

Tesis:
LA GESTIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

Herramientas de gestión tributaria para el incremento de la autonomía local. Dos casos exitosos: los municipios de Marcos Juárez y Villa Nueva, provincia de Córdoba.

**Alumno: Lic. Ignacio Argonz.
Legajo N° 09P598**

Tutor: Mg. Sebastián Bonetto

Junio de 2014

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
Capítulo 1: LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA FEDERAL ARGENTINO	5
Características del sector público municipal.....	6
La descentralización y las nuevas funciones de los municipios de la Argentina	7
Régimen municipal de la provincia de Córdoba.....	9
Capítulo 2: SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES	10
Niveles superiores de gobierno	11
Por coparticipación de impuestos nacionales.....	11
Por coparticipación de impuestos provinciales	14
Régimen coparticipación provincial de Córdoba	15
Otro tipo de transferencias nacionales o provinciales no automáticas	17
Por transferencias destinadas a obras específicas.....	17
Fondo Federal Solidario (fondo sojero)	18
Ingresos propios tributarios y no tributarios	19
Operaciones de endeudamiento.....	21
Potestades tributarias de los municipios de la provincia de Córdoba.....	22
Capítulo 3: TRES DIMENSIONES DE LA AUTONOMÍA FISCAL LOCAL.....	24
Círculo vicioso de la recaudación y deterioro de la autonomía fiscal de los municipios	25
Capítulo 4: LA GESTIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL	29
Herramientas para el fortalecimiento de la gestión tributaria municipal	30
Reestructuración organizacional de las administraciones tributarias.....	31
Formación, motivación e involucramiento de los recursos humanos.....	32
Redefinición y difusión de normas y procedimientos tributarios	32
Informatización de los procesos - Sistemas integrales e integrados de información.....	33
Segmentación de los contribuyentes.....	34
Funciones de fiscalización y verificación.....	34
Rediseño del sistema de atención a contribuyentes	34
Descentralización del sistema de cobranzas.....	35
Catastro como herramienta fiscal.....	35
La planificación de los recursos tributarios en un contexto macroeconómico y social determinado	37
Capítulo 5: DOS CASOS EXITOSOS: LOS MUNICIPIOS DE MARCOS JUÁREZ Y VILLA NUEVA, PROVINCIA DE CÓRDOBA	38
Marcos Juárez	38
Villa Nueva	41
CONCLUSIONES.....	45
BIBLIOGRAFÍA	48

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha planteado la necesidad de modernizar la gestión y mejorar la recaudación tributaria municipal para compensar con mayores ingresos propios el incremento de las funciones de los gobiernos locales, provocado por el proceso de descentralización asimétrico que se ha desarrollado en la Argentina en las últimas décadas. El enfoque teórico sobre gestión tributaria municipal afirma que al deteriorarse el índice de autonomía fiscal, se genera una progresiva reducción de la correspondencia fiscal, es decir la relación entre recursos y gastos municipales. La reducción de este índice suele derivar en déficits presupuestarios; estos deben ser cubiertos por transferencias de otros niveles de gobierno. Las mayores transferencias en simultáneo suelen debilitar el incentivo de los gobiernos locales a incrementar los recursos propios, en función de que los fondos necesarios para sortear o evitar los déficits presupuestarios serán transferidos nuevamente desde nación o provincia. En este sentido, el fortalecimiento de la gestión tributaria en los municipios, es central para llevar adelante cambios estructurales que permitan, tanto optimizar el desempeño de su rol tradicional de prestación de servicios urbanos y sociales, como enfrentar con mayores recursos propios, las nuevas responsabilidades que han adquirido.

Para cumplir con este objetivo, es importante tener en cuenta qué parte de los fondos municipales provienen del Estado nacional y de los gobiernos provinciales, ya sea a través de la coparticipación de impuestos o por la vía de programas y proyectos que financian acciones desarrolladas a nivel local. Esta realidad hace necesario conocer cómo contribuyen a los ingresos de los municipios cada uno de los niveles de gobierno en que está estructurada la administración pública de la Argentina, para de esta manera llegar a un conocimiento eficaz respecto de su composición financiera. Asimismo, pensar y ejecutar mejoras en la gestión de recaudación de tasas, derechos e impuestos locales es esencial para la modernización municipal, al incrementar la autonomía fiscal municipal para

optimizar su capacidad de gestión y para la aplicación de fondos destinados a proyectos locales.

En este sentido, el objetivo general del presente trabajo es describir la situación fiscal que atraviesan los municipios de la Argentina y, proponer, a partir de la observación de dos casos exitosos, herramientas de fortalecimiento de gestión tributaria municipal, que mejoren la recaudación en el corto y mediano plazo, sin crear tasas nuevas, y se simplifique el sistema de administración tributaria y se incentive el pago voluntario.

Este trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero se describirán las características del sector público municipal en el sistema federal argentino, como así también las responsabilidades y nuevas funciones que han adquirido los gobiernos locales en los últimos tiempos. En el segundo, se describirá cómo se componen los ingresos de los municipios, y las distintas fuentes de financiamiento del que provienen. En el tercero, se abordarán distintos conceptos de autonomía y se dará cuenta de cómo los municipios reducen su autonomía por problemas estructurales en la gestión de la recaudación. En el cuarto, se introducirá el marco teórico de la gestión tributaria¹ y se darán a conocer las herramientas de fortalecimiento de la gestión tributaria municipal. En el quinto, se describirán dos casos exitosos de municipios que implementaron herramientas de fortalecimiento de la gestión tributaria municipal, que mejoraron la cobrabilidad de tasas, derechos e impuestos locales, e incrementaron sus niveles de autonomía. Por último, el trabajo finaliza con las conclusiones.

¹ Es importante aclarar que el marco teórico de la gestión tributaria es construido a partir de la observación de casos exitosos de mejoras en la gestión de la recaudación de municipios de la Argentina, que se encuentran en el cuadernillos de buenas prácticas “Fortalecimientos de la Gestión Tributaria Municipal” de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, del cual el presente candidato a magister fue autor. De la misma forma, también se tuvo en cuenta las herramientas que propuso en su diagnóstico de intervención para la ciudad de Marcos Juárez el Programa de Fortalecimiento de la Administración Municipal (PROFAM) de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM).

Capítulo 1: LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA FEDERAL ARGENTINO

La Argentina es un Estado federal en el que coexisten distintos ámbitos de gobierno: nacional, provincial y municipal. El artículo 1 de la Constitución Nacional permite distinguir dos niveles de gobierno, el federal o nacional por un lado y el provincial por el otro, reconociéndose veintitrés provincias. Existe un tercer nivel de gobierno, el municipal y su régimen. La C.N. no especifica sus características comunes. Sin embargo, del art.5 se desprende que el mismo es consecuencia del reconocimiento de las autonomías provinciales y de la capacidad que tienen las provincias para dictar sus propias constituciones y régimen municipal². Los tres niveles de gobierno del sistema federal argentino tienen poderes fiscales tanto de erogaciones como de recursos.

A partir de la reforma de la C.N de 1994, muchas provincias fueron reformando las suyas al consagrar la autonomía municipal. Durante la Convención Constituyente Reformadora de Santa Fe, sólo 6 provincias no reconocían en sus constituciones la autonomía plena para sus municipios: Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán³.

La cuestión de la autonomía municipal quedó plasmada en el art. 123 de la C.N. Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. De esta manera queda claro que el poder original proviene de los estados provinciales, y ellos a través de sus propias constituciones, delegan potestades y funciones en los gobiernos municipales (cada uno con modalidades diferentes).

² Art. 5º.- 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.

³ CASAÑO Y AGÜERO HEREDIA. "Los regímenes de coparticipación provincial de impuestos a los gobiernos subnacionales". X Seminario RedMuni 2009.

El diseño institucional del sistema federal argentino podría caracterizarse como el propio de un “Estado Multinivel⁴” donde hay un Estado soberano con varios órdenes y unidades estatales que distribuyen poderes y funciones sobre un mismo territorio. “Cada nivel de gobierno goza de una autonomía relativa respecto de los otros dos, razón por la cual este entramado institucional genera una compleja red de relaciones inter e intra gubernamentales (en virtud de los distintos poderes que componen cada nivel de gobierno) y una necesidad de coordinación para la puesta en práctica de políticas públicas y su financiamiento”⁵.

Características del sector público municipal

La principal característica del sector público municipal argentino es su marcada heterogeneidad. En el país existen 2.223 gobiernos locales⁶ que se organizan institucionalmente como municipios, comunas o juntas de gobierno según el régimen municipal de cada provincia; y se diferencian también en cuanto a su autonomía política, financiera, administrativa e institucional. Los municipios concentran los grupos poblacionales más importantes aglutinando el 50% de la población, mientras que el 50% restante se distribuye entre las Comunas, Comisiones Municipales, de Fomento, Comunas Rurales y Juntas Vecinales según la provincia.

La autonomía política de los municipios implica que pueden elegir sus autoridades de forma independiente en elecciones libres. La autonomía financiera reconocida en la mayoría de las constituciones les permite a los municipios manejar y asignar el presupuesto de forma independiente, crear y recaudar tasas⁷ para satisfacer gastos propios del gobierno y sus fines. Sin embargo, en la práctica, las

⁴ BONIFACIO, S, DEL COGLIANO, N (2010). Relaciones fiscales intergubernamentales en torno a la ley de coparticipación de impuestos. *Documento de trabajo N°4*. Dirección de Investigaciones, INAP. Pág 4.

⁵JAN CASAÑO, R, AGÜERO HERRERA, A (2009). Los regimenes de coparticipación provincial de impuestos a los gobiernos subnacionales. Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. *X Seminario de RedMuni*. Buenos Aires, Argentina. Pág-3.

⁶ Dato de la Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

⁷ Las tasas son el principal recurso de origen propio que tienen los municipios. Son un tipo de contribución que debe corresponderse directamente con el costo de prestación de un servicio; por ejemplo: la tasa de alumbrado, barrido y limpieza debería recaudar un monto total que permita cubrir los costos para el municipio del alumbrado, barrido y limpieza.

potestades tributarias municipales son bastante limitadas. Algunas provincias implementaron programas de descentralización tributaria delegando a los municipios potestades recaudatorias de algunos impuestos⁸ (principalmente automotores y en algunos casos inmobiliarios e ingresos brutos)⁹. Los gobiernos locales a su vez, cuentan con autonomía administrativa para determinar su estructura organizativa y burocrática, designar personal, con independencia de otro poder político. Pero no todos los regímenes municipales provinciales ofrecen autonomía institucional a sus municipios, es decir la facultad para ejercer el poder instituyente mediante el dictado de una carta orgánica municipal¹⁰.

Se observa entonces que los alcances de la autonomía municipal son reglados por los gobiernos provinciales, y existen tantos regímenes municipales como provincias; por ejemplo, en la provincia de Mendoza existen 18 municipios, mientras que en la de Córdoba hay 428¹¹.

La descentralización y las nuevas funciones de los municipios de la Argentina

Las constituciones provinciales y sus distintos regímenes municipales limitaron históricamente las competencias de los gobiernos locales a tres grandes campos de acción: la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, la

⁸ Por definición en un impuesto, el Estado recauda una contribución por el imperio de la ley, sin contraprestación. El Estado recauda porque tiene el poder para recaudar y establece qué tipo de actividades o situaciones pueden ser gravadas.

⁹ RIGHINI, F, SALINAS, P (2011). Los gobiernos locales en Argentina. *Publicación del equipo de gestión económica y social N°4*. EGES. Págs. 53-117

¹⁰ La carta orgánica es un conjunto de normas desarrolladas para regir la vida institucional, política y económica del municipio. Por eso se transforma en la Ley fundamental del municipio, ya que declara los principios que regirán el sistema, su modelo de organización de crecimiento y de distribución de recursos; de esta manera que se constituye en el instrumento político y jurídico que posibilita la fijación de una serie de derechos, organizando los poderes y determinando las atribuciones y funciones de los órganos municipales.

La carta orgánica es el documento legal que permitirá lograr el ejercicio real de la autonomía plena, ya que el conocimiento de la peculiaridad del pueblo, permite establecer las reglas que van a regir la vida institucional, política y económica del municipio.

¹¹ Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

regulación y control de las actividades dentro de los ejidos municipales y la asistencia a la población en riesgo¹².

Sin embargo, los municipios han adquirido nuevas y múltiples funciones, por un lado por la creciente demanda ciudadana, pero por otro, como consecuencia de la descentralización administrativa y funcional de las últimas décadas. Si bien este proceso estuvo inicialmente dirigido a los gobiernos provinciales como actores protagónicos, estos han traspasado algunas funciones al sector municipal como los demuestran las constituciones provinciales reformadas en los últimos años. Los municipios y gobiernos locales dejaron de ser simples prestadores de servicios urbanos de alumbrado, barrido y limpieza y pasaron a ser en algunos casos los articuladores del desarrollo socioeconómico, productivo local y regional.

Hoy se puede identificar que la compleja agenda de los municipios incluye además de los temas tradicionales, los siguientes:

- Preservación del medio ambiente
- Seguridad ciudadana
- Promoción económica
- Defensa del consumidor
- Acceso a la justicia y resolución de conflictos
- Promoción social
- Educación
- Administración de programas de empleo
- Asistencia a PYMES
- Preservación de patrimonio cultural

¹² CRAVACUORE, D. (2007); "Los municipios argentinos (1990 - 2005)". En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina). Págs. 6-9

Régimen municipal de la provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba es la provincia con mayor cantidad de gobiernos locales del país. Existen en su territorio cuatrocientos veintiocho (428) localidades de las cuales doscientas cincuenta y siete (257) son municipios y ciento setenta y un (171) comunas. Estos gobiernos se rigen por la Ley provincial N° 8.102 “Ley Orgánica de Municipios de Córdoba”, que determina el régimen municipal en su art.1 para aquellos municipios que estén facultados para dictar su carta orgánica, en aquellos que no la hayan dictado y en las comunas.

El art. 2 reconoce como municipios aquellas poblaciones estables de más de 2.000 habitantes, mientras que las de más de 10.000 se determinan ciudades. Estas últimas pueden dictar su carta orgánica¹³, todas deben ser reconocidas a través de una ley provincial. Los municipios de la provincia adquieren la forma de gobierno con Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo a cargo del Intendente Municipal. Los concejos de los municipios de hasta 10.000 habitantes se componen de siete miembros, aumentando en uno cada diez mil hasta un máximo de treinta y dos concejales (art. 12). La duración del mandato es de cuatro años (art. 13) y el concejo se renueva de manera total con la elección de intendente (quien además simultáneamente es el candidato a primer concejal, art. 14).

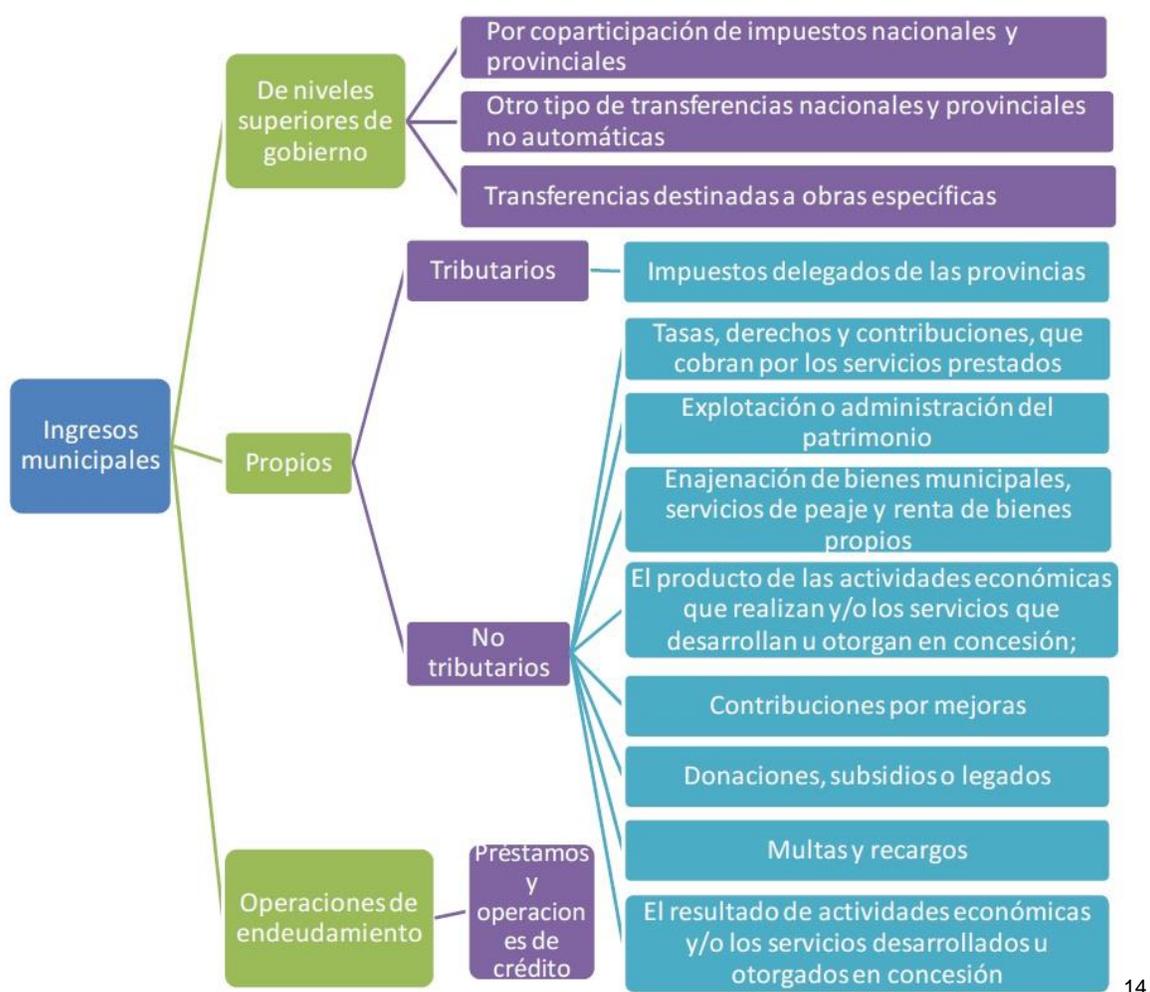
El art. 5 dispone que las poblaciones estables menores de 2.000 habitantes son reconocidas como comunas y sus autoridades (art.192) forman una comisión de tres miembros elegidos por votación directa; se elige un presidente de Comuna.

El régimen municipal de Córdoba crea además la figura del Tribunal de Cuentas (art.78), conformado por tres miembros con cargo electivo cada cuatro años y que pueden ser reelectos. Dos miembros del Tribunal corresponden al partido de la mayoría y el restante al partido de la oposición.

¹³ RIGHINI, F, SALINAS, P (2011). Los gobiernos locales en Argentina. *Publicación del equipo de gestión económica y social N°4*. EGES. Págs 53-117

Capítulo 2: SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES

Los municipios en la Argentina perciben ingresos para financiar su funcionamiento de tres fuentes distintas: ingresos provenientes de niveles superiores de gobierno (coparticipación de impuestos nacionales y provinciales, transferencias, etc.); los ingresos propios tributarios (impuestos delegados) o no tributarios (tasas, derechos, contribuciones, etc.); e ingresos provenientes de operaciones de endeudamiento (si la ley orgánica municipal provincial lo permite).



¹⁴ ARGAÑARAZ, N, DEVALLE, S, D'ANGELO, M (2012). Una "constelación de tasas municipales en Argentina: Existen más de 130 tipos de tasas diferentes. *Informe económico N°153*. IARAF. Pág. 17.

Niveles superiores de gobierno

El sistema de relaciones fiscales vigente en la Argentina constituye la base para el financiamiento del gasto correspondiente a los distintos niveles de gobierno, en relación con el tipo de organización jurídico institucional republicano y federal dispuesto en el art. 1° de la C.N.

El criterio de distribución de los recursos que subyace a este tipo de organización, es el concepto de federalismo fiscal, en el que el nivel superior de gobierno recauda los impuestos nacionales que luego son distribuidos a los niveles inferiores a través de sistemas de coparticipación impositivos. El federalismo fiscal plantea problemas que tienen que ver con la distribución de impuestos entre el gobierno central, las provincias y los municipios, y la distribución de funciones entre estos diferentes niveles. En este tipo de esquemas, las relaciones interjurisdiccionales son más complejas que en los sistemas centralizados y, por lo tanto, requieren de mayor coordinación y cooperación financiera, comprendiendo tanto los gastos como los ingresos públicos.¹⁵

Por coparticipación de impuestos nacionales

La coparticipación nacional de impuestos es el sistema -fijado por ley- de transferencias intergubernamentales de los recursos fiscales nacionales hacia los gobiernos provinciales. En un sistema federal como el de la Argentina, el régimen de coparticipación es uno de los principales ejes en torno del cual se configura la relación político-financiera entre la nación, las provincias y los municipios. Esta relación fiscal se fue modificando a lo largo del siglo XX y se estructuraron formas variadas de relaciones verticales de poder; se llegó así a la última ley vigente de

¹⁵ LÓPEZ ACCOTTO, A, GRINBERG, I, MARTINEZ, C (2011). Relaciones fiscales interjurisdiccionales: análisis comparativo de la coparticipación de provincias a municipios en cinco provincias argentinas. *III Congreso Anual AEDA: Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década*. 29, 30 y 31 de agosto 2011, Buenos Aires. Pág. 2.

1988 la N°23.548¹⁶. Si bien el régimen creado a partir de esta ley es definido por la misma como transitorio, se establece la posibilidad de renovación automática cada dos años ante la inexistencia de un régimen que lo reemplace, para evitar un escenario de vacío legal como sucedió en la década del '80 hasta su sanción.

La distribución primaria de la masa coparticipable neta¹⁷ de la actual ley es la siguiente: 42,43% para la Nación y un 56,66% para las provincias (un 8% más que la ley anterior), un 2% para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires (1,57%), Chubut (0,14), Neuquén (0,14%), y Santa Cruz (0,14%). Además, reglamenta el uso de los Adelantos del Tesoro Nacional (ATN) siendo el Ministerio del Interior el encargado de su distribución y de informar trimestralmente los criterios utilizados para su asignación, fijándose en un 1% de la masa coparticipable.

Esta ley significó un incremento de la participación de las provincias en la distribución primaria respecto a la ley anterior; y -en el marco de la crisis económica que en esa década había reducido la disponibilidad de recursos correspondientes a los niveles de gobierno subnacionales-, dio cuenta también de una descentralización de carácter fiscal que contemplaba las necesidades provinciales ante el incremento de sus responsabilidades en la prestación de servicios de finales de la década del '70¹⁸. Esta ley determinó, además, un mecanismo de distribución automática eliminando la posibilidad de demorar las

¹⁶ BONIFACIO, S, DEL COGLIANO, N (2010). Relaciones fiscales intergubernamentales en torno a la ley de coparticipación de impuestos. *Documento de trabajo N°4*. Dirección de Investigaciones, INAP. Pág. 44.

¹⁷ La coparticipación neta es el resultado de la resta de la masa coparticipable bruta (la suma de la recaudación de todos los impuestos nacionales actuales o a crearse, entre ellos: IVA neto, Ganancias neto, 30% de Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, Impuestos Internos, Ganancia Mínima presunta, Intereses pagados, Otros, etc.), menos el 15% que se dirige al Sistema Nacional de Seguridad Social y Otros Gastos operativos y menos el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales que es fondo fijo de \$549,6 Millones anuales).

Además, quedan excluidos de la masa coparticipable bruta los derechos de importación y exportación y los Impuestos y contribuciones con afectación específica.

¹⁸ El último gobierno militar a fines de la década del '70 realizó la primera de una serie de descentralizaciones administrativas y funcionales hacia los gobiernos subnacionales que continuaría fuertemente durante la década de los '90, que alteraron las finanzas provinciales, teniendo estos gobiernos que hacerse cargo de nuevas y costosas funciones (salud y educación, principalmente), sin contar con los recursos correspondientes.

transferencias y discrecionalidad, y con ello el desequilibrio de poder que trae aparejado.

La distribución secundaria, es decir el total de los recursos a distribuir entre las provincias, se realiza desde entonces de acuerdo a tasas fijas según el art. 4 de la Ley N° 23.548, que no respetarían criterios objetivos de reparto ni serían equitativos y solidarios que luego establecería el art. 75 inciso 2 de la C.N., sino que era un criterio político que surgido del promedio de los montos negociados bilateralmente entre las provincias y el Gobierno nacional durante el periodo 1985-1988 en que no hubo ley. Según Díaz Frers este fondo “responde a la promesa del gobierno nacional de garantizarle a las provincias el mismo monto que recibían hasta aquel momento, reproduce la capacidad negociadora y peso político de las provincias en aquel periodo, en lugar de contemplar criterios equitativos o redistributivos”¹⁹.

Distribución Secundaria Nación/Provincias. Ley 23.548 de 1988²⁰			
Provincia	%	Provincia	%
Buenos Aires	19,93%	Mendoza	4,33%
Catamarca	2,86%	Misiones	3,43%
Córdoba	9,22%	Neuquén	1,54%
Corrientes	3,86%	Río Negro	2,62%
Chaco	5,18%	Salta	3,98%
Chubut	1,38%	San Juan	3,51%
Entre Ríos	5,07%	San Luis	2,37%
Formosa	3,78%	Santa Cruz	1,38%
Jujuy	2,95%	Santa Fe	9,28%
La Pampa	1,95%	Santiago del Estero	4,29%
La Rioja	2,15%	Tucumán	4,94%

Los avances de la ley de 1988 (principalmente el establecimiento de una ley que fijara las transferencias y criterios de distribución) se vieron limitados en los '90.

¹⁹ DIAZ FRERS, L, BOVINO, A. (2011). Fundamentos para el diseño de una matriz presupuestaria para las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Programa de Política Fiscal. CIPPEC. Pág. 20.

²⁰ Ley 23.548 art. 4.

Por un lado, por el proceso de descentralización de servicios desde el gobierno nacional hacia los provinciales (Ley 24.094 de 1991) y reproceso de Reforma del Estado, y por el otro, por los recortes de los ingresos transferidos a las provincias a través de los llamados Pactos Fiscales o acuerdos con las Provincias (1992, 1993, 1996, 1999) que las pusieron en una posición de dependencia de los recursos nacionales y debilidad en la negociación de políticas con el Estado nacional.

La reforma de la C.N. introdujo un nuevo marco para debatir sobre la creación de un nuevo régimen de coparticipación en el art.75 inciso 2. Estipula que la distribución será automática y “equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Más adelante establece que el nuevo régimen debe sancionarse antes de la finalización de 1996 con requisitos formales para su sanción, tan difíciles de cumplir que justificaría la vigencia de la ley de 1988²¹.

Luego de la crisis del 2001 en la Argentina y con el proceso de recuperación económica, si bien las transferencias a provincias por coparticipación nacional crecieron sustancialmente, podría considerarse que también existió una nueva centralización de recursos por parte del Estado nacional como consecuencia del peso relativo que tuvieron en el último tiempo los impuestos no coparticipables (Impuestos sobre el comercio exterior e Impuesto a los Créditos y Débitos) respecto de los recursos coparticipables²².

Por coparticipación de impuestos provinciales

La potestad constitucional que tiene cada provincia a partir del art. 123 para definir su propio régimen municipal genera una heterogeneidad en los sistemas de

²¹ Art 75 inc 2 de la C.N. Cuarto párrafo: “La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”.

²² BONIFACIO, S, DEL COGLIANO, N (2010). Relaciones fiscales intergubernamentales en torno a la ley de coparticipación de impuestos. *Documento de trabajo N°4*. Dirección de Investigaciones, INAP. Pág. 44.

coparticipación provincia-municipios que varían según la provincia en cuanto a la cantidad de recursos coparticipados, los criterios de distribución, etc.

A pesar de que algunas provincias establecen los porcentajes de distribución primaria en sus constituciones provinciales, la mayoría fija sus regímenes de coparticipación en leyes especiales, que establecen porcentajes fijos de distribución primaria y fórmulas de distribución secundaria. Las excepciones son las provincias de Jujuy, La Rioja y San Juan que determinan sus transferencias mediante acuerdos transitorios anuales con cada uno de los municipios²³.

La distribución primaria de la mayoría de las provincias está formada por los fondos automáticos que reciben por coparticipación federal más aquellos recursos tributarios de origen provincial: impuesto a los ingresos brutos, inmobiliario, automotor, a los sellos, regalías, etc. Las provincias que distribuyen mayor porcentaje de sus ingresos corrientes a sus municipios son Tierra del Fuego (28,6%) y Chubut (22,9%), las que menos lo hacen son San Luis (8,9%) y Misiones (9,6)²⁴.

El art. 75 de la C.N. sienta las bases para un régimen de distribución que cumpla con los criterios de equidad y eficiencia fiscal de los municipios y, al mismo tiempo, contempla la situación de pobreza y densidad de población de las municipalidades y comunas. En la práctica, las provincias utilizan criterios de distribución secundaria de fácil cálculo y administración (población, superficie, partes iguales) por sobre criterios que busquen compensar desequilibrios regionales o la eficiencia fiscal de los municipios, ocasionando grandes desigualdades en la distribución de los recursos fiscales al interior de sus municipios.

Régimen coparticipación provincial de Córdoba

El régimen de coparticipación provincial de Córdoba para municipios y comunas se ha ido modificando a lo largo de las últimas décadas desde la sanción de la Ley

²³ DIAZ FRERS, L, BOVINO, A. (2011). Fundamentos para el diseño de una matriz presupuestaria para las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Programa de Política Fiscal. CIPPEC. Pág. 21

²⁴ IBIDEM, Pág. 23.

N° 7.535, hasta su última reglamentación del año 2000 con la nueva Ley N° 8.663. En su art. 2 la ley establece que la masa coparticipable está integrada por los ingresos provenientes de:

- Los impuestos sobre los ingresos brutos
- El impuesto Inmobiliario
- Las asignaciones que recibe la Provincia de Coparticipación Federal de Impuestos (el 9.22% de la Distribución Secundaria Nacional)

La distribución primaria del total de la masa coparticipable de la provincia se distribuye según el art. 3 en un 80% para la Provincia y el 20% restante para las municipalidades y comunas.

La distribución secundaria de ese 20% se distribuye de la siguiente forma (art.4):

- El 80,5 % para las municipalidades constituidas como tales. El 21% en partes iguales y el 79% en relación directamente proporcional al número de habitantes del municipio.
- El 3 % para las comunas reconocidas. El 50% en partes iguales y 50% en función directamente proporcional al número de habitantes de la comuna.
- El 1,5 % para la constitución de un fondo destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las municipalidades o comunas.
- El 3 % para la constitución de un fondo para financiar gastos de capital de las municipalidades y comunas.
- El 12 % para la constitución de un fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado en el marco de la Ley N° 7.850, de Reforma Administrativa.

Se observa que los indicadores utilizados por la Provincia para elaborar los coeficientes de coparticipación carecen de criterios redistributivos al estar especificados a partir de criterios proporcionales a la cantidad de gobiernos

locales y a la población, dejando de lado que sean transferidos sobre la base de la equidad y en función de las necesidades de cada jurisdicción²⁵.

Otro tipo de transferencias nacionales o provinciales no automáticas

Las transferencias nacionales o provinciales no automáticas pueden ser de dos tipos: generales, son aquellas transferencias incondicionales y, por lo tanto, le otorgan máxima discrecionalidad al gobierno local; o específicas, en las que las transferencias están sujetas a ciertas condiciones y cumplen ciertos propósitos predeterminados.

Del primer tipo, se destaca la Resolución 13/2013 de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) del gobierno nacional²⁶. Le permite a la JGM otorgar directamente a los gobiernos municipales ayuda financiera para la ejecución de gastos correspondientes a las prestaciones de dichas jurisdicciones, y evitar el mecanismo de los ATN que permite enviar fondos pero con la intermediación de las provincias.

Por transferencias destinadas a obras específicas

Estas transferencias financian gastos corrientes y de capital teniendo un destino específico relacionado al Programa del que provienen, ya sea nacional o provincial. Entre las que financian gastos corrientes se distinguen aquellos Programas destinados al fomento de la integración social y desarrollo humano, la reducción de situaciones de vulnerabilidad social, asistencia alimentaria, Programas vinculados a desarrollar la economía social, etc. En las transferencias destinadas a financiar gastos de capital, se pueden distinguir los Programas con objetivos prioritarios en la construcción de viviendas, obras hídricas y saneamiento básico de desarrollo de infraestructura urbana en los municipios.

²⁵ LÓPEZ ACCOTTO, A, GRINBERG, I, MARTINEZ, C (2011). Relaciones fiscales interjurisdiccionales: análisis comparativo de la coparticipación de provincias a municipios en cinco provincias argentinas. *III Congreso Anual AEDA: Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década*. 29, 30 y 31 de agosto 2011, Buenos Aires. Pág. 9.

²⁶ Esta aprueba el Procedimiento para Solicitudes de Ayuda Financiera conforme el Artículo 3° del Decreto N° 2609/2012.

Los Programas nacionales específicos destinados a financiar este tipo de servicios sociales y económicos a través de los municipios, son consecuencia directa de la necesidad de dar cuenta de las nuevas funciones que se hacen cargo de los gobiernos locales como consecuencia de la descentralización administrativa asimétrica. Entre 2003 y 2010 estas transferencias adquirieron para los gobiernos locales una trascendencia relevante, se incrementaron a una tasa del 76% anual y representaron un 5,6% promedio de los ingresos totales municipales, llegando a un máximo de 10,6% en el año 2009²⁷; como política contracíclica del Estado nacional en el marco de la crisis económica financiera internacional.

Fondo Federal Solidario (fondo sojero)

Este fondo se creó por decreto N°206/09 en 2009 luego del proyecto trunco de la Resolución 125 con el objetivo de sostener y generar empleo en el marco de la crisis económica internacional de ese año, financiando obras que contribuyeran a la mejora de la infraestructura en ámbitos urbanos o rurales, no pudiéndose destinar a gastos corrientes. El fondo sojero está constituido por el 30% de las retenciones a las exportaciones de soja que percibe el Estado nacional, es automático y se envía a las provincias, y estas deben distribuir a los municipios al menos el 30%. La provincia que más distribuye a sus municipios es Salta que lo hace en un 50%. Por lo general, la distribución de este fondo a los municipios respeta los mismos criterios de distribución secundaria provincias-municipios. Según estadísticas del MECON, si bien el Fondo sojero no representa un gran porcentaje dentro de los ingresos totales del Consolidado Municipal (4,4% en 2010), es importante cuando se analiza qué porcentaje de la inversión real directa financia, representando un 26% del total del gasto al que se encuentra afectado²⁸.

²⁷ DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE ENDEUDAMIENTO PROVINCIAL Y FINANZAS MUNICIPALES, MECON (2012). Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina. *XXIV Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago de Chile. 24 al 26 de enero de 2012. Pág. 28.

²⁸ IBIDEM, Pág. 26.

Ingresos propios tributarios y no tributarios

Por excelencia, los recursos propios de los municipios en la Argentina son las tasas, derechos, contribuciones, multas y otros ingresos definidos como integrantes del tesoro municipal en las constituciones o cartas orgánicas. Los gobiernos locales tienen plenas facultades de diseño y administración de esos ingresos. En la mayoría de los municipios, el marco normativo que rige el cobro de estos tributos está compuesto por dos tipos de ordenanzas en las que tienen que ser aprobadas por el Concejo Deliberante local: la tributaria o fiscal, en la que se definen los aspectos generales y conceptuales de las tasas, derechos u obligaciones tributarias que puede cobrar cada jurisdicción (por ejemplo el hecho y la base imponible, exenciones y otros); y la tarifaria, que establece el modo y la magnitud que se va a cobrar con cada tributo²⁹.

Según Argañaraz, N, Devalle, S, D'Angelo, M. en su estudio "Una constelación de tasas municipales"³⁰ la política tributaria municipal muestra en la Argentina una enorme disparidad en cuanto a: la cantidad de tasas e impuestos que se cobran en estos niveles de gobierno; la magnitud de la carga tributaria en cada caso; los sujetos sobre los cuales recaen los distintos tributos; el modo en el cual se cobran e, inclusive, hasta en el nombre asignado a los distintos gravámenes. En 100 municipios analizados por los autores, se llegó a detectar 134 tasas diferentes, con denominaciones también distintas, algunas de las cuales son comunes y generalizadas en todas las jurisdicciones, mientras que existen otras puntuales detectadas solo una o dos veces. En promedio, cada jurisdicción contempla en su legislación unas 20 tasas, derechos y/o contribuciones sobre los más variados hechos imposables.

Las dos únicas tasas cobradas en todos los municipios de la muestra son las de servicios generales (comúnmente conocida como tasa inmobiliaria o a la propiedad) y la de seguridad e higiene (que es la que incide sobre la actividad

²⁹ IBIDEM, Pág. 6.

³⁰ ARGANARAZ, N, DEVALLE, S, D'ANGELO, M (2012). Una "constelación de tasas municipales en Argentina: Existen más de 130 tipos de tasas diferentes. *Informe económico N°153*. IARAF.

industrial, comercial y de servicios). Le siguen como tributos más frecuentemente cobrados el de ocupación y uso del espacio público, el derecho de oficina, los de publicidad y propaganda, el derecho de cementerio, la tasa de habilitación de comercio e industria, el derecho a los espectáculos públicos y los derechos de construcción, todos con frecuencia de cobro mayor al 90% de las jurisdicciones. Por su parte, las Tasas por servicios varios, por servicios especiales de limpieza e higiene, patente de rodados y derechos por venta ambulante son cobrados por entre el 50% y el 70% de las jurisdicciones.

La amplia variedad de gravámenes que se detecta a nivel municipal ilustra la excesiva complejidad del esquema de financiamiento con que cuentan los municipios en la Argentina que recaen, además, sobre los más variados agentes económicos, con amplias diferencias en cuanto a la aplicación de los tributos y la magnitud de la carga impuesta por cada uno.

Adicionalmente, algunas provincias, han delegado en los gobiernos municipales la potestad tributaria sobre diversos impuestos. En este sentido, vale la pena mencionar que existen dos provincias, Chubut y Chaco, que han avanzado profundamente en el proceso de coordinación y descentralización tributaria. En el caso de Chubut, se ha delegado en sus municipios la potestad sobre los Ingresos brutos, como así también, las potestades sobre el impuesto inmobiliario (urbano y rural), y el impuesto a los automotores. Situación similar en cuanto a estos dos últimos impuestos se da en la Provincia del Chaco. Asimismo, las provincias de Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, acompañan a las provincias del Chaco y Chubut en la delegación de facultades sobre el impuesto inmobiliario en su tramo urbano. Se suman las provincias de Córdoba y de Neuquén a las antes mencionadas, en lo que refiere a la facultad sobre los automotores³¹. Un caso particular se da en las provincias de Buenos Aires, Jujuy, Misiones, Santa Fe y Santiago del Estero las que, sin haber transferido las potestades tributarias, han delegado en las jurisdicciones municipales la administración y cobro de algunos impuestos.

³¹ JAN CASAÑO, R, AGÜERO HERRERA, A (2009). Los regímenes de coparticipación provincial de impuestos a los gobiernos subnacionales. Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. *X Seminario de RedMuni*. Buenos Aires, Argentina. Pág 5.

Descentralización de impuestos provinciales por provincia³²:

Grado de descentralización	Impuestos Sectores municipales	Impuesto a los ingresos Brutos		Impuesto inmobiliario		Impuesto a los automotores
		Directo	Indirecto	Urbano	Rural	
MAYOR GRADO	Chubut	∇	*	∇	∇	∇
	Chaco	*	*	∇	∇	∇
GRADO INTERMEDIO	Corrientes	*	*	∇	*	∇
	Formosa	*	*	∇	*	∇
	Salta	*	*	∇	*	∇
	Santa Cruz	*	*	∇	*	∇
	Tierra del Fuego	*	*	∇	*	∇
MENOR GRADO	Córdoba	*	*	*	*	∇
	Jujuy	*	*	*	*	∇
	Neuquén	*	*	*	*	∇
	Misiones	*	*	*	*	∇
NO EXISTE DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA	Catamarca - San Juan - San Luis La Rioja - Río Negro - Tucumán Santiago del Estero - Entre Ríos					
NO EXISTE DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA SIN AUTONOMÍA ECONÓMICA FINANCIERA MUNICIPAL	Buenos Aires La Pampa Mendoza Santa Fe					

* recursos tributarios provinciales
∇ recursos tributarios municipales

Operaciones de endeudamiento

En general, de las constituciones provinciales y leyes orgánicas municipales se desprende -en términos de financiamiento-, que los municipios argentinos cuentan con la autonomía suficiente para contraer empréstitos. Sin embargo, existen ciertas limitaciones. Algunos casos requieren de la aprobación de la legislatura provincial (Jujuy, Mendoza, Formosa, Tucumán, Buenos Aires). Además, es necesaria la aprobación de los dos tercios del Concejo deliberante así como también existen limitaciones respecto a la carga de los servicios de la deuda sobre los ingresos corrientes municipales (no podrán superar el 25%, excepto Chaco, Entre Ríos y Jujuy cuyo límite es del 20%). A su vez, cabe destacar que algunas provincias establecen que los fondos deben destinarse a la ejecución de obras públicas, a la atención de necesidades extraordinarias o de extrema necesidad y

³² IBIDEM, Pág. 6.

urgencia. Otras, prohíben directamente el endeudamiento para financiar gastos corrientes.

La ley nacional N°25.917 de 2004 crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal; por el cual las provincias pueden adherirse a la misma con el objetivo de establecer reglas generales en el comportamiento fiscal y de dotar de mayor transparencia a la gestión pública. En consecuencia, se establece, entre otras cosas, un procedimiento para el control del endeudamiento subnacional. Algunas de las provincias que han adherido han implementado regímenes similares a su sector público municipal.

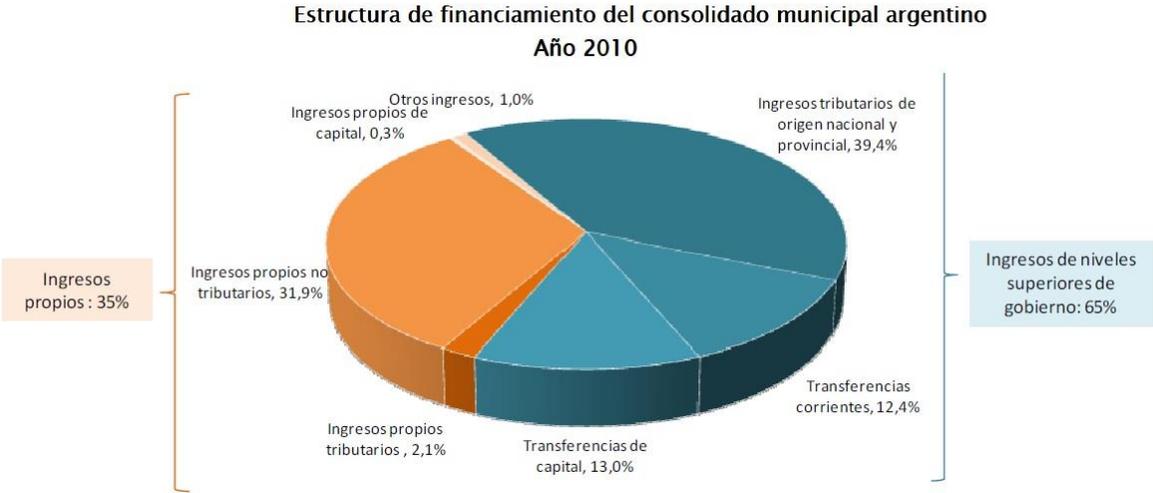
Potestades tributarias de los municipios de la provincia de Córdoba

Los municipios de Córdoba poseen total autonomía para modificar el impuesto, gravar y desgravar actividades; la provincia sólo tiene potestad para recaudar el impuesto a los ingresos brutos de convenio multilateral y sellos, y el impuesto inmobiliario de las parcelas urbanas, subrurales y rurales, ubicados por fuera de los ejidos municipales. En el artículo 188 de la Constitución de la Provincia de Córdoba se indica cuales son las fuentes de recursos con que cuenta el Municipio:

- 1) Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal.
- 2) Los precios públicos municipales, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas y todo ingreso de capital originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.
- 3) Los provenientes de la coparticipación provincial y federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento. El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria.
- 4) Donaciones, legados y demás aportes especiales.

Los municipios de la provincia gozan de facultades tributarias amplias, y les está permitido establecer los impuestos que consideren necesarios para la prestación de los servicios que les corresponde, con la condición de mantener la armonía con el régimen impositivo provincial y federal.

En resumen, al analizar la composición de los ingresos totales obtenidos por el consolidado de municipios argentinos para el año 2010³³, se aprecia que un 35% del financiamiento obtenido por este nivel de gobierno, corresponde a recursos propios (fundamentalmente, no tributarios), mientras que el 65% restante está compuesto por la coparticipación y las otras transferencias corrientes y de capital que reciben de los niveles superiores de gobierno. Cabe destacar que las operaciones de endeudamiento no se encuentran comprendidas en estas estadísticas.



³³ ARGAÑARAZ, N, DEVALLE, S, D'ANGELO, M (2012). Una "constelación de tasas municipales en Argentina: Existen más de 130 tipos de tasas diferentes. *Informe económico N°153*. IARAF. Pág. 4.

³⁴ IBIDEM, Pág. 18.

Capítulo 3: TRES DIMENSIONES DE LA AUTONOMÍA FISCAL LOCAL

Según Alberto Porto la autonomía local se refiere al poder de decisión de los gobiernos locales en cuanto a gastos y su financiamiento. Siguiendo la teoría del federalismo fiscal, la principal razón y argumento para la descentralización fiscal es que la autonomía local alienta la responsabilidad local o la rendición de cuentas, ya que los políticos o burócratas son controlados por el electorado, y tienen que rendir cuentas a la población local que los elige. Sin embargo, la autonomía total con correspondencia fiscal media perfecta, y la rendición de cuentas al electorado local representa un tipo ideal y la autonomía local está limitada en cuanto a los recursos propios y los gastos; es el gobierno federal quien cubre parte del presupuesto local con transferencias. Este es el escenario que más se asemejaría al caso argentino.

Siguiendo al autor, la autonomía local puede definirse por tres dimensiones, reconociéndose de tipo amplia o restringida según la combinación de las mismas. La primera según sus recursos propios: “la máximo (mínima) nivel de autonomía corresponde en la que el gobierno local puede (no puede) elegir bases y alícuotas de los impuestos. En una situación intermedia el gobierno local tiene autonomía para fijar las alícuotas sobre bases definidas por el gobierno central”³⁵.

Una segunda dimensión es la que permite definir la autonomía local según el tipo de transferencias; no existe autonomía local en los casos en que el gobierno nacional fija la base y las alícuotas de los impuestos coparticipables.

La tercera dimensión de autonomía local puede definirse según la decisión de los gobiernos locales sobre cuánto gastar y cómo. Salvo en el caso de las transferencias condicionadas, los gobiernos locales mantienen el poder de decisión sobre el gasto, pudiendo ser amplia o sujeta a restricciones de algún tipo.

³⁵ PORTO, A (2004). La teoría económica del federalismo fiscal. *Disparidades Argentinas y Federalismo Fiscal*. Universidad Nacional de La Plata. Páginas 41 a 65.

Círculo vicioso de la recaudación y deterioro de la autonomía fiscal de los municipios

Como se describió, en las últimas décadas se llevó adelante un intenso proceso de descentralización de funciones desde el nivel nacional hacia los niveles provinciales y municipales, mientras que los recursos y el sistema de recaudación tributario se mantuvo muy centralizado en el nivel nacional. Este proceso de descentralización asimétrico fue generando brechas fiscales, afectando el principio de correspondencia fiscal y generando situaciones de desequilibrios presupuestarios en los gobiernos locales. Estos déficits financieros -cada vez más comunes en las haciendas municipales-, generaron mecanismos paralelos de transferencias con alto nivel de discrecionalidad por parte de la administración de los niveles superiores de gobierno. Esto convertiría a los gobiernos locales en transferencias dependientes, y crearía pujas y tensiones por el reparto de los recursos fiscales y afectaría la normal provisión de bienes.

Esta situación generaría además, un impacto negativo sobre los contribuyentes y los municipios. Los contribuyentes se verían desalentados a cumplir con sus obligaciones tributarias porque no vinculan ingresos municipales con gastos en obras y servicios; por su parte, los gobiernos locales cuentan con escasos recursos para financiarlos como consecuencia de los bajos niveles de cobrabilidad de impuestos y tasas municipales.

Las mayores transferencias en simultáneo suelen debilitar los incentivos de los gobiernos locales a incrementar los recursos propios porque que los fondos necesarios para sortear o evitar los déficits presupuestarios serán transferidos nuevamente desde Nación o Provincia. Se crea entonces un círculo vicioso sólo posible de sortear con el auxilio financiero de niveles superiores de gobierno³⁶.

³⁶ SANGUINETTI, P, SANGUINETTI, J, TOMMASI, M. (2001); establecen que la conducta fiscal de los gobiernos municipales está sujeta a determinantes económicos, institucionales y políticos.

Por el lado de las variables institucionales y políticas, estas tienen efectos sobre las decisiones de gasto de los municipios en tanto y en cuanto afectan la distribución ex-ante y ex-post de recursos entre la provincia y el municipio. Dicen que los gobiernos locales tendrán incentivos a sobre gastar ya que el financiamiento proviene de recursos provinciales. Dicho comportamiento se potenciará en la medida que los gobiernos provinciales tengan ex-post incentivos a asistir a un municipio en problemas, dependiendo del costo del municipio de ajustar como también del costo político para la provincia de no recurrir en su ayuda.

Círculo vicioso de la recaudación municipal



Un análisis comparado revela que la autonomía fiscal de los municipios se ha ido deteriorando mientras que el peso de los recursos transferidos ha ido creciendo. El mismo se basa en los balances consolidados de todos los municipios argentinos para la serie 2003-2012³⁷ con respecto a la evolución de la relación del índice de autonomía fiscal municipal³⁸, en relación a la evolución del peso de las transferencias en los recursos corrientes³⁹ de los que disponen los municipios. Este análisis apoyaría empíricamente el fundamento teórico.

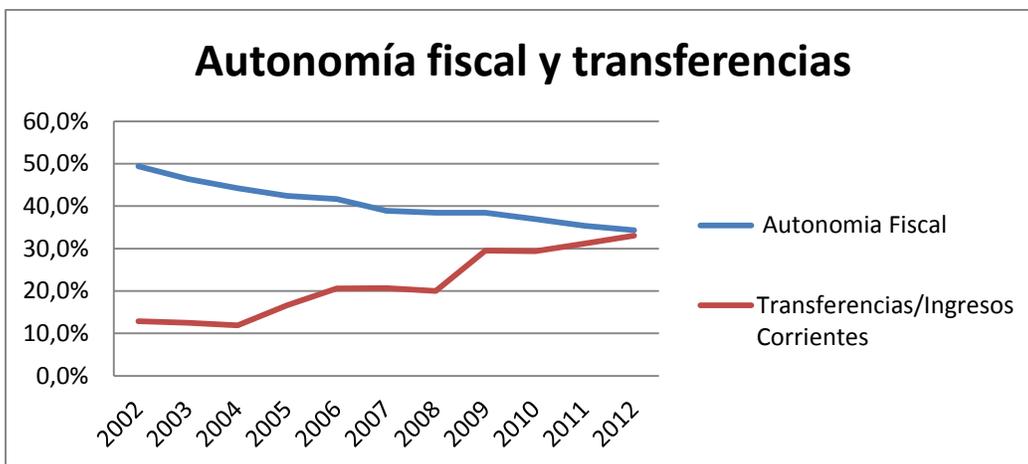
Agregan que la capacidad de poder cobrar impuestos es una de las principales variables que afectan el costo de los gobiernos subnacionales de ajustar sus finanzas ante shocks exógenos en sus cuentas públicas. Este costo a su vez repercute en los incentivos del gobierno provincial a recurrir en su auxilio en el caso de las dificultades. La probabilidad de salvataje por parte de la provincia se incrementa con el nivel de desequilibrio vertical y éste es mayor cuando menos capacidad de obtener recursos propios tengan las jurisdicciones.

Finalmente, afirman que la relación fiscal entre la provincia y los municipios, en particular, los incentivos de las autoridades provinciales en socorrer a estos últimos se verá afectada por variables de tipo político. La pertenencia a un mismo partido aumentan los incentivos de las administraciones provinciales a recurrir a la ayuda de los municipios en momento de problemas financieros, sobre todo en épocas electorales.

³⁷ El año 2011 y 2012 por ausencia de datos oficiales se estimaron haciendo una regresión lineal en base al peso de los recursos corrientes, y transferencias en el PBI.

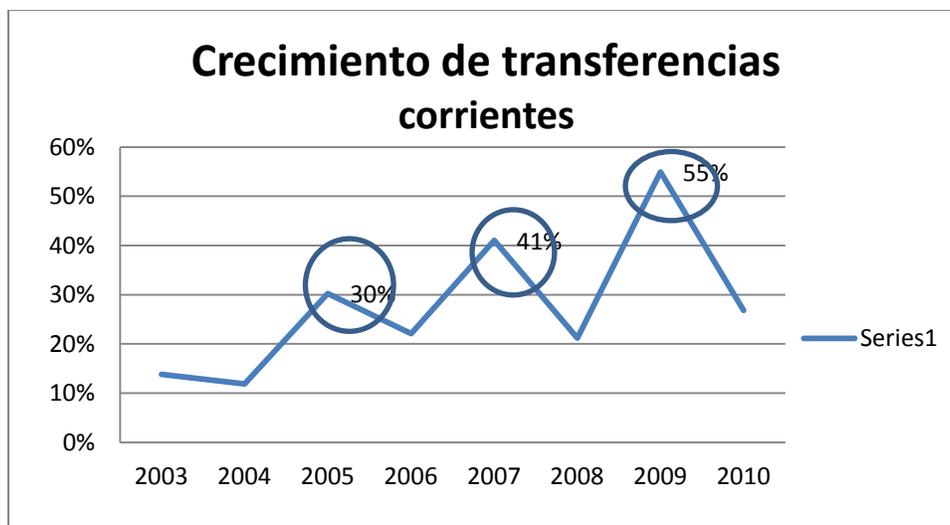
³⁸ Se toma la proporción entre recursos no tributarios municipales en relación a los recursos corrientes.

³⁹ Se considera las transferencias corrientes y las de capital juntas, en relación a los ingresos corrientes.



Fuente: elaboración propia según datos de la DNCFP. MECON

Las transferencias corrientes, en el año 2012 llegarían a tener un peso del 14% con respecto a la totalidad de los ingresos corrientes. Al analizar la tasa de crecimiento de los montos transferidos interanualmente para la serie 2003-2010⁴⁰, se observa que la serie tiene forma de sierra. Los años pico, donde más se expandieron las transferencias resultaron ser 2005, 2007 y 2009. Todos años electorales.

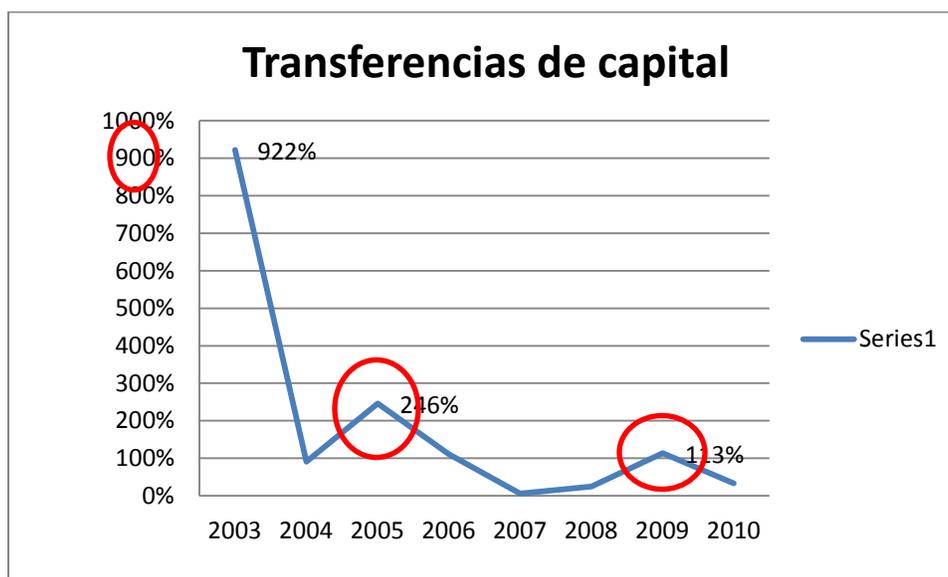


Fuente: elaboración propia según datos de la DNCFP. MECON

En el año 2012 las transferencias de capital llegarían a tener un peso del 19% con respecto a la totalidad de los ingresos corrientes. Al analizar la tasa de crecimiento

⁴⁰ Se toma sólo este período para trabajar sobre datos oficiales.

de los montos transferidos interanualmente para la serie 2003-2010, se observa que la serie tiene forma de sierra, similar a la de transferencias corrientes. Los años pico, donde más se expandieron las transferencias resultaron ser 2003 con una fuerte expansión respecto al 2002 de más del 900% 2005, y 2009. Todos años electorales, fortaleciendo la teoría planteada por Sanguinetti, P, Sanguinetti, J, Tommasi, M. de que la conducta fiscal de los municipios está sujeta a condicionantes institucionales y políticos.



Fuente: elaboración propia según datos de la DNCFP. MECON

La constante solicitud de transferencias adicionales por parte de los gobiernos locales disminuye en la medida en que éstos apliquen políticas que mejoren la recaudación de impuestos y tasas municipales, procuren una mayor correspondencia fiscal y utilicen correctamente los recursos. La mejora de la gestión tributaria municipal, a través de la implementación de las herramientas que se describirán más adelante, permite optimizar los recursos locales para diseñar mejores horizontes de desarrollo.

Capítulo 4: LA GESTIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

La gestión tributaria municipal⁴¹ tiene por objetivo fortalecer la capacidad de gestión de la administración tributaria local a través de la generación de mayores ingresos propios: mejorando las prácticas de tributación, mediante una mayor eficiencia en el gasto, e implementando mejoras en los procesos de presupuesto, control y transparencia.

El fortalecimiento de la gestión tributaria municipal es entendido como un proceso que se direcciona a la creación de las condiciones propicias para que la administración pueda alcanzar sus metas y objetivos en forma eficiente y eficaz. La eficacia se determina por un alto grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, y la eficiencia por incurrir en el menor costo posible por cada unidad de tributo que se recauda. Como en todos los casos, es necesario establecer un balance entre ambos conceptos, es decir, que la administración tributaria no podría ser eficiente sacrificando eficacia y viceversa.

El objetivo general del fortalecimiento de la gestión tributaria busca, entonces, incrementar la productividad de la gestión tributaria a partir del logro de los siguientes objetivos específicos:

- a- Obtener aumentos de la recaudación en el corto y mediano plazo.
- b- Sostener la eficacia y la eficiencia de las administraciones tributarias en el tiempo.
- c- Reducir los costos del aparato fiscal en términos relativos a los resultados obtenidos.
- d- Incorporar mayor equidad tributaria al sistema.
- e- Revertir la imagen pública de las administraciones tributarias, dotándolas de presencia fiscal permanente y proyectando una imagen de organismo efectivo y vigente.

⁴¹ La gestión tributaria municipal es una materia relativamente nueva y poco conocida; por lo tanto, se debe ser flexible a nivel individual y a nivel organizacional para adaptarse velozmente a los cambios que permitan mejorar la gestión.

- f- Simplificar el sistema de administración tributaria desde todas sus perspectivas, para alcanzar el mayor grado de pago voluntario y clausurar los caminos a la evasión.

El beneficio directo de la implementación de las herramientas de la gestión tributaria municipal radica en la construcción de capacidades para gestionar y solucionar problemas locales por parte del municipio con mayores recursos propios, logrando así una mayor autonomía para implementar políticas públicas.



Herramientas para el fortalecimiento de la gestión tributaria municipal

Para hacer sostenible en el tiempo la mejora en la cobrabilidad de tasas municipales, es necesario actuar simultáneamente sobre algunos aspectos centrales de cada administración tributaria eficiente y eficaz. Tales son:

- Estructuras tributarias, procedimientos y disposiciones legales simples.
- Sistemas integrales e integrados de información, abarcativos de la totalidad de los procesos y procedimientos tributarios.

- Una estructura organizacional armónica con los objetivos planteados y una actitud gerencial tributaria.
- Alto involucramiento de las máximas autoridades políticas de la municipalidad para conducir políticamente la implementación de reformas.
- Alto involucramiento, formación y motivación del capital humano de las administraciones tributarias.
- Cultivar la relación fisco-contribuyente, provocando un giro de la acepción actual de la administración tributaria, asumiendo el concepto de servicio, atención y satisfacción del contribuyente, como medio para alcanzar un alto grado de aceptación de los tributos por parte de la sociedad.
- Institucionalizar un esquema de premios y castigos, justo y eficaz, para que el contribuyente incluya en su agenda de pagos permanente las obligaciones municipales.

Para que un municipio logre los objetivos de fortalecimiento de la gestión tributaria podría poner en práctica las siguientes acciones:

Reestructuración organizacional de las administraciones tributarias

A partir del compromiso y de la decisión estratégica de la conducción política del gobierno municipal de fortalecer la administración tributaria municipal, se plantea como primera necesidad revisar la estructura organizacional de dicha área. Es necesario para una gestión exitosa acortar y simplificar los procesos administrativos cotidianos para imprimir celeridad a la respuesta que debe dar la administración al contribuyente.

Es fundamental que las diferentes unidades de la organización trabajen en forma coordinada e integrada con claridad de los objetivos que se persiguen, para que en los contactos que se tenga con el contribuyente se transmita una imagen prolija e integral, con respuestas congruentes e inmediatas.

Es aconsejable que las administraciones tributarias municipales abandonen la vieja estructura organizacional por tributo, para adquirir una integrada y que

identifique al contribuyente con todas sus obligaciones tributarias; tendiendo hacia la implementación de una cuenta única por contribuyente.

Formación, motivación e involucramiento de los recursos humanos

Si se aspira a alcanzar una máxima productividad de la administración tributaria municipal es imprescindible desarrollar acciones en lo referido a la capacitación, formación, motivación e involucramiento del personal. Esto implica la redefinición de tareas y métodos de trabajo, y por ende la necesidad de desarrollar nuevas habilidades y actitudes en las personas que integran la administración sujeta a las reformas.

El cambio propuesto puede ser conducido políticamente a través de: establecer una sensación de urgencia; despertar el compromiso con el cambio a través de un diagnóstico y visión compartida; crear una coalición rectora y socios para la instrumentación; comunicar la visión, que se entiendan las nuevas metas y acciones; generar objetivos a corto plazo; adaptarse a las necesidades que vayan surgiendo por la instrumentación de los cambios.

Redefinición y difusión de normas y procedimientos tributarios

La simplificación al máximo del sistema tributario es esencial para allanar el camino del cumplimiento voluntario por parte del contribuyente. En este sentido, las normas juegan un rol fundamental como medio para lograr ese fin. Resulta necesario entonces, detectar las complejidades innecesarias contenidas en las normas y proponer las modificaciones pertinentes.

La ineficiencia de las administraciones fiscales municipales es consecuencia, en general, de burocracia extrema en aspectos tales como inscripciones, habilitaciones, regímenes de información, retención o percepción de tributos, etc. Estas derivan en exceso de papeleo, rigidez y formalidades superfluas, normalmente contenidas en las propias ordenanzas impositivas y códigos tributarios municipales. La complejidad del sistema tributario municipal genera y

promueve la evasión y elusión impositiva, haciéndole en extremo complejo y costoso el cumplimiento de las obligaciones al contribuyente que posee actitud y vocación de pago.

Al mismo tiempo, para promover el cumplimiento voluntario y aportar simplicidad, se requiere de una masiva difusión de las normas y procedimientos aplicables en forma directa al contribuyente, pero así también al resto de los actores que interactúan con el fisco: contadores, gestores, intermediarios, martilleros, escribanos, etc. Simultáneamente la difusión debe al interior de la administración tributaria para que sus agentes posean información y pronta respuesta ante cada situación que se plantee en este ámbito.

Informatización de los procesos - Sistemas integrales e integrados de información

El uso de tecnología informática, comprensiva de hardware, software, equipos de comunicaciones, base de datos digitalizada, etc., es condición necesaria en los procesos de transformación y perfeccionamiento de las administraciones tributarias; pero no suficiente. Este tipo de tecnologías debe ir acompañada de una actitud gerencial y decisión política de cambio para el desarrollo de un sistema de información integral e integrada que le permita, a los que toman decisiones, contar con una base sólida de información, oportuna, confiable y en tiempo real.

Por otra parte, es fundamental aplicar tecnología informática para implementar una ventanilla tributaria virtual que le simplifique al contribuyente ciertas tareas y trámites. Por ejemplo: presentación electrónica de declaraciones juradas; pago electrónico; consulta y emisión de estados de deuda; emisión electrónica de cedulones de pago; consulta sobre vencimientos de obligaciones; consulta sobre facilidades de pago o beneficios por pago anticipado; notificaciones sobre cambios de domicilio o de datos fiscales; etc.

Segmentación de los contribuyentes

La segmentación de contribuyentes es una medida de política tributaria que procura identificar grupos de contribuyentes en la base de datos, de acuerdo a un determinado perfil o parámetro. Por ejemplo: capacidad contributiva en base a manifestación de riqueza; niveles de contribución actual; niveles de morosidad; contribuyentes con planes de pago; contribuyentes con procesos de fiscalización y determinación de deuda; etc.

La segmentación surge como consecuencia de las diferentes políticas que se pueden implementar de acuerdo al perfil de los sujetos obligados; no solo a los efectos de perseguir el cobro de los tributos, sino también para definir políticas de servicios y atención a los contribuyentes. Generalmente se establecen dos grandes grupos: grandes y especiales contribuyentes, y pequeños contribuyentes.

Funciones de fiscalización y verificación

En este contexto, la fiscalización no puede limitarse a una tarea operativa y periódica de control de pago de las obligaciones fiscales, sino que debe ser concebida como una actividad de inteligencia fiscal: investigación, cruzamiento de datos, intercambio de bases de datos con administraciones tributarias provinciales o nacionales, organismos públicos o privados, etc. Estas nuevas funciones de fiscalización permitirán la detección de contribuyentes no inscriptos, evasores, situaciones irregulares, etc.

Rediseño del sistema de atención a contribuyentes

En sintonía con lo que se describió antes, en este punto se pretende poner especial énfasis en el trato personalizado, la cortesía, acción e información precisa u el pronto despacho de los asuntos y trámites, que el contribuyente debe recibir por parte de la administración tributaria. El hecho de que el pago de los tributos

constituya una obligatoriedad para el contribuyente, no obstaculiza que se cultive un vínculo amigable; ya que, en primer lugar, la buena atención, asistencia y formación de los contribuyentes promueve el pago voluntario, mientras que a la vez reduce costos y aumenta la eficacia y eficiencia de la administración tributaria.

Descentralización del sistema de cobranzas

En este sentido, las administraciones tributarias tienen que asumir una actitud pro activa, abandonando la tradicional visión pasiva de esperar a que el contribuyente concurra espontáneamente a dar cumplimiento con sus obligaciones tributarias. Para el logro de este objetivo es importante que el municipio abra todos los canales y bocas de cobro existentes, facilitando lo más posible el trámite de pago.

Catastro como herramienta fiscal

El catastro es una herramienta de uso múltiple que trasciende su utilidad fiscal. El catastro es definido como “el censo analítico de la propiedad raíz en el Estado Municipal; estructurado por los padrones relativos a la identificación, registro y valuación de los bienes inmuebles ubicados en su territorio; para fines fiscales, estadísticos, socioeconómicos, jurídicos e históricos, y para la formulación e instrumentación de Planes Municipales de Desarrollo⁴²”. Entre los principales usos se destacan: determinación y cobro de impuestos; elaboración de diagnósticos; ejercicio de control urbano; elaboración de presupuestos; formulación de planes operativos, planes de desarrollo urbano municipal, planes estratégicos; establecimiento del ordenamiento territorial.

Como instrumento fiscal, el catastro es una herramienta fundamental y es necesario tenerlo actualizado para que sirva de manera eficiente a la reducción de la brecha entre la recaudación actual y la potencial de los municipios.

⁴² LUCARELLI, D, BINAGHI, N (2011). Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria Municipal (PROFAM). Diagnóstico y Plan de Acción Propuesto Ciudad de Marcos Juárez. Universidad Nacional de Villa María. Pág. 75.

Entre las formas de imposición en función de la riqueza se identifica el gravamen a la propiedad inmueble, tanto urbana como rural. Esto se fundamenta en el hecho de que la propiedad inmobiliaria es manifestación de capacidad contributiva, pero a nivel de los municipios esta imposición se institucionaliza por aplicación del principio del beneficio.

En el primer caso, la propiedad inmueble puede ser un indicador aceptable de capacidad contributiva, pero también es cierto que en la actualidad es frecuente la utilización del crédito para la adquisición de propiedades, por lo que pueden existir frente a la posesión de estos activos, importantes pasivos. Sin embargo, y siendo el caso de que el tributo que recae sobre la propiedad inmueble es parte esencial de la estructura tributaria de la mayoría de los gobiernos municipales, debe remarcarse que este tributo se aplica como contraprestación de los servicios ofrecidos; los beneficios se encuentran directamente e indirectamente vinculados a las propiedades alcanzadas por la contribución. Precisamente a eso alude el mencionado principio del beneficio. Son ejemplos de los referidos servicios: el alumbrado público, barrido de calles, recolección domiciliaria de residuos, riego, conservación de pavimento, etc. Cada propiedad, tanto la modesta como la suntuaria, experimentan un alza en los respectivos valores por la existencia de esos servicios, por lo que es equitativo que contribuyan a financiar su costo.

Ahora bien, dada la naturaleza del tributo, adquiere singular importancia la valuación del inmueble, y allí es donde cobra relevancia el catastro municipal. El valor de un inmueble como manifestación de capacidad contributiva por la posesión de riqueza, no puede ser otro que el valor de mercado o valor venal⁴³. Sin embargo, este valor de mercado no es tan fácil de determinar, planteándose diversos problemas en relación al inmueble urbano o rural, a la tierra sin mejoras, a las mejoras propiamente dichas, a su actualización, etc. Todo esto hace que el Estado -a los fines de la determinación del valor de las propiedades inmuebles- asuma la tarea de registrar las propiedades, individualizándolas y valuándolas, con

⁴³ Es el importe monetario que obtendría el propietario de un bien material usado, si en un momento dado decidiera su venta.

criterios que difieren técnicamente. Para esto se utiliza, por lo general, el catastro territorial, el que sirve tanto como medio para perfeccionar los instrumentos legales que regulan la propiedad de los inmuebles, como también para que el Estado ejercite sobre ellos su poder tributario. El inmueble debe ser individualizado físicamente, geográficamente ubicado y acreditada su propiedad legal a través de la anotación de transferencias de su dominio; deben registrarse además las operaciones de valuación efectuadas. Las valuaciones fiscales deben procurar acercarse anualmente al valor real de la propiedad, y deben ser efectuadas con un criterio general y objetivo a través del Catastro Territorial, asegurando la equidad en la imposición y evitando la evasión.

Según el PROFAM, es fundamental en las áreas de catastro municipales llevar adelante diversas acciones que permitan desarrollar el potencial recaudatorio en relación a la contribución sobre inmuebles. Entre ellas:

- Incorporación de recurso humano capacitado al sector suficientemente
- Mayor coordinación de tareas con la oficina de obras privadas de los municipios.
- Creación de una base sistematizada en la cual se carguen los datos que surjan de los relevamientos de calle y de un posible régimen de presentación espontánea.
- La interconexión directa de esta base sistematizada con el sistema utilizado en el área de Administración Tributaria, a efectos de que la nueva información pueda ser utilizada en tiempo real, traduciéndose en una mayor y mejor emisión respecto del tributo de referencia.

La planificación de los recursos tributarios en un contexto macroeconómico y social determinado

Se sugiere para la proyección de los ingresos tributarios, hacer un análisis situacional para cada uno de los tributos de la Estructura, observando la relación causa-efecto, utilizando instrumental econométrico, vinculándolo respecto del comportamiento estadístico de las variables incisivas, tales como: PIB/PGB, nivel

de actividad económica esperada, proyecciones sobre el nivel de empleo, sobre la inflación, etc. Lo que se procura con este enfoque es disponer – al momento de la estimación de los recursos – todos los posibles escenarios de restricciones que afectan a las bases imponibles y por ende en los niveles esperados de tributación. Al mismo tiempo esta amplia información permitirá definir los niveles de presión fiscal que se ejercerán de acuerdo a las necesidades de financiamiento del gasto.

Capítulo 5: DOS CASOS EXITOSOS: LOS MUNICIPIOS DE MARCOS JUÁREZ Y VILLA NUEVA, PROVINCIA DE CÓRDOBA

A continuación se describirán los casos de dos municipios de la provincia de Córdoba que implementaron medidas de fortalecimiento de la gestión tributaria municipal a través del PROFAM de la UNVM, que les permitió aumentar sustancialmente, en el corto y mediano plazo, la cobrabilidad de las tasas, derechos e impuestos locales, y lograr aumentar el peso relativo de los ingresos propios en el consolidado de su estructura de financiamiento. De esta forma, les permitió relativizar su dependencia de transferencias proveniente de niveles superiores de gobierno, y ampliar la base de su autonomía local en términos de Porto.

Marcos Juárez

La ciudad de Marcos Juárez es la cabecera del departamento que lleva el mismo nombre, al oeste de la provincia de Córdoba. Según el censo de 2010, tiene con 27.071 habitantes, siendo la localidad más poblada del departamento.

La ciudad es un importante polo agroindustrial y metalmecánico de la región, concentrando el 60% de la actividad económica de la localidad. La ciudad es reconocida en la región por su sostenido crecimiento económico relacionado con

la explotación agropecuaria y la agroindustria. Existen en su parque industrial más de 50 empresas productoras. La mayor parte de la superficie apta para la radicación industrial en la ciudad dispone de los servicios de energía eléctrica, gas natural, agua corriente, red cloacal con tratamiento de afluentes, recolección y tratamiento diferenciado de residuos industriales especiales y patogénicos. Le siguen en importancia económica el rubro de comercio con un 30% y servicios en un porcentaje cercano al 10%⁴⁴.

La ciudad cuenta además con una importante infraestructura vial vinculada a la producción, puesto que dispone de salidas y accesos por Ruta Nacional N° 9, Provincial N° 12 y la recientemente inaugurada Autopista, en su tramo Córdoba-Rosario.

El gobierno municipal decidió en enero de 2011 implementar medidas de fortalecimiento de la gestión tributaria del PROFAM de la UNVM, con el objetivo de mejorar en el mediano plazo la recaudación tributaria municipal. El éxito del mismo giró en torno a los siguientes puntos:

- Al inicio del Programa, las bases imponibles declaradas por la tasa de contribución al comercio e industria era de \$5.7 millones; mientras que seis meses después, en julio de 2011 las mismas representaban \$118.9M. Además, se efectuaron más de 267 fiscalizaciones que permitieron recuperar ingresos no tributarios por \$13.6 millones.

⁴⁴ LUCARELLI, D, BINAGHI, N (2011). Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria Municipal (PROFAM). Diagnóstico y Plan de Acción Propuesto Ciudad de Marcos Juárez. Universidad Nacional de Villa María. Pág. 34.



Fuente: PROFAM. UNVM

- Fue importante la recuperación de la mora prescrita y no prescrita ya que al principio del programa era de \$32 millones y al cabo de 12 meses la misma se redujo a \$12.4.
- Existían en el catastro municipal 11.000 propiedades, registradas y divididas en cinco zonas. Las mismas estaban desactualizadas y no tenían concordancia ni con la capacidad contributiva de los contribuyentes ni con los servicios de infraestructura provistos por la municipalidad. Con la implementación del Programa, se hizo una rezonificación completa de la ciudad, simplificando los criterios de zonificación a partir de la utilización de la estructura matricial de doble entrada.
- Respecto a la base de automotores del municipio, en enero de 2011 se conocían 26.000. Luego de una limpieza de la base de datos y regularización de deuda se detectó que: el 64% de los vehículos registraban deuda; que el 19% no tenían registrado algún tipo de denuncia de venta; mientras que el 15% de los mismos eran vehículos modelos 1990 o anterior, por lo que no tributaban.



Fuente: PROFAM. UNVM

Villa Nueva

La ciudad de Villa Nueva se encuentra emplazada en el departamento General San Martín en el centro oeste de la provincia de Córdoba. Según el censo 2010 la ciudad tiene 19.032 habitantes. Villa Nueva es vecina de la ciudad de Villa María (80.000 habitantes), las separa el río Tercero o Tcalamuchita. Juntos conforman un aglomerado urbano de aproximadamente 100.000 habitantes.

Villa María es reconocida por ser una importante ciudad agroindustrial del centro cordobés, con fuerte presencia de industrias metalmeccánicas y lácteas. A su vez, el sector comercial y de servicios es muy importante, contando además con una universidad nacional que genera grandes ingresos por el movimiento de los estudiantes que se radican en esa ciudad.

Villa Nueva, por su parte, creció como una ciudad satélite y dormitorio de Villa María. Sus ciudadanos realizan casi todas sus actividades económicas, comerciales y educativas en la ciudad vecina. No existe una fidelización de los habitantes de la ciudad con la municipalidad y por consiguiente, tampoco cumplen con sus obligaciones tributarias municipales.

A diferencia del caso de Marcos Juárez, al momento de implementar las herramientas de gestión tributaria en Villa Nueva en 2012, el gobierno municipal se encontraba en estado de emergencia económica, financiera y administrativa. En ese momento, el municipio podría caracterizarse como transferencia dependiente pleno de los niveles superiores de gobierno para llevar adelante sus funciones básicas. Ante esta situación, se decidió implementar herramientas específicas de gestión tributarias, de shock, focalizado en el recupero de la mora de los contribuyentes, con el objetivo de recobrar liquidez en las cuentas municipales en el corto plazo. Como resultado, se incrementaron los recursos fiscales municipales en un 295% respecto al mismo mes del año anterior.



Fuente: PROFAM. UNVM

Una vez alcanzado el primer objetivo el Programa se focalizó en dos nuevos procesos. El primero, orientado al reempadronamiento de contribuyentes y un exhaustivo trabajo sobre la base de datos del municipio respecto a la tasa de contribución al comercio y la industria; mientras que el segundo, vinculado con la identificación de lotes particulares y loteos enteros no registrados.

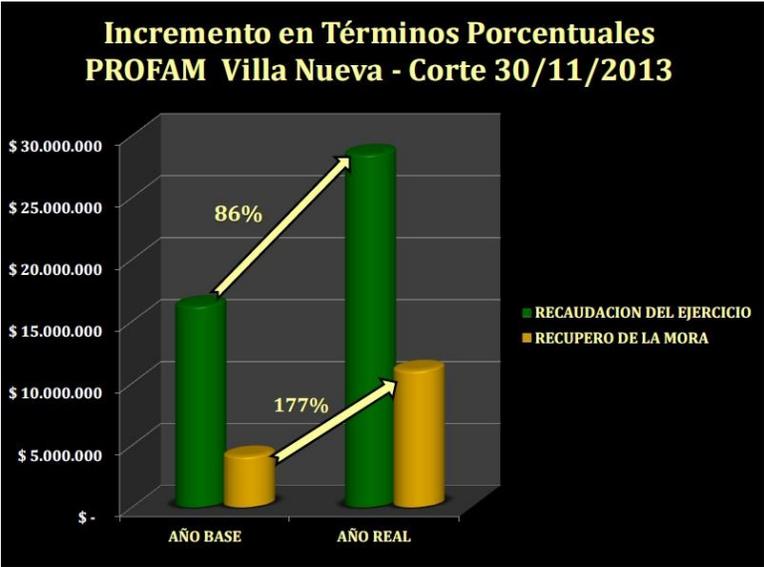
Con respecto al primer proceso, al inicio del programa en 2012 existían en la base del municipio 2.500 contribuyentes registrados. Doce meses después se limpió la base, reconociéndose 1.100 contribuyentes reales, categorizándolos según su capacidad contributiva en pequeños, medianos y grandes, y ajustándolos cada uno a un marco normativo particular. La nueva base permitió efectuar 374 fiscalizaciones y recuperar ingresos no tributarios por \$5.1 millones.

Respecto al segundo proceso, al comenzar el PROFAM existían en el municipio, 7.100 propiedades registradas. Al cabo de 20 meses, en febrero de 2014, 11.400 propiedades pasaron a integrar la base de contribuyentes de la Tasa de Servicios a la propiedad, aumentando significativamente la recaudación de la misma. A su vez, se realizó una rezonificación en ocho zonas con el objetivo de que los contribuyentes tributen de acuerdo a la infraestructura disponible, los servicios que reciben y su capacidad contributiva. Para ello se utilizó la técnica de estructura matricial de múltiples entradas y el revalúo integral de las propiedades por zona o sector, con ampliación del coeficiente de ajuste de valuación (CAV) para evitar impactos bruscos en la contribución.



Fuente: PROFAM. UNVM

Al cabo de doce meses de la implementación de medidas de fortalecimiento de la gestión tributaria en el municipio de Villa Nueva, la recaudación de ingresos propios creció significativamente en un 86%, mientras que el recupero de la mora lo hizo en un 177%.



Fuente: PROFAM. UNVM

CONCLUSIONES

El objetivo general del presente trabajo es describir la situación fiscal que atraviesan los municipios de la Argentina y, proponer a partir de la observación de dos casos exitosos, herramientas de fortalecimiento de gestión tributaria municipal, que mejoren la recaudación en el corto y mediano plazo, sin crear tasas nuevas, y se simplifique el sistema de administración tributaria, y se incentive el pago voluntario.

Respecto al primer objetivo, se observó que en su gran mayoría los municipios de la Argentina son transferencia dependiente de los niveles superiores de gobierno. Sólo el 35% de la estructura de financiamiento de los municipios del país es financiado con recursos propios. El 65% restante lo aportan las transferencias por coparticipación nacional y provincial, u otro tipo de transferencias nacionales o provinciales no automáticas. El proceso de descentralización asimétrica generó brechas fiscales y situaciones de desequilibrios presupuestarios en los gobiernos locales, solucionables a través de las cada vez más frecuentes transferencias adicionales a las coparticipables por parte de los gobiernos nacional o provincial.

Se observó también, que este tipo de transferencias, discrecionales o vinculadas a factores institucionales y políticos, sumadas a los déficits locales en materia de gestión tributaria, tienen un impacto negativo sobre los gobiernos municipales y los contribuyentes locales. Sobre los primeros, los desincentiva a tener una administración tributaria local efectiva y eficiente, porque identifican que sus necesidades serán cubiertas con transferencias adicionales por la provincia o la nación. Mientras que a los contribuyentes locales esta situación los desalienta a cumplir con sus obligaciones tributarias porque no vinculan ingresos municipales con gastos en obras y servicios, ya que identifican al gobierno nacional o provincial como el que realiza esos gastos.

Respecto al segundo objetivo, se planteó que a través de la implementación de herramientas de fortalecimiento de la gestión tributaria municipal, los gobiernos locales pueden mitigar el círculo vicioso de recaudación y generar las condiciones

propicias para que la administración tributaria local cumpla sus objetivos -mejorar la cobrabilidad de tasas- de manera eficaz y eficiente. Los casos planteados permiten observar que las herramientas propuestas obtuvieron mejoras significativas en la recaudación en el corto y mediano plazo. Las herramientas que se destacaron fueron: 1) la redefinición y difusión de normas y procedimientos tributarios, que permitió simplificar el sistemas de administración tributaria y alcanzar un mayor grado de pago voluntario. 2) La informatización de los procesos y sistemas integrales e integrados de información, que le permitió a las administraciones tributarias contar con una base de datos de los contribuyentes confiable, actualizada y en tiempo real para tomar decisiones de política tributaria (fiscalizaciones, incentivos, segmentación de los contribuyentes, etc.). 3) La utilización del catastro como herramienta fiscal; este instrumento actualizado y preciso les permitió a los municipios estudiados reducir considerablemente y de manera casi inmediata la brecha entre la recaudación actual y la potencial. Además, es necesario recalcar que el éxito de estas herramientas es posible sólo con un alto involucramiento de las máximas autoridades políticas de la municipalidad, ya que dichos instrumentos implican reformas que tienen un impacto significativo en el interior de las organizaciones municipales y en el empleado público, como así también en los contribuyentes y en la ciudadanía en general.

Para finalizar, si bien estas mejoras no impactan drásticamente en la estructura de financiamiento del consolidado municipal, sí resultan mejoras significativas en términos de autonomía fiscal, ya que el municipio obtiene mayores recursos propios genuinos y puede decidir cuánto y cómo gastarlo. El beneficio directo de la implementación de las herramientas de la gestión tributaria municipal radica entonces, en la construcción de capacidades para gestionar y solucionar problemas locales por parte del municipio con mayores recursos propios; se logra así una mayor autonomía para implementar políticas públicas.

Estas herramientas sirvieron en estos dos casos. Sin embargo, pueden aplicarse ampliándose o reduciéndose según las realidades y necesidades de cada municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGAÑARAZ, N, DEVALLE, S (2009). Una radiografía de las tasas municipales que se cobran en la provincia de Córdoba. *Informe económico N°18*. IARAF. Disponible en:
<http://www.iaraf.org/informeszona.asp?zona=AF>
- ARGAÑARAZ, N, DEVALLE, S, D'ANGELO, M (2012). Una “constelación de tasas municipales en Argentina: Existen más de 130 tipos de tasas diferentes. *Informe económico N°153*. IARAF. Disponible al 16 de junio de 2014 en:
<http://www.iaraf.org/informeszona.asp?zona=AF>
- BONIFACIO, S, DEL COGLIANO, N (2010). Relaciones fiscales intergubernamentales en torno a la ley de coparticipación de impuestos. *Documento de trabajo N°4*. Dirección de Investigaciones, INAP. Disponible al 16 de junio de 2014 en:
<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/documentos/4-2010.pdf>
- CRAVACUORE, D. (2007); “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”. En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina). Páginas 25 a 49. Disponible al 16 de junio de 2014 en:
<http://www.econ.unicen.edu.ar/extension/vinculacion/images/Filminas/Los%20municipios%20argentinos%201990-2005%20-%20Cravacuore%202007.pdf>
- DIAZ FRERS, L, BOVINO, A. (2011). Fundamentos para el diseño de una matriz presupuestaria para las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Programa de Política Fiscal. CIPPEC.
- DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE ENDEUDAMIENTO PROVINCIAL Y FINANZAS MUNICIPALES, MECON (2012). Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina. *XXIV Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago de Chile. 24 al 26 de enero de 2012. Disponible al 16 de junio de 2014 en:
[http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal/documentos/Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal/documentos/Desempeño_Fiscal_reciente_de_los_Gobiernos_Locales_en_Argentina.pdf)
- JAN CASAÑO, R, AGÜERO HERRERA, A (2009). Los regímenes de coparticipación provincial de impuestos a los gobiernos subnacionales.

Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. X Seminario de RedMuni. Buenos Aires, Argentina.

Disponible al 16 de junio de 2014 en:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_red_muni/Niveles/Mesa%201/Casania%20y%20otrosRedMuni2009.pdf

- LÓPEZ ACCOTTO, A, GRINBERG, I, MARTINEZ, C (2011). Relaciones fiscales interjurisdiccionales: análisis comparativo de la coparticipación de provincias a municipios en cinco provincias argentinas. *III Congreso Anual AEDA: Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década*. 29, 30 y 31 de agosto 2011, Buenos Aires.
- LUCARELLI, D, BINAGHI, N (2011). Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria Municipal (PROFAM). Diagnóstico y Plan de Acción Propuesto Ciudad de Marcos Juárez. Universidad Nacional de Villa María.
- MILETTA, JJ (2012). El problema del Financiamiento Municipal en el Contexto Federal Argentino. Maestría en Políticas Públicas. UTDT.
- OBSERVATORIO DE POLITICAS PÚBLICAS DEL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES (2005). Federalismo fiscal. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Disponible al 16 de junio de 2014 en:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2005/10_OPP_2005_FEDERALISMO_FISCAL.pdf

- PORTO, A (2004). La teoría económica del federalismo fiscal. *Disparidades Argentinas y Federalismo Fiscal*. Universidad Nacional de La Plata. Páginas 41 a 65.
- RIGHINI, F, SALINAS, P (2011). Los gobiernos locales en Argentina. *Publicación del equipo de gestión económica y social N°4*. EGES.
- SANGUINETTI, P, SANGUINETTI, J, TOMMASI, M. (2001). La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: Los determinantes económicos, institucionales y políticos. Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Universidad Torcuato Di Tella.

Disponible al 16 de junio de 2014 en:

<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Estudio%20fiscal%20municipios%20argentinos%5B1%5D.pdf>

- SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES (2012). Fortalecimiento de la Gestión Tributaria Municipal. Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

Legislación consultada:

- Argentina: Ley 23.548; C.N. 1994.
- Provincia de Córdoba: C.P. 2001; Ley 7535 (y sus modificatorias); Ley 8524.