.
- **Mediano (1):** Ituzaingó.
- **Pequeño (1):** Perugorría.

Entre Ríos (18 municipios)

- **Grandes (8):** Chajarí, Concepción del Uruguay, Concordia, Gualeguay, Gualeguaychú, Paraná, Victoria y Villaguay.
- **Medianos (5):** Colón, Nogoyá, La Paz, San Salvador y Villa Elisa.
- **Pequeños (5):** Aldea San Antonio, Basavilbaso, Cerrito, Libertador San Martín y Urdinarrain.

Formosa (2 municipios)

- **Grandes (2):** Formosa y Clorinda.

Jujuy (3 municipios)

- **Grande (1):** Pálpala.

- **Mediano (1):** El Carmen.
- **Pequeño (1):** Palma Sola.

La Pampa (5 municipios)

- **Grandes (2):** General Pico y Santo Rosa.
- **Medianos (2):** General Acha y Toay.
- **Pequeño (1):** Ingeniero Luiggi.

La Rioja (3 municipios)

- **Grandes (2):** La Rioja y Chilecito.
- **Pequeño (1):** Angel Vicente Peñaloza.

Mendoza (6 municipios)

- **Grandes (4):** Las Heras, Mendoza, San Martín y San Rafael.
- **Mediano (1):** Santa Rosa.
- **Pequeño (1):** La Paz.

Misiones (7 municipios)

- **Grandes (2):** Oberá y San Vicente.
- **Medianos (1):** 25 de Mayo.
- **Pequeños (4):** Capioví, Colonia Aurora, Panambí y San Antonio.

Neuquén (6 municipios)

- **Grandes (2):** Centenario y Zapala.
- **Medianos (3):** Junín de los Andes, Plaza Huincul y San Martín de los Andes.
- **Pequeño (1):** Villa La Angostura.

Río Negro (6 municipios)

- **Grandes (3):** Cipolletti, General Roca y San Carlos de Bariloche.
- **Medianos (2):** Allen y Cinco Saltos.

- **Pequeño (1):** Ingeniero Jacobacci.

Salta (7 municipios)

- **Grandes (5):** General Güemes, Orán, Rosario de la Frontera, Salta y San José de Metán.
- **Medianos (2):** Las Lajitas y Rosario de Lerma.

San Juan (7 municipios)

- **Grandes (6):** Caucete, Pocito, Rawson, Rivadavia, San Juan y Santa Lucía.
- **Mediano (1):** 25 de Mayo.

San Luis (1 municipio)

- **Grande (1):** San Luis.

Santa Cruz (2 municipios)

- **Mediano (1):** Las Heras.
- **Pequeño (1):** Puerto San Julián.

Santa Fe (14 municipios)

- **Grandes (7):** Esperanza, Rafaela, Reconquista, Rosario, San Lorenzo, Santa Fe y Venado Tuerto.
- **Medianos (5):** Cañada de Gómez, Las Parejas, Recreo, Rufino y Sunchales.
- **Pequeños (2):** El Trébol y San Genaro.

Santiago del Estero (4 municipios)

- **Grandes (2):** Santiago del Estero y Termas de Río Hondo.
- **Mediano (1):** Añatuya.
- **Pequeño (1):** Pinto.

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2 municipios)

- **Grande (1):** Ushuaia.
- **Pequeño (1):** Tolhuin.

Tucumán (2 municipios)

- **Grande (1):** San Miguel de Tucumán.
- **Pequeño (1):** Tafí del Valle.

A los fines de extraer conclusiones transversales, la clasificación por tamaño de los municipios, tanto a nivel nacional como dentro de las regiones geográficas identificadas, ha sido:

Cuadro 18. Municipios que integran la muestra, por tamaño

Tamaño	Cantidad de municipios	Porcentaje del total
Pequeños	44	24%
Medianos	50	28%
Grandes	86	48%
Total	180	100%

Fuente: elaboración propia.

A los efectos analíticos se definió un subgrupo particular –dentro de los municipios grandes– al que se denominó *metropolitanos*, que son aquellos que superan los 300.000 habitantes. Este universo contempla –para todo el país, al año 2013–, según una proyección realizada con datos del Censo Nacional del año 2010, un total de veintiséis municipios.

De esos distritos, diez se encuentran contemplados en la muestra general del presente estudio, a saber:

- Tres municipios del conurbano bonaerense: Avellaneda, Berazategui y La Matanza.
- Una ciudad de la provincia de Buenos Aires, por fuera del conurbano: La Plata.
- Seis ciudades del interior del país: Rosario, Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Tucumán y Salta.

A su vez, dada la disponibilidad de información financiera, se ha optado por trabajar con los dieciséis municipios restantes, aunque sin incorporarlos a la muestra general, es decir que se limitó el uso de sus datos al tratamiento de la situación de los municipios metropolitanos. Esta decisión obedece a la necesidad de evitar un sesgo que otorgue un peso excesivo a los distritos bonaerenses, ya sea porque forman parte de la Región Metropolitana o porque son ciudades importantes del interior de la provincia. Ellos son: Almirante Brown, Bahía Blanca, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Pueyrredón, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, Tigre y Tres de Febrero.

Otro dato relevante respecto a la magnitud de los municipios trabajados indica que, incluyendo a los metropolitanos y según la información del Censo Nacional de Población del año 2010, puede estimarse que en la actualidad residen en ellos unos 22 millones de personas, aproximadamente el 55% de la población del país y casi el 60% de la población que habita en municipios argentinos (sin contar la población rural dispersa o la que vive en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

2. Información relevada

Un primer comentario de importancia es que la mayor parte de la información que aquí se analiza fue aportada por los mismos municipios.

Para la información financiera y fiscal se trabajó fundamentalmente con el presupuesto ejecutado de recursos y gastos del año 2013 (cuenta de cierre). La información allí contenida nos permitió observar la magnitud del sector público municipal, la composición de sus recursos (los propios y los provenientes de transferencias de otras jurisdicciones), y verificar dentro de ellos cuáles poseen mayor incidencia a partir de diferentes niveles de apertura, el peso de las erogaciones (por objeto del gasto, institucional y/o finalidad y función) y el resultado económico y financiero.

Como el interés principal del trabajo fue abordar la fiscalidad municipal, para ello fue fundamental conocer las normas tributarias que dan sustento a la recaudación de los recursos propios municipales (impuestos, tasas, derechos, contribuciones, entre otros) para determinar los hechos, las bases imponibles y las alícuotas. Por ese motivo, se analizó, para el

conjunto de municipios de la muestra, las ordenanzas fiscales, impositivas y/o tarifarias del año 2013.

Por último, se llevó a cabo un relevamiento a partir de una encuesta cuali-cuantitativa, con un cuestionario estructurado con preguntas cerradas que incluían una opción para agregar comentarios, respondida por los funcionarios municipales de las áreas de Hacienda, Presupuesto, Tesorería y/o Contabilidad, dirigida a conocer información más detallada y específica de políticas y decisiones relacionadas con el ámbito fiscal (políticas preventivas e incentivos al cumplimiento tributario, gestión de morosidad, políticas y herramientas de gestión tributaria y de coordinación fiscal) para adicionar a la investigación desarrollada con los otros instrumentos.

3. Procesamiento de la información

Se ha utilizado para el procesamiento de la información el programa Statistical Package for the Social Sciences, versión 19.

De un total de 315 variables ingresadas, se consideraron las más relevantes a la hora del análisis; ellas son:

- Región geográfica (de acuerdo con los códigos geográficos provinciales: Buenos Aires, Cuyo, Centro, Patagonia, NOA, NEA y Metropolitano)³¹
- Provincia (23 provincias)
- Municipios (180 municipios de la muestra general y 16 metropolitanos)
- Tamaño (pequeño, mediano, grande)
- Población 2001
- Vivienda 2001
- Población 2010
- Vivienda 2010
- Presupuesto (años 2012, 2013 y 2014)
- Ejecución presupuestaria (años 2012, 2013 y 2014)

³¹ Códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional (INDEC).

- Recursos corrientes
- Recursos tributarios
- Origen municipal
- Impuestos
- Tasas

Luego, para la carga de los esquemas de Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF), correspondientes fundamentalmente a la ejecución presupuestaria del año 2013, según la clasificación económica de gastos y recursos, las principales variables utilizadas fueron:

- Recursos corrientes (impuestos, regalías y tasas, entre los que se distinguen los principales: servicios generales, seguridad e higiene, conservación de la red vial municipal y publicidad y propaganda; así como también recursos corrientes provenientes de otros niveles de gobierno).
- Recursos de capital (entre estos se diferencié a los provenientes del Fondo Federal Solidario).
- Gastos corrientes (se identificó, en la medida de lo posible, el gasto en personal y en intereses de la deuda).
- Gastos de capital.
- Resultado financiero.

Asimismo, con una disponibilidad inferior de datos pero de crucial importancia para el presente estudio dada la ausencia de cualquier estudio previo que releve tal información para un conjunto amplio de municipios, se ha obtenido información sobre dos aspectos claves de la fiscalidad municipal, a saber:

- La cobrabilidad de las principales tasas municipales (servicios generales, seguridad e higiene y conservación de la red vial municipal), tanto en lo concerniente a la razón entre tasas emitidas y efectivamente percibidas como en lo referente al número total de contribuyentes.
- El gasto municipal en alumbrado público y en recolección de residuos. Se distinguen los casos en que el servicio es prestado

directamente por empleados municipales de aquellos en los que se encuentra tercerizado o concesionado.

Además, a partir de las ordenanzas fiscales se consideraron los criterios para la determinación de la base imponible en los principales tributos (servicios generales, inspección por seguridad e higiene, conservación de la red vial municipal, servicios sanitarios, publicidad y propaganda, derechos de construcción, patente de automotores, tasa de seguridad ciudadana, impuesto inmobiliario y habilitaciones comerciales), a saber:

- Valuación fiscal
- Metros de frente
- Superficie cubierta
- Superficie del terreno
- Ingresos brutos / ventas / facturación
- Consumo de energía
- Personal ocupado
- Zona de ubicación
- Categoría urbana
- Tipo de actividad
- Tamaño
- Alícuotas

Para finalizar, la encuesta administrada a los municipios, que abarcó 103 casos, destaca en qué medida se utilizan programas de incentivo al cumplimiento voluntario, acciones preventivas, políticas y uso de herramientas para la gestión tributaria y la gestión de morosos.

Anexo 2

Cuadros complementarios

Cuadro 19. Distribución de recursos a los municipios

Provincias	CPI	Regalías	IBB directo	IBB C.M.	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotor	Sellos
Buenos Aires	CPI	N/A	CPI	CPI	CPI	GP	CPI	CPI
Catamarca	CPI	N/A	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	GP
Chaco	CPI	N/A	CPI	CPI	PTC	GP	PTC	CPI
Chubut	CPI	CPI	PTC	GP	PTC	GP	PTC	GP
Córdoba	CPI	N/A	CPI	CPI	CPI	CPI	PTC	GP
Corrientes	CPI	N/A	CPI	GP	PTC	CPI	PTC	CPI
Entre Ríos	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	GP
Formosa	CPI	N/A	CPI	CPI	PTC	CPI	PTC	CPI
La Pampa	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI
Mendoza	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI
Misiones	CPI	N/A	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	GP
Neuquén	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	PTC	CPI
Río Negro	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	GP
Salta	CPI	CPI	CPI	CPI	PTC	CPI	PTC	CPI
San Luis	CPI	N/A	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI
Santa Cruz	CPI	CPI	CPI	CPI	PTC	GP	PTC	CPI
Santa Fe	CPI	N/A	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	GP
Santiago del Estero	CPI	N/A	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI
Tierra del Fuego	CPI	CPI	CPI	CPI	PTC	GP	PTC	CPI
Tucumán	CPI	N/A	GP	GP	CPI	CPI	CPI	GP

PTC: potestad tributaria cedida. **CPI:** coparticipación provincial de impuestos.

GP: gobierno provincial. **N/A:** no aplica.

Fuente: elaboración propia según la legislación provincial.

Cuadro 20. Composición de la recaudación propia municipal. Impuestos municipales; regalías; tasas, derechos y contribuciones, y otros recursos corrientes propios en porcentaje de los recursos corrientes propios totales. Años seleccionados

Región / Provincia	1993	1998	2003	2008	2013
Impuestos	0%	0%	0%	0%	0%
Regalías	0%	0%	0%	0%	0%
Tasas, derechos y contribuciones	97%	98%	100%	99%	89%
Otros recursos propios	3%	2%	0%	1%	11%
Total Buenos Aires	100%	100%	100%	100%	100%
Impuestos	5%	10%	5%	7%	6%
Regalías	0%	0%	0%	0%	0%
Tasas, derechos y contribuciones	94%	88%	94%	91%	83%
Otros recursos propios	1%	2%	1%	2%	11%
Total Región Centro	100%	100%	100%	100%	100%
Impuestos	0%	0%	0%	0%	0%
Regalías	9%	3%	23%	20%	2%
Tasas, derechos y contribuciones	81%	91%	76%	80%	76%
Otros recursos propios	10%	6%	1%	0%	22%
Total Región Cuyo	100%	100%	100%	100%	100%
Impuestos	20%	25%	16%	21%	20%
Regalías	26%	19%	39%	35%	25%
Tasas, derechos y contribuciones	52%	54%	45%	43%	42%
Otros recursos propios	2%	2%	0%	1%	13%
Total Región Patagonia	100%	100%	100%	100%	100%
Impuestos	42%	31%	35%	34%	26%
Regalías	0%	0%	0%	0%	0%
Tasas, derechos y contribuciones	55%	65%	64%	65%	60%
Otros recursos propios	3%	4%	1%	1%	14%
Total Región NEA	100%	100%	100%	100%	100%
Impuestos	9%	6%	5%	6%	6%
Regalías	0%	3%	9%	14%	1%
Tasas, derechos y contribuciones	90%	88%	83%	78%	86%
Otros recursos propios	1%	3%	3%	2%	7%
Total Región NOA	100%	100%	100%	100%	100%
Impuestos	5%	7%	5%	6%	5%
Regalías	3%	2%	6%	6%	3%
Tasas, derechos y contribuciones	89%	90%	88%	86%	80%
Otros recursos propios	3%	1%	1%	2%	12%
Total nacional	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

Cuadro 21: Autonomía financiera. Recursos corrientes propios en porcentaje de los recursos corrientes totales. Años seleccionados

Región / Provincia	1993	1998	2003	2008	2013
Buenos Aires	59%	64%	57%	47%	46%
Córdoba	50%	59%	57%	52%	63%
Santa Fe	50%	64%	59%	44%	52%
Entre Ríos	52%	60%	55%	46%	48%
Región Centro	51%	61%	58%	48%	57%
Mendoza	32%	30%	37%	30%	25%
San Juan	19%	24%	20%	26%	28%
San Luis	38%	38%	39%	28%	26%
La Rioja	7%	8%	7%	8%	12%
Región Cuyo	25%	24%	28%	24%	24%
La Pampa	40%	44%	47%	37%	45%
Río Negro	38%	45%	49%	34%	40%
Neuquén	53%	59%	50%	55%	50%
Chubut	71%	73%	79%	76%	81%
Santa Cruz	51%	49%	44%	18%	17%
Tierra del Fuego	28%	31%	20%	15%	19%
Región Patagonia	48%	52%	51%	41%	44%
Corrientes	42%	42%	37%	25%	26%
Chaco	41%	33%	21%	18%	15%
Formosa	11%	15%	16%	19%	26%
Misiones	40%	45%	40%	36%	34%
Región NEA	37%	35%	29%	24%	24%
Catamarca	19%	17%	14%	21%	24%
Santiago del Estero	15%	20%	18%	11%	14%
Tucumán	35%	38%	32%	27%	48%
Salta	49%	47%	53%	39%	50%
Jujuy	26%	19%	20%	13%	11%
Región NOA	29%	31%	30%	24%	33%
Total	49%	55%	51%	41%	45%

Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

Cuadro 22: Resultado financiero. Déficit o superávit financiero en porcentaje de los gastos totales. Años seleccionados

Región / Provincia	1993	1998	2003	2008	2013
Buenos Aires	-9%	-2%	10%	5%	3%
Córdoba	1%	-10%	7%	-2%	-4%
Santa Fe	-5%	-5%	-1%	-7%	-6%
Entre Ríos	7%	-2%	4%	4%	7%
Región Centro	0%	-7%	3%	-3%	-3%
Mendoza	-5%	-7%	14%	-1%	-3%
San Juan	1%	-4%	1%	5%	2%
San Luis	-12%	1%	8%	3%	0%
La Rioja	7%	8%	7%	8%	12%
Región Cuyo	0%	0%	-1%	-2%	0%
La Pampa	0%	2%	0%	0%	-1%
Río Negro	7%	-5%	17%	10%	0%
Neuquén	2%	-5%	9%	-3%	-3%
Chubut	13%	-7%	3%	0%	-2%
Santa Cruz	2%	6%	2%	-4%	6%
Tierra del Fuego	0%	-1%	14%	10%	1%
Región Patagonia	4%	-2%	7%	0%	0%
Corrientes	-16%	-1%	4%	11%	2%
Chaco	5%	-1%	3%	3%	-1%
Formosa	-11%	0%	13%	0%	1%
Misiones	-5%	0%	9%	-7%	-1%
Región NEA	-5%	0%	6%	2%	0%
Catamarca	-11%	-15%	0%	1%	-1%
Santiago del Estero	-1%	-1%	31%	3%	7%
Tucumán	-4%	-7%	-8%	-11%	-2%
Salta	-4%	-2%	15%	4%	4%
Jujuy	-8%	-18%	-11%	-1%	-1%
Región NOA	-7%	-6%	3%	-2%	1%
Total	-5%	-4%	7%	1%	0%

Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

Cuadro 23: Gastos en personal en porcentaje sobre gastos corrientes. Años seleccionados

Región / Provincia	1993	1998	2003	2008	2013
Buenos Aires	60%	57%	52%	54%	54%
Córdoba	61%	61%	58%	58%	53%
Santa Fe	59%	59%	52%	58%	56%
Entre Ríos	66%	64%	62%	67%	69%
Región Centro	61%	60%	56%	59%	57%
Mendoza	71%	68%	66%	67%	61%
San Juan	82%	76%	63%	75%	54%
San Luis	67%	65%	61%	55%	64%
La Rioja	92%	90%	84%	83%	67%
Región Cuyo	78%	75%	69%	70%	61%
La Pampa	52%	46%	39%	48%	59%
Río Negro	66%	67%	60%	64%	70%
Neuquén	68%	69%	54%	62%	62%
Chubut	69%	62%	53%	50%	54%
Santa Cruz	83%	76%	69%	81%	74%
Tierra del Fuego	72%	77%	76%	71%	73%
Región Patagonia	67%	66%	56%	64%	65%
Corrientes	69%	50%	61%	61%	59%
Chaco	84%	84%	75%	72%	57%
Formosa	74%	78%	68%	70%	58%
Misiones	74%	71%	63%	60%	56%
Región NEA	77%	72%	68%	66%	58%
Catamarca	90%	87%	83%	69%	59%
Santiago del Estero	76%	74%	72%	54%	66%
Tucumán	77%	69%	67%	65%	67%
Salta	70%	70%	54%	57%	54%
Jujuy	79%	76%	71%	81%	66%
Región NOA	79%	73%	68%	65%	63%
Total	65%	62%	57%	60%	57%

Fuente: elaboración propia según datos del MECON y de los municipios.

Cuadro 24: Autofinanciamiento. Recursos propios en porcentaje sobre gastos corrientes y sobre gastos en personal. Año 2013

Región / Tamaño	Recursos propios / Gastos corrientes	Recursos propios / Gastos en personal
Buenos Aires - Grandes	57%	116%
Buenos Aires - Medianos	38%	63%
Buenos Aires - Pequeños	31%	58%
Subtotal Buenos Aires	53%	105%
Centro - Grandes	61%	106%
Centro - Medianos	51%	87%
Centro - Pequeños	37%	65%
Subtotal Región Centro	59%	104%
Cuyo - Grandes	27%	48%
Cuyo - Medianos	2%	4%
Cuyo - Pequeños	1%	3%
Subtotal Región Cuyo	26%	44%
Patagonia - Grandes	52%	80%
Patagonia - Medianos	39%	67%
Patagonia - Pequeños	24%	51%
Subtotal Región Patagonia	48%	77%
NEA - Grandes	27%	46%
NEA - Medianos	29%	48%
NEA - Pequeños	19%	29%
Subtotal Región NEA	27%	46%
NOA - Grandes	44%	71%
NOA - Medianos	17%	34%
NOA - Pequeños	8%	16%
Subtotal Región NOA	42%	68%
Subtotal Grandes	53%	96%
Subtotal Medianos	39%	67%
Subtotal Pequeños	27%	52%
Total	51%	92%
Metropolitanos	56%	105%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Cuadro 25. Resultado financiero municipal, como porcentaje del gasto total. Año 2013

Región / Tamaño	Resultado financiero / Gasto total
Buenos Aires - Grandes	3%
Buenos Aires - Medianos	5%
Buenos Aires - Pequeños	0%
Subtotal Buenos Aires	3%
Centro - Grandes	-3%
Centro - Medianos	1%
Centro - Pequeños	1%
Subtotal Región Centro	-3%
Cuyo - Grandes	-1%
Cuyo - Medianos	-8%
Cuyo - Pequeños	5%
Subtotal Región Cuyo	-1%
Patagonia - Grandes	0%
Patagonia - Medianos	-4%
Patagonia - Pequeños	4%
Subtotal Región Patagonia	0%
NEA - Grandes	1%
NEA - Medianos	5%
NEA - Pequeños	5%
Subtotal Región NEA	1%
NOA - Grandes	2%
NOA - Medianos	-5%
NOA - Pequeños	8%
Subtotal Región NOA	1%
Subtotal Grandes	0%
Subtotal Medianos	1%
Subtotal Pequeños	2%
Total	0%
Metropolitanos	0%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Cuadro 26. Composición del gasto municipal. Peso del gasto en personal sobre el gasto corriente, y del gasto de capital sobre el gasto total. Año 2013

Región / Tamaño	Gasto en personal / Gasto corriente	Gasto de capital / Gasto total
Buenos Aires - Grandes	49%	21%
Buenos Aires - Medianos	61%	19%
Buenos Aires - Pequeños	53%	17%
Subtotal Buenos Aires	51%	20%
Centro - Grandes	57%	9%
Centro - Medianos	58%	21%
Centro - Pequeños	58%	21%
Subtotal Región Centro	57%	10%
Cuyo - Grandes	61%	20%
Cuyo - Medianos	60%	14%
Cuyo - Pequeños	45%	21%
Subtotal Región Cuyo	61%	20%
Patagonia - Grandes	65%	10%
Patagonia - Medianos	59%	11%
Patagonia - Pequeños	59%	16%
Subtotal Región Patagonia	64%	11%
NEA - Grandes	59%	20%
NEA - Medianos	60%	17%
NEA - Pequeños	48%	17%
Subtotal Región NEA	58%	20%
NOA - Grandes	63%	19%
NOA - Medianos	50%	17%
NOA - Pequeños	50%	15%
Subtotal Región NOA	62%	18%
Subtotal Grandes	56%	15%
Subtotal Medianos	59%	18%
Subtotal Pequeños	54%	19%
Total	56%	16%
Metropolitanos	44%	15%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Cuadro 27. FFS e inversión pública local. FFS como porcentaje del gasto de capital total. Año 2013

Región / Tamaño	Fondo federal solidario / Gasto de capital total
Buenos Aires - Grandes	6%
Buenos Aires - Medianos	12%
Buenos Aires - Pequeños	11%
Subtotal Buenos Aires	7%
Centro - Grandes	14%
Centro - Medianos	12%
Centro - Pequeños	16%
Subtotal Región Centro	14%
Cuyo - Grandes	19%
Cuyo - Medianos	43%
Cuyo - Pequeños	220%
Subtotal Región Cuyo	22%
Patagonia - Grandes	27%
Patagonia - Medianos	15%
Patagonia - Pequeños	15%
Subtotal Región Patagonia	24%
NEA - Grandes	25%
NEA - Medianos	36%
NEA - Pequeños	17%
Subtotal Región NEA	25%
NOA - Grandes	32%
NOA - Medianos	20%
NOA - Pequeños	119%
Subtotal Región NOA	32%
Subtotal Grandes	14%
Subtotal Medianos	14%
Subtotal Pequeños	17%
Total	15%
Metropolitanos	10%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Cuadro 28. Composición del gasto municipal. Peso del gasto en recolección de residuos y en alumbrado público, sobre el gasto corriente. Año 2013

Región / Tamaño	Gasto en recolección de residuos / Gasto corriente	Gasto en alumbrado público / Gasto corriente
Buenos Aires - Grandes	14%	2%
Buenos Aires - Medianos	3%	2%
Buenos Aires - Pequeños	5%	5%
Subtotal Buenos Aires	13%	2%
Centro - Grandes	13%	3%
Centro - Medianos	3%	3%
Centro - Pequeños	Sin datos	3%
Subtotal Región Centro	12%	3%
Cuyo - Grandes	9%	0%
Cuyo - Medianos	7%	10%
Cuyo - Pequeños	Sin datos	Sin datos
Subtotal Región Cuyo	9%	6%
Patagonia - Grandes	10%	2%
Patagonia - Medianos	1%	1%
Patagonia - Pequeños	3%	Sin datos
Subtotal Región Patagonia	10%	1%
NEA - Grandes	8%	3%
NEA - Medianos	Sin datos	Sin datos
NEA - Pequeños	1%	1%
Subtotal Región NEA	7%	3%
NOA - Grandes	11%	3%
NOA - Medianos	5%	4%
NOA - Pequeños	Sin datos	Sin datos
Subtotal Región NOA	11%	3%
Subtotal Grandes	12%	3%
Subtotal Medianos	3%	2%
Subtotal Pequeños	4%	4%
Total	11%	3%
Metropolitanos	14%	4%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Cuadro 29. Composición de la recaudación municipal. Peso de los impuestos, las regalías y las tasas, derechos y contribuciones en la recaudación. Año 2013

Región / Tamaño	Impuestos	Regalías	Tasas, derechos y contribuciones	Otros
Buenos Aires - Grandes	0%	0%	89%	11%
Buenos Aires - Medianos	0%	0%	92%	8%
Buenos Aires - Pequeños	0%	0%	91%	9%
Subtotal Buenos Aires	0%	0%	89%	11%
Centro - Grandes	6%	0%	84%	10%
Centro - Medianos	8%	0%	78%	14%
Centro - Pequeños	6%	0%	79%	15%
Subtotal Región Centro	6%	0%	83%	11%
Cuyo - Grandes	0%	2%	79%	19%
Cuyo - Medianos	0%	18%	48%	34%
Cuyo - Pequeños	0%	0%	55%	45%
Subtotal Región Cuyo	0%	2%	79%	19%
Patagonia - Grandes	19%	19%	48%	14%
Patagonia - Medianos	12%	35%	43%	10%
Patagonia - Pequeños	15%	25%	40%	20%
Subtotal Región Patagonia	18%	21%	47%	14%
NEA - Grandes	30%	0%	59%	11%
NEA - Medianos	27%	11%	29%	33%
NEA - Pequeños	19%	0%	66%	15%
Subtotal Región NEA	30%	1%	57%	12%
NOA - Grandes	7%	1%	86%	6%
NOA - Medianos	6%	8%	75%	11%
NOA - Pequeños	1%	0%	72%	27%
Subtotal Región NOA	7%	2%	85%	6%
Subtotal Grandes	6%	2%	81%	11%
Subtotal Medianos	6%	8%	75%	11%
Subtotal Pequeños	4%	4%	78%	14%
Total	6%	2%	81%	11%
Metropolitanos	3%	0%	87%	10%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Cuadro 30. Presión fiscal municipal. Recaudación total de tasas, derechos y contribuciones, per cápita. Año 2013

Región / Tamaño	T+D+C per cápita
Buenos Aires - Grandes	\$949
Buenos Aires - Medianos	\$1.857
Buenos Aires - Pequeños	\$2.082
Subtotal Buenos Aires	\$1.012
Centro - Grandes	\$1.545
Centro - Medianos	\$1.067
Centro - Pequeños	\$840
Subtotal Región Centro	\$1.493
Cuyo - Grandes	\$367
Cuyo - Medianos	\$36
Cuyo - Pequeños	\$35
Subtotal Región Cuyo	\$357
Patagonia - Grandes	\$911
Patagonia - Medianos	\$676
Patagonia - Pequeños	\$660
Subtotal Región Patagonia	\$863
NEA - Grandes	\$221
NEA - Medianos	\$109
NEA - Pequeños	\$142
Subtotal Región NEA	\$210
NOA - Grandes	\$653
NOA - Medianos	\$222
NOA - Pequeños	\$254
Subtotal Región NOA	\$627
Subtotal Grandes	\$969
Subtotal Medianos	\$1.012
Subtotal Pequeños	\$973
Media Total	\$972
Metropolitanos	\$1.008

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Cuadro 31. Composición de la recaudación municipal. Peso de las principales tasas en la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones. Año 2013

Región / Tamaño	TSG (servicios generales)	TISH (seguridad e higiene)	Publicidad y propaganda	Caminos rurales	Otros
Buenos Aires - Grandes	36%	35%	2%	9%	18%
Buenos Aires - Medianos	41%	7%	2%	16%	34%
Buenos Aires - Pequeños	29%	3%	0%	46%	22%
Subtotal Buenos Aires	36%	31%	2%	11%	20%
Centro - Grandes	29%	54%	0%	0%	17%
Centro - Medianos	29%	32%	0%	2%	37%
Centro - Pequeños	27%	29%	0%	3%	41%
Subtotal Región Centro	29%	53%	0%	0%	18%
Cuyo - Grandes	52%	26%	2%	0%	20%
Cuyo - Medianos	61%	8%	0%	12%	19%
Cuyo - Pequeños	36%	17%	0%	0%	47%
Subtotal Región Cuyo	52%	26%	2%	0%	20%
Patagonia - Grandes	38%	29%	1%	0%	32%
Patagonia - Medianos	34%	25%	0%	1%	40%
Patagonia - Pequeños	32%	8%	0%	3%	57%
Subtotal Región Patagonia	37%	28%	1%	0%	34%
NEA - Grandes	25%	29%	3%	0%	43%
NEA - Medianos	22%	15%	6%	0%	57%
NEA - Pequeños	18%	20%	0%	0%	62%
Subtotal Región NEA	25%	29%	3%	0%	44%
NOA - Grandes	26%	55%	1%	0%	18%
NOA - Medianos	27%	40%	0%	0%	33%
NOA - Pequeños	43%	12%	0%	0%	45%
Subtotal Región NOA	26%	55%	0%	0%	19%
Subtotal Grandes	33%	45%	1%	2%	19%
Subtotal Medianos	35%	20%	1%	8%	36%
Subtotal Pequeños	29%	11%	0%	25%	35%
Total	33%	43%	1%	3%	20%
Metropolitanos	35%	46%	0%	0%	19%

Fuente: elaboración propia según información proveniente de los municipios.

Cuadro 32. Presión fiscal municipal. Recaudación de la TSG, por vivienda. Año 2013

Región / Tamaño	tsg por vivienda
Buenos Aires	\$1.103
Región Centro	\$1.370
Región Cuyo	\$607
Región Patagonia	\$1.024
Región NEA	\$193
Región NOA	\$632
Municipios grandes	\$1.029
Municipios medianos	\$1.018
Municipios pequeños	\$758
Total municipios	\$1.022
Municipios metropolitanos	\$1.131

Fuente: elaboración propia según información municipal y del INDEC.

Índice de cuadros, gráficos y mapas

Cuadro 1. Cantidad de gobiernos locales y habitantes promedio, por provincia. Año 2010.....	21
Cuadro 2. Distribución de ingresos y gastos por nivel de gobierno. Años 1993 y 2013	24
Gráfico 1. Origen de los recursos municipales, consolidado 23 provincias. Año 2013.....	26
Cuadro 3. Conformación de la masa coparticipable.....	35
Cuadro 4. Distribución primaria de la masa coparticipable.....	37
Mapa 1. Distribución primaria a municipios de la CFI.....	39
Cuadro 5. Potestades tributarias delegadas	43
Mapa 2. Descentralización tributaria a municipios	45
Cuadro 6. Presión fiscal por nivel de gobierno en porcentaje del PBI. Años seleccionados.....	47
Gráfico 2. Autonomía financiera. Recursos corrientes propios en porcentaje de los recursos corrientes totales. Años 1993 y 2013	50
Cuadro 7. Resultado financiero. Déficit o superávit financiero en porcentaje de los gastos totales. Años seleccionados	53
Mapa 3. Provincias con municipios superavitarios y deficitarios. 2003-2013	55
Gráfico 3. Inversión pública municipal. Gastos de capital en porcentaje de los gastos totales. Años 1993 y 2013	58
Mapa 4. Inversión pública municipal. Período 2003-2013.....	59
Gráfico 4. Gastos en personal en porcentaje sobre gastos corrientes. Años 1993 y 2013	61
Mapa 5. Gastos en personal en porcentaje sobre gastos corrientes. Período 2003-2013	62
Mapa 6. Ubicación geográfica de los municipios relevados.....	65
Gráfico 5. Autofinanciamiento. Recursos propios en porcentaje de los gastos corrientes y de los gastos en personal, por región y tamaño. Año 2013	68

Mapa 7. Recursos propios sobre gasto corriente. Período 2003-2013.....	70
Mapa 8. Recursos propios sobre gasto en personal. Período 2003-2013.....	71
Gráfico 6. Composición de la recaudación propia municipal. Año 2013	72
Cuadro 8. Resultado financiero municipal como porcentaje del gasto total. Año 2013.....	73
Gráfico 7. Composición del gasto municipal. Año 2013.....	74
Gráfico 8. Composición del gasto municipal. Peso del gasto en personal en el gasto corriente y del gasto de capital en el total, por región y tamaño. Año 2013	75
Gráfico 9. FFS e inversión pública local. FFS como porcentaje del gasto de capital total, por región y tamaño. Año 2013	77
Mapa 9. Peso del FFS en el financiamiento de la inversión pública municipal. Año 2013	79
Gráfico 10. Composición del gasto. Peso del gasto en recolección de residuos y en alumbrado público, en el gasto corriente, por región y tamaño. Año 2013.	80-81
Cuadro 9. Composición de la recaudación municipal. Peso de los impuestos, las regalías y las tasas, derechos y contribuciones en la recaudación. Año 2013.....	82
Gráfico 11. Presión fiscal municipal. Recaudación total de tasas, derechos y contribuciones, per cápita. Año 2013	91
Cuadro 10. Composición de la recaudación municipal. Peso de las principales tasas en la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones. Año 2013	92
Gráfico 12. Composición de la recaudación municipal. Peso de las principales tasas en la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones. Año 2013	92
Cuadro 11. Tasa de Servicios Generales. Criterio de base imponible por cantidad de municipios. Año 2013	96
Cuadro 12. Tasa de servicios generales. Base imponible más utilizada por región y tamaño. Año 2013.....	97
Gráfico 13. Tasa de servicios generales. Municipios por tamaño con o sin concesión del servicio de recolección de residuos domiciliarios. Año 2013	98
Gráfico 14. Tasa de servicios generales. Municipios por región geográfica con o sin concesión del servicio de recolección de residuos domiciliarios. Año 2013....	99
Gráfico 15. Tasa de servicios generales. Municipios por tamaño con o sin concesión del servicio de barrido de las calles. Año 2013	100
Gráfico 16. Tasa de servicios generales. Municipios por región geográfica con o sin concesión del servicio de barrido de las calles. Año 2013	100
Gráfico 17. Tasa de servicios generales. Municipios por tamaño con o sin concesión del servicio de alumbrado público. Año 2013.....	101
Gráfico 18. Tasa de servicios generales. Municipios por región geográfica con o sin concesión del servicio de alumbrado público. Año 2013	102

Gráfico 19. Peso del gasto en recolección de residuos y en alumbrado público, como porcentaje de la recaudación de la TSG, por región y tamaño. Año 2013	103
Cuadro 13. Presión fiscal municipal. Recaudación de la TSG por contribuyente. Año 2013	105
Cuadro 14. Cobrabilidad de la TSG por región, en porcentaje del total emitido. Año 2013	107
Cuadro 15. Recaudación de TISH por contribuyente, por año. Año 2013	110
Cuadro 16. Peso de la TCRVM como porcentaje del total de tasas, derechos y contribuciones. Municipios por tamaño en provincias seleccionadas. Año 2013 ..	114
Gráfico 20. Porcentaje de municipios por tamaño que declaran aplicar la tasa por inspección de seguridad de las antenas de telefonía móvil. Año 2013	122
Gráfico 21. Porcentaje de municipios por región geográfica que declaran aplicar la tasa por inspección de seguridad de las antenas de telefonía móvil. Año 2013 ...	122
Cuadro 17. Peso de las otras tasas, derechos y contribuciones en el total de la recaudación de tasas, derechos y contribuciones. Año 2013	123
Gráfico 22. Municipios clasificados por tamaño que realizan actividades de concientización tributaria (en porcentaje). Año 2013	127
Gráfico 23. Municipios por región geográfica que realizan actividades de concientización tributaria (en porcentaje). Año 2013	127
Gráfico 24. Municipios por región geográfica que declaran tener diversidad de lugares y formas de pago para los contribuyentes (en porcentaje). Año 2013	128
Gráfico 25. Municipios por región geográfica que declaran ofrecer descuentos por pago anticipado de tasas (en porcentaje). Año 2013	129
Gráfico 26. Municipios por tamaño que declaran hacer capacitaciones y entrenamientos al personal para mejorar la atención al público (en porcentaje). Año 2013	131
Gráfico 27. Municipios por región geográfica que declaran hacer capacitaciones y entrenamientos al personal para mejorar la atención al público (en porcentaje). Año 2013	132
Gráfico 28. Municipios por tamaño que declaran utilizar sistemas de administración tributaria (en porcentaje). Año 2013	133
Gráfico 29. Municipios por región geográfica que declaran utilizar sistemas de administración tributaria (en porcentaje). Año 2013	134
Gráfico 30. Municipios por tamaño que declaran tener convenios con agencias recaudadoras provinciales y/o con la AFIP (en porcentaje). Año 2013	135
Gráfico 31. Municipios por región geográfica que declaran tener convenios con agencias recaudadoras provinciales y/o con la AFIP (en porcentaje). Año 2013	136

Cuadro 18. Municipios que integran la muestra, por tamaño.....	152
Cuadro 19. Distribución de recursos a los municipios	157
Cuadro 20. Composición de la recaudación propia municipal. Impuestos municipales; regalías; tasas, derechos y contribuciones, y otros recursos corrientes propios en porcentaje de los recursos corrientes propios totales. Años seleccionados.....	158
Cuadro 21. Autonomía financiera. Recursos corrientes propios en porcentaje de los recursos corrientes totales. Años seleccionados.....	159
Cuadro 22. Resultado financiero. Déficit o superávit financiero en porcentaje de los gastos totales. Años seleccionados	160
Cuadro 23. Gastos en personal en porcentaje sobre gastos corrientes. Años seleccionados.....	161
Cuadro 24. Autofinanciamiento. Recursos propios en porcentaje sobre gastos corrientes y sobre gastos en personal. Año 2013.....	162
Cuadro 25. Resultado financiero municipal, como porcentaje del gasto total. Año 2013.....	163
Cuadro 26. Composición del gasto municipal. Peso del gasto en personal sobre el gasto corriente, y del gasto de capital sobre el gasto total. Año 2013.....	164
Cuadro 27. FFS e inversión pública local. FFS como porcentaje del gasto de capital total. Año 2013	165
Cuadro 28. Composición del gasto municipal. Peso del gasto en recolección de residuos y en alumbrado público, sobre el gasto corriente. Año 2013.....	166
Cuadro 29. Composición de la recaudación municipal. Peso de los impuestos, las regalías y las tasas, derechos y contribuciones en la recaudación. Año 2013....	167
Cuadro 30. Presión fiscal municipal. Recaudación total de tasas, derechos y contribuciones, per cápita. Año 2013	168
Cuadro 31. Composición de la recaudación municipal. Peso de las principales tasas en la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones. Año 2013	169
Cuadro 32. Presión fiscal municipal. Recaudación de la TSG, por vivienda. Año 2013.....	170

Bibliografía

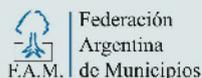
- Agüero Heredia, Amanda y Jan Casaño, Rosana (2009): “Los regímenes de coparticipación provincial de impuestos a los gobiernos subnacionales”. Ponencia presentada en el x Seminario Red Muni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios”. Salta, Argentina.
- Agüero Heredia, Amanda y Jan Casaño, Rosana (2009a): “La autonomía económico-financiera legal versus la real en los gobiernos subnacionales”. En *Trimestre Fiscal*, N.º 91, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. México D. F., México.
- Argañaraz, Nadín; Devalle, Sofía y D’Angelo, Mariano (2012): “Una ‘constelación’ de tasas municipales en la Argentina. Existen más de 130 tipos de tasas diferentes”. En *Informe Económico*, N.º 153, Instituto Argentino de Análisis Fiscal. Córdoba, Argentina.
- Basile, Mirta (1998): “La simplificación y armonización de los sistemas tributarios municipales”. Seminario Provincial sobre Asuntos Municipales. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Mar del Plata, Argentina.
- Cooperación Alemana para el Desarrollo, GTZ (2010): “Buenas prácticas en las administraciones tributarias municipales”. Programa “Gobernabilidad e Inclusión”. Lima, Perú.
- Gómez Sabaini, Juan y Rossignolo, Darío (2000): “Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina”. Secretaría de Programación Económica y Regional. Proyecto N.º 3.958, AR-FOSIP, Banco Mundial. Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Sabaini, Juan y Jiménez, Juan Pablo (2011): “El financiamiento de gobiernos subnacionales en América Latina. Un análisis de casos”. Serie “Macroeconomía del Desarrollo”, N.º 121. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile, Chile.

- Iturburu, Mónica (2000): “Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Mangas, Martín y Grinberg, Irene (2013): *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos y Mangas, Martín (2014): *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- Martino, Guadalupe; Romero, Francisco y Cadelli, Elena (2012): “Los sistemas tributarios municipales de la provincia de Buenos Aires”. Documento de Trabajo N.º 03/2012. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Argentina.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2011): “La autonomía de los municipios argentinos”. En *Cuadernos de Economía*, N.º 56. La Plata, Argentina.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014): “Municipios de la provincia de Buenos Aires. Evolución de la situación económico-financiera 2007-2013”. La Plata, Argentina.
- Programa URB-AL de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (2006): “Guía de buenas prácticas para la gestión financiera local”. Madrid, España.
- Rezende, Fernando (2005): “Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil”. CEPAL. Serie “Seminarios y conferencias”. Santiago de Chile, Chile.
- Sanguinetti, Pablo; Sanguinetti, Juan y Tommasi, Mariano (2001): *La conducta fiscal de los gobiernos municipales en la Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos*. Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.
- Secretaría de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior y Transporte (2015): *Guía de instrumentos urbanísticos*. Buenos Aires, Argentina.

En las últimas décadas, las funciones de los municipios argentinos han aumentado en número, diversidad y complejidad. Ante tal desafío, en el marco de las profundas transformaciones en la orientación de las políticas públicas iniciadas en 2003, el Estado nacional ha implementado diversas estrategias de apoyo a los municipios.

En este caso, se manifiesta con el trabajo realizado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación y la Universidad Nacional de General Sarmiento, cuyo fruto es el presente estudio sobre la cuestión fiscal municipal, que brinda un diagnóstico de la fiscalidad municipal en todo el país.

Este libro aporta a los gobiernos locales, provinciales y nacional un análisis de las políticas tributarias y una serie de recomendaciones con el objetivo de mejorar la recaudación municipal sobre la base de parámetros de eficacia, eficiencia y equidad para generar una prestación de bienes y servicios públicos de calidad para todos los argentinos.



Libro
Universitario
Argentino

