

Crónica de una ruptura anunciada: la (des) autonomía fiscal municipal en la República Argentina*

Luciano-Carlos Rezzoagli**

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n28.114843>

Resumen

Argentina exhibe el mayor grado de descentralización del gasto público de América Latina, pero en lugar de acompañar dicho proceso con otro igualmente ambicioso en materia de autonomía impositiva y recursiva, se optó por financiar con un esquema de transferencias intergubernamentales. Las funciones que poseen los entes locales, propias y delegadas, sin obtener o asignar recursos suficientes, representa un desafío que se focaliza en la propia noción de autonomía municipal, en su matriz económica y financiera. El artículo es un diseño exploratorio-explicativo y de metodología cualitativa que identifica problemáticas fiscales materiales endógenas y exógenas que atentan contra la implementación de esta, y se plantean desafíos que deben desarrollarse a nivel subnacional y local con propuestas específicas.

Palabras clave: descentralización, municipios, federalismo, autonomía, tributación, Argentina.

* **Artículo recibido:** 03 de junio de 2024 / **Aceptado:** 18 de marzo de 2025 / **Modificado:** 08 de abril de 2025. El artículo se enmarca en las actividades investigativas desarrolladas en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (IHUCSO) del Litoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en la línea de investigación “El sistema recaudatorio como herramienta de desarrollo social: estudio constitucional, legal y operativo en Argentina con aportes continentales”, y en el marco del Curso de Acción para la Investigación y Desarrollo (CAI+D), financiado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), en la línea de investigación “Federalismo Fiscal”.

**Estancia postdoctoral en Finanzas Públicas en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. PhD. y Mg. (Grado Salamanca) en Derecho Tributario por la Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: rezzoagli@hotmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-7400-4042>

Cómo citar

Rezzoagli, L. C. (2025). Crónica de una ruptura anunciada: la (des) autonomía fiscal municipal en la República Argentina. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 28, 123-140. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n28.114843>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 28 (Julio-diciembre 2025)
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 123-140

Chronicle of a breakup foretold: municipal fiscal (non) autonomy in the Argentine Republic

Abstract

Argentina shows the highest level of public spending decentralization in Latin America. However, instead of supporting this process with an equally ambitious approach to tax and resource autonomy, the country chose to finance it through a system of inter-governmental transfers. The functions carried out by local entities—both their own and delegated—without sufficient resources being obtained or allocated, pose a significant challenge. This challenge fundamentally affects the very concept of municipal autonomy, as well as its economic and financial foundations. The article adopts an exploratory and explanatory approach with a qualitative methodology, identifying both endogenous and exogenous material fiscal issues that hinder the implementation of decentralization. It also highlights specific challenges that need to be addressed at the subnational and local levels, along with targeted proposals.

Keywords: Decentralization, Municipalities, Federalism, Autonomy, Taxation, Argentina.

Crônica de uma dissociação anunciada: (não) autonomia fiscal municipal na República Argentina

Resumo

A Argentina apresenta o maior nível de descentralização dos gastos públicos na América Latina. No entanto, em vez de apoiar esse processo com uma abordagem igualmente ambiciosa de autonomia tributária e de recursos, o país optou por financiá-lo por meio de um sistema de transferências intergovernamentais. As funções exercidas pelos entes locais – tanto as próprias quanto as delegadas –, sem recursos suficientes sendo obtidos ou alocados, representam um grande desafio que afeta diretamente a própria noção de autonomia municipal, bem como sua base econômica e financeira. Este artigo adota uma abordagem exploratória e explicativa, com uma metodologia qualitativa, identificando questões fiscais materiais, tanto endógenas quanto exógenas, que dificultam a implementação da descentralização. Além disso, destaca desafios específicos que precisam ser enfrentados nos níveis subnacional e local, juntamente com propostas direcionadas para superá-los.

Palavras-chave: Descentralização, Municípios, Federalismo, Autonomia, Tributação, Argentina.

Introducción

Desde la década del setenta se ha desarrollado un gradual aumento en la descentralización del gasto público con mayor profundidad en la década del noventa. Argentina se ha acercado, del lado de los recursos, a la prescripción normativa que sugiere una retención de los tributos de base ancha o móvil en la órbita nacional. Sin embargo, al haber descentralizado la vertiente del gasto hacia los niveles subnacionales, se ha generado un estado de desequilibrio fiscal vertical permanente, con impacto también en las haciendas locales.

El diseño del estudio es exploratorio y también explicativo, porque es abierto en recopilación fenomenológica de datos, flexible y permite la construcción de enfoques a través de la investigación empírica. Así, se presenta un pormenorizado estudio de campo realizado en 140 jurisdicciones locales argentinas en los períodos fiscales de los años 2021, 2022 y 2023, con variables específicas relativas a los distintos tipos de recursos (endógenos y exógenos) y sus correspondientes destinos de gasto, con base en presupuestos y ejecuciones presupuestarias, ordenanzas tributarias y códigos fiscales. También se desarrollaron entrevistas semi estructuradas a los actores claves (secretarios de hacienda, tesoreros, intendentes, presidentes comunales, directores de presupuesto y directores de contaduría) en 68 de esas jurisdicciones locales. A partir de la elaboración de este trabajo se encontró evidencia empírica irrefutable respecto de que, en dichos períodos temporales, las transferencias programadas, redujeron el esfuerzo recaudatorio y el peso de los recursos endógenos en el gasto consolidado correspondiente, como también en el gasto consolidado total, con leve tendencia a la baja de forma secuencial en los períodos analizados.

La metodología es cualitativa debido a que se estudia el fenómeno sin concluir en cálculos estadísticos o a resultados numéricos, sino que el objetivo central es presentar razonamientos casuísticos fenomenológicos abordados desde las fuentes doctrinales citadas, las bases documentales y la empírea, que permitan comprender el problema material y ponderar las soluciones que se esgrimen en las notas finales y a lo largo del texto. Es por ello por lo que se organiza este escrito, por una cuestión de precisión argumentativa y en forma secuencial, en los epígrafes correspondientes a la autonomía municipal, la (des)autonomía económica, la coparticipación nacional y provincial, así como la descentralización impositiva y la desconcentración recaudatoria desde un esquema de análisis municipal, quedando otras aristas del federalismo fiscal igualmente dignas de análisis, fuera del objeto de este trabajo.

Autonomía municipal

El artículo 5º de la Constitución de la Nación Argentina (CN), desde su sanción primigenia en el período 1853-1860, estableció que cada provincia dictara para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y así puedan asegurar su régimen municipal, entre otras disposiciones. En el ámbito jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) en 1989, en la causa Rivadear C. la Municipalidad de Rosario (Fallos 312:326)¹, reconoció la autonomía municipal y estableció que no son entes autárquicos. En dicho fallo expresa que son varios los caracteres de los municipios que los diferencian de las entidades autárquicas, entre ellas: su origen constitucional (frente al legal de las entidades autárquicas) lo que impediría su supresión; su base sociológica (población) del cual carecen los entes autárquicos; la posibilidad de legislar localmente (las resoluciones de los entes autárquicos son administrativas) comprendiendo en sus resoluciones a todos los habitantes de su circunscripción territorial; el carácter de persona de derecho público a diferencia de los entes autárquicos que son contingentes; la posibilidad de que los municipios puedan crear entidades autárquicas, lo que obliga a reconocerlos como autónomos; y la elección popular de sus autoridades, inconcebibles en las entidades autárquicas.

1. En el año 1978, Ángela Rivadear fue contratada por la Municipalidad de Rosario como pianista profesional. En 1982 es incorporada a la planta permanente de empleados por el decreto N° 1709 dictado conforme a lo dispuesto en el art. 133 del anexo 1 de la Ley provincial N.º 9286 (Estatuto del Personal de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe) por el cual se le imponía al Municipio de Rosario admitir en forma permanente al personal contratado con más de tres (3) meses en ejercicio de la actividad. En el año siguiente, en 1983, y con la vuelta de la democracia al país, el intendente electo en base al decreto municipal N.º 1737, anula el decreto provincial N.º 1709, y por ende el art. 133 de la Ley provincial N.º 9286 (ambos de respectivos gobiernos de facto), autoriza a revisar al Consejo Municipal todas las incorporaciones que se hicieron bajo las normativas de dichos gobiernos defacto, y es así que se deja sin efecto el nombramiento de Rivadear. Ésta impugna el decreto N.º 1737 por considerarlo contrario al decreto N.º 1709 y a la Ley provincial N.º 9286 que eran preexistentes. La municipalidad de Rosario, por su parte, afirma que la Ley provincial N.º 9286, es inconstitucional por violar los arts. 106 y 107 de la constitución provincial, al impedir a la municipalidad organizar a su personal, y que también viola el art. 5º de la CN; al asumir la provincia funciones que corresponden a los intereses de cada localidad, por lo que se “desnaturaliza el régimen Municipal”. La Corte Suprema de Santa Fe le da la razón a Rivadear y declara inválida la revocación del empleo, estableciendo que el municipio es un *ente autárquico* de la provincia. La municipalidad de Rosario interpone recurso extraordinario ante la CSJN. La CSJN revoca la sentencia recurrida, y falla a favor de la municipalidad de Rosario dejando sin efectos la sentencia anterior, afirmando que una ley provincial no puede privar al municipio de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra la facultad de designar y remover su personal. Las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, autónomos, que tienen un ámbito propio a administrar, no son una mera repartición administrativa del gobierno central, pues poseen autoridad en su territorio y poder para designar y remover a sus empleados, resulta inadmisible que el propio gobierno de facto, mediante una ley de alcances generales, convalide las transgresiones cometidas por él mismo, mediante el arbitrio de imponer a las autoridades constitucionales futuras, la validez de designaciones de autoridades municipales.

Con este importante antecedente jurisprudencial mencionado, en el año 1994, la reforma constitucional consagró de forma expresa la autonomía municipal al incorporar en el art. 123 CN que cada provincia debe dictar su propia constitución, conforme lo dispuesto por el art. 5º, tendiendo a asegurar la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (Hernández, 2023).

En cumplimiento al mandato constitucional instaurado en el año 1994, todas las provincias reformaron y reconocieron en sus constituciones propias la autonomía municipal, con excepción de tres provincias; las provincias de Mendoza y Santa Fe, que no han reformado sus constituciones después de la fecha de modificación de la CN, y la provincia de Buenos Aires. Es dable destacar que existe una controversia doctrinal, que no es intención tratar en este trabajo, respecto a si el poder tributario de los municipios es originario o derivado, parte de la doctrina especializada que ha establecido que las provincias y la nación poseen poder tributario originario, ya que la Constitución Nacional lo establece expresamente, mientras que los municipios tienen poder tributario delegado o derivado ya que no lo tienen reconocido directamente en la Constitución Nacional (Álvarez-Echagüe, 2002; Goñi, 2020; Hernández, 2023).

Ahora bien, en lo que a facultades municipales tributarias y recursivas se refiere, si bien los artículos 5º y 123 de la CN establecen que cada provincia debe asegurar el régimen municipal, y que estos son autónomos, en función de la teoría de la permisión, se considera que los municipios puedan ejercer sus facultades fiscales con libertad, en tanto la provincia no establezca restricciones y este en el marco establecido por la Constitución Nacional (Bulit-Goñi, 2008). Existen provincias que reconocen a sus municipios la posibilidad de establecer impuestos: La Rioja (art. 158), Misiones (arts. 71 a 74 y 171, inc. 4.), Catamarca (arts. 175 y 253, inc. 2.), Córdoba (art. 188, inc. 1.), Formosa (art. 178, incs. 1. y 9.), Jujuy (arts. 82 y 192, inc. 2.-1.), Neuquén (art. 271), Río Negro (arts. 230 y 231), Salta (arts. 67 y 175, incs. 1., 2. y 3.), San Juan (arts. 247 y 253, inc. 1.), San Luis (art. 248 y 258, inc. 8.); Santa Cruz (art. 152) y Tierra del Fuego (arts. 173, inc. 4., y 179, inc. 2.), Corrientes (art. 164, inc. 6.), Chaco (arts. 59 a 62 y 196), Chubut (arts. 93; 94; 223, inc. 3. y 240); entre otras provincias que no confieren a sus gobiernos locales la potestad de fijar impuestos: La Pampa, Santiago del Estero, Tucumán y Santa Fe; y las provincias que posibilitan a sus municipios la facultad de establecer impuestos sólo en tanto concuerden con la norma general que los rige (Ley orgánica de municipios respectiva) como sucede en Buenos Aires (art. 192, inc. 5) y en Mendoza (art. 200, inc. 4).

Pese a esto, materialmente, el desarrollo de impuestos locales es prácticamente nulo, debido a que toda materia imponible ya se encuentra absorbida por tributos de administración nacional y provincial (causando situaciones de doble imposición), y por

disposición expresa de la Ley N.º 23548 de coparticipación nacional del año 1988, donde quedó prohibida, para provincias y municipios, la generación de impuestos análogos o que respondan a la misma o similar materia imponible (hecho imponible objetivo y subjetivo) respecto a tributos sujetos a esta ley (art. 9 inciso B), quedando fuera de esta prohibición las tasas retributivas de servicios.

Existen casos puntuales donde formalmente una tasa puede asemejarse a verdaderos impuestos, para no caer en la prohibición antedicha. La nota técnica de la Asociación de Bancos Argentinos establece:

Las tasas municipales que pagan entidades financieras son desproporcionadas y no guardan relación con el costo de servicio efectivamente prestado. Muchos municipios cobran un monto excesivo bajo el concepto de tasas municipales y las utilizan como forma de recaudación para financiar su gasto público. Es decir que se desnaturaliza el objeto de las tasas municipales y se transforman en un impuesto sin contraprestación. (2021, p. 1)

Por lo tanto, a nivel municipal, los recursos propios, en lo que refiere a la materia tributaria materialmente se limitan a la generación y administración de tasas (al que se le puede asimilar como sinónimo el término derechos), contribuciones especiales y contribuciones de mejoras.

(Des)autonomía económica

La Teoría del Beneficio elaborada por Benvenuto Griziotti (1953) establece la necesaria correspondencia entre la capacidad contributiva de pago y la percepción de las actuaciones, obras o servicios públicos en la esfera privada de los contribuyentes para configurar el elemento constitutivo de la obligación tributaria. Siguiendo esta lógica, Maffezzoni (1970) considera que la equiparación de la capacidad contributiva a la participación en los servicios públicos se afirma al atribuir al precepto que establece la obligación de contribuir a los gastos públicos debido a aquella, la función de delimitar los sujetos del poder impositivo del Estado y considerar que tal participación es el criterio racional para el ejercicio de este poder (pp. 12, 13).

En términos sencillos, según González García (1996), en los tributos distintos a los impuestos, se paga en función de lo que se recibe, de ahí que las características de divisibilidad y proporcionalidad (entendida en relación coste-beneficio) sean las que definen la naturaleza de los tributos locales como las tasas y las contribuciones (Giuliani-Fonrouge, 2011), cuestión que resulta inaplicable a los impuestos, desde la órbita de obligatoriedad, legalidad y generalidad que enmarca a todos los tributos.

Para Lago Montero:

quien recibe un servicio o una actividad por parte de la Administración ve incrementada su capacidad contributiva, por lo que ésta no se presenta de manera indirecta o remota, y dicho incremento es cuantificable a través del beneficio recibido, el coste generado o el valor del aprovechamiento, medido en relación al grado de utilidad que detrae del mismo sujeto obligado. (1991, p. 97)

Las tasas y contribuciones requieren, además como requisito esencial, el cumplimiento efectivo de las prestaciones y actuaciones por el ente público que debe suministrarlas, aunque el goce de estas puede ser efectivo o potencial para los sujetos pasivos afectados (Giannini, 1957), así lo establece la CSJN en reiteradas oportunidades (Fallos 312:1575, 326:4251, 332: 1504, entre otros).

Es dable aclarar que hace ya algunos años se ha avanzado en contemplar en las tasas, casi de forma unánime en todos los municipios argentinos, las consideraciones de mínima para obligar al pago a los sujetos pasivos. Así pueden mencionarse algunos ejemplos en la Tasa General de Inmuebles o también conocida como Tasa Municipal, de exenciones totales y parciales (que neutralizan en todo o en parte la obligación principal de pago), según como lo aplique cada municipio, para pensionados y jubilados del haber mínimo que no cuenten con otras propiedades, para familias de tres o más convivientes en el mismo domicilio cuyo ingreso conjunto sea inferior a dos salarios mínimos vitales y móviles y que no cuenten con otras propiedades, para familias con integrantes con capacidades diferentes o alguna discapacidad motriz o física hasta un ingreso conjunto determinado, entre otras existentes en las legislaciones municipales.

Asimismo, es frecuente encontrar exenciones, subjetivas y objetivas, totales y parciales, que se basan en cuestiones distintas a la Capacidad Contributiva (extra-fiscales), pero que encuentran justificación y legitimidad en bases jurídicas ajenas a la justicia tributaria propiamente dicha, por ejemplo, a modo enunciativo tomando también como tributo de referencia la tasa general de inmuebles o tasa municipal, pueden mencionarse las correspondientes a la vivienda habitacional de bomberos voluntarios, la vivienda habitacional de ex combatientes de Malvinas, las propiedades declaradas patrimonio histórico municipal, las dirigidas a propiedades de empresas que se utilicen para las funciones productivas y comerciales, propiedades de industrias de nueva radicación en el municipio, entre otras. En estos últimos casos (extra-fiscalidad) su vigencia está siempre contemplada por períodos determinados de tiempo, por lo que a falta de especificación temporal se entenderán delimitadas al período fiscal en curso y susceptibles de renovación o no en la Ordenanza Tributaria del período siguiente.

Los municipios argentinos tienen muchas otras funciones y ocupaciones que no pueden reducirse a servicios u obras que cuenten con las características anteriores, como la seguridad, políticas orientadas a la atención de grupos vulnerables, al cuidado ambiental en general, de promoción del empleo privado, a facilitar la competencia y las inversiones en sus territorios, a propiciar obras públicas, a la generación, cuidado y mantenimiento de espacios verdes y saludables, promover la igualdad de género, entre otras, que fueron adquiriendo de forma espontánea o con el acompañamiento y recursos de otros niveles de gobierno superiores. Además, casi todas las políticas públicas, diagramadas y desarrolladas en cualquier escala de gobierno, tienen impacto e implicancias a nivel municipal pues es el primer eslabón de contacto con la población, y en última instancia el llano donde se ejecuta (Flores, et al., 2018).

Con base en el estudio de campo realizado, los recursos municipales propios, es decir, los que se adquieren por normatividad y recaudación propia, en promedio (medidos en los períodos 2021 a 2023 inclusive con una población de 140 municipios) representaron entre un 34% a un 58% del total de los recursos recaudados y de los gastos públicos ejecutados, el resto fue proveniente de recursos de coparticipación nacional y provincial, y otras transferencias automáticas específicas y transferencias discretionales, más otras fuentes financieras no tributarias (por ejemplo, plazos fijos, fondos comunes de inversión, bonos y letras, caución bancaria), venta de activos municipales de administración privada, precios públicos, multas y sanciones económicas.

Esta visualización nos lleva a afirmar que el nivel de dependencia a los recursos de otras jurisdicciones es realmente importante en los entes locales argentinos, e independientemente de la justificación que pueda dársele a este esquema, claramente vislumbra el problema creciente de la inequidad vertical (Llach, 2013).

No puede dejar de mencionarse que una variable de inequidad vertical, a nivel exclusivamente local y endógeno, la constituye la competencia política y puja de poder, actores que intervienen para romper la eficiencia económica en pos de intereses electoralistas y ajenos a la equidad recomendada en la teoría normativa. Esto sucede y es perfectamente palpable, cuando legisladores locales utilizan instrumentos como la ordenanza tributaria, el código tributario local y la ordenanza de presupuesto, con fines exclusivamente privados o partidistas, pero también generalmente acompañados con loables discursos del cuidado del bolsillo de los vecinos, donde la gestión eficiente de los bienes y servicios públicos a la sociedad deja su lugar a estrategias de juego exclusivamente grupales o político partidista, tanto para:

1. El ahogamiento económico y el desprestigio del ejecutivo de turno como administrador y ejecutor de las políticas públicas.

2. Desde el lado opuesto, como estrategia de los detentadores del poder, de generar una ilusión fiscal (satisfacción ciudadana por servicios a bajos costos).

Por lo tanto, la falta de proporcionalidad en los tributos propios (tasas y derechos) para generar recursos adecuados a las intervenciones requeridas lleva a que otros recursos genuinos distintos, como la coparticipación, se destinen (por lo menos en parte) a subsidiar la desproporcionalidad de aquello que debiera ser autofinanciado por dichas tasas o contribuciones y así relegar otras cuestiones importantes a afrontar con dichos fondos. Este tipo de acciones que no hacen más que beneficiar, de forma particularmente especial, a los sujetos pasivos o contribuyentes municipales que más deberían de aportar en términos objetivos en un esquema de proporcionalidad y divisibilidad (dado que dicho “subsidio” beneficia especialmente las capacidades contributivas más elevadas –inequidad horizontal–).

De este modo, identificar como necesidad en las tasas retributivas de servicios la Correspondencia Fiscal, refiere necesariamente a que los sujetos –en el área que reciben el beneficio de la contraprestación– afronten los costos de forma proporcional (Slack, 2018), que la responsabilidad de gastar del Estado Local sea coincidente con la de recaudar, y que las decisiones adoptadas, respecto del financiamiento, conlleve una responsabilidad política palpable y efectiva.

En este sentido afrontar los costos de manera proporcional en períodos inflacionarios elevados, o de devaluación económica de la moneda nacional como pasa en Argentina, no implica necesariamente aplicar un aumento de tributos cuando eso puede resultar confiscatorio para los contribuyentes y puede erosionar las bases tributarias debido al incumplimiento.

La correspondencia fiscal implica sostenibilidad y flexibilidad, esto es la habilidad para mantener un estándar de calidad en las prestaciones y servicios que sea aceptado y consensuado por la ciudadanía (aquí destacamos y propiciamos en los Municipios la necesidad de fomentar los cabildos abiertos o las audiencias públicas en el tratamiento de estos temas específicos) sin aumentar tributos (sostenibilidad), o en un porcentaje de aumento necesario acompañado de la reducción de gastos posibles (flexibilidad), como evaluar el reemplazo o la suspensión de ciertos insumos o instrumentos, modificar o modernizar su sistema de compras y suministros, una reestructuración en la logística de las prestaciones y tareas, de las formas de implementación o de la periodicidad del servicio. Es decir, implica que el municipio se autoevalúe en la calidad de sus procesos y en la efectividad de sus gastos, y de cuenta e informe a la ciudadanía de ello. La capacidad institucional entendida como la habilidad de un gobierno para alcanzar sus objetivos, debe constituirse en la base de un consenso armónico con la sociedad.

Para justificar la creciente e importante dependencia de los recursos transferidos frente a la capacidad de acción con recursos propios, podemos citar un estudio de la Universidad Nacional Sarmiento en el año 2015 que estableció que el gasto en el consolidado municipal representaba el 3,7% del PBI, mientras que los ingresos apenas alcanzan el 1,3% del PBI. Dicho porcentaje incorpora todos los conceptos transferidos, dando cuenta de la debilidad fiscal de las municipalidades argentinas para afrontar las necesidades a cubrir (López-Accotto, et al., 2015). Por su parte, el Ministerio de Economía de la Nación Argentina (2022) presentó en un período más reciente, que los ingresos municipales con relación al PIB, justamente en 2022, representan el 2,1% mientras que el gasto consolidado total es de 3,5%, ambos con relación al Producto Bruto Interno (PBI). A pesar de vislumbrar un aumento entre los años 2015 y 2022 de los recursos municipales totales respecto de sus gastos en relación con el PBI del país.

Respecto a transferencias entre nación y provincias (que obviamente impactan en los municipios), aunque el escenario provincia por provincia se fue levemente a la baja durante los años 2016 a 2019, respecto a las trasferencias totales, hubo tres excepciones: la provincia de Buenos Aires, la provincia de Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La baja en la mayoría de las provincias se dio en las transferencias de capital y acusaron una suba de las transferencias corrientes con un resultado neto negativo o levemente negativo. Ahora bien, el peso relativo de estas tres jurisdicciones y el desmesurado nivel de incremento que tuvieron fue tan determinante que revirtió bruscamente el promedio general de leve reducción de las transferencias totales, que era la norma prevalente en el resto de las jurisdicciones (Cao y Vaca, 2019). Posteriormente, en el año 2019 con la firma de un nuevo Pacto Fiscal, y la gestión de la Pandemia desde el año 2020, contribuyó a este fenómeno.

En conclusión, en los últimos años se ha evidenciado un crecimiento en el aporte promedio realizado desde los otros niveles de gobierno (nación y provincia) al financiamiento municipal (Ministerio de Economía de la Nación, 2022), aunque la brecha con los gastos a asumir sigue siendo muy importante, y la dependencia de recursos exógenos cada vez es mayor. Paradójicamente, y es una constante en el estudio de campo realizado para este trabajo desde los años 2021 a 2023, inclusive, los municipios frente a este incremento redujeron el porcentaje de recaudación propia respecto al total de recursos, y también respecto a los gastos relacionados corrientes vinculados a los mismos, lo que los llevó a incurrir en desequilibrios horizontales y verticales que hace cada vez más palpable la dependencia a las transferencias para solventar parte del funcionamiento de la administración local que debería ser autofinanciada.

No cabe de más destacar que algunas transferencias a los municipios desde otras instancias de gobierno, con destino específico a obras públicas y con rendición de cuentas,

se enmarcan en la adquisición de materiales y elementos definidos, quedando a exclusiva cuenta de los municipios la ejecutoriedad de los gastos accesorios (en su gran mayoría corrientes), que los obliga a asumir gastos no contemplados en las transferencias, pero absolutamente necesarios para la ejecución de la obra. También, el hecho de que los importes de transferencias, muchas veces sin posibilidad de actualización económica y con importantes retrasos en su giro efectivo a los entes ejecutores (prolongado paso del tiempo entre la resolución de otorgamiento o decreto de concesión y el envío del recurso), se vean afectados por la inflación (devaluación económica de la moneda nacional, situación que constituye una variable a considerar en Argentina), lo que pone en riesgo su ejecutoriedad y cumplimiento. A esto se puede agregar como dificultad, procesos licitatorios que insumen tiempos prolongados por falta de *aggiornamiento* de las ordenanzas a las nuevas tecnologías.

Otra situación, y suponiendo que se haya podido afectar presupuestariamente la obra con recursos genuinos y se haya culminado adecuadamente con el proceso licitatorio y de adjudicación; el inconveniente se plantea debido a que normalmente se recibe dicho recurso por partes, según certificaciones de avances en cumplimiento de porcentajes de obra determinadas y tiempos de ejecución también determinados, y la fragilidad de los municipios para afrontar posibles diferencias de gastos, por las circunstancias ya expuestas precedentemente, aumenta la dificultad de adecuarse en los tiempos previstos de avances (situación similar ocurre en las obras por contribuciones de mejoras) y de rendición de cuentas².

Coparticipación, descentralización impositiva y desconcentración recaudatoria

En materia económica, actualmente, la nación asume aproximadamente el 50% de los gastos totales del país mientras que administra el 75% del total de los recursos. Las provincias por su parte asumen el 40% de los gastos y administran el 20% de los recursos, y por último los municipios asumen el 10% del total de gastos mientras que obtienen el 5% de los recursos totales (Cao, 2021).

2. Los decretos o autorizaciones que brindan las transferencias para obras con rendiciones de cuentas pueden contener la posibilidad de actualización de montos contemplados o no contenerlas. Cada una de estas situaciones conlleva desafíos propios, ya que, por un lado, la actualización de los costes de obras puede exceder la partida presupuestaria correspondiente en la ejecución y la capacidad de afrontar dichas actualizaciones, fundamentalmente en situaciones de volatilidad económica como es una constante en el país, por lo que no es infrecuente visualizar obras con importantes demoras o paralizadas en espera de fondos o ampliaciones presupuestarias. Desde la imposibilidad de actualización de costes, estas obras corren el riesgo de verse afectadas por procesos desiertos o sin oferentes, y la imposibilidad de los contratistas, de cumplir con las condiciones y certificaciones pertinentes.

Este desequilibrio económico implica que el gran desafío que tiene el país es el de reequilibrar estas diferencias entre las responsabilidades de gastos y las potestades de ingresos, que equivale al 50% del presupuesto de las provincias y municipios, y al 25% del total del gasto. Respecto a la asignación óptima de recursos, efectivamente no hay consenso ni una sola biblioteca por lo que son decisiones políticas gubernamentales; se puede decir que las dos posiciones extremas son, por un lado, aquella que hace referencia a la tradicional teoría normativa del federalismo (Musgrave, 1959; Oates, 2005) y, por otro lado, aquella relacionada con el enfoque de la “public choice” (Brennan y Buchanan, 1985).

Tal como lo estableció la cláusula transitoria sexta de la CN en su reforma del año 1994 y cuyo plazo de realización fue incumplido hasta la fecha, debe realizarse una ley convenio de coparticipación. Es justamente el incumplimiento prolongado en el tiempo y la falta de acuerdos necesarios, que ha superado los treinta años cuando la reforma del año 1994 establecía un plazo máximo de dos años, siguiendo a Cao en la conferencia denominada “La dimensión federal de la gestión estatal argentina” dictada en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Este se plantea e interroga respecto al paso a un federalismo de coordinación, frente al federalismo dual o de concertación vigente, fundamentalmente en materia económica y con el cambio paradigmático que esto significa. A la nación, en este contexto supuesto, le correspondería la participación en el financiamiento, el liderazgo en el diseño estratégico y la vinculación entre las partes, en tanto que, a las provincias, le corresponderían la construcción territorial de las políticas públicas, su gestión operativa en general y la rendición de cuentas (Cao, 2021).

Respecto, estrictamente, al esquema de Coparticipación Nacional vigente desde el año 1988, al total de la masa coparticipable establecida por la Ley N.º 23548, se le deducen fondos específicos y se obtiene la coparticipación neta. Este resultado se divide en un 42,34% para nación y un 54,66% en forma automática a todas las provincias adheridas (Ministerio de Economía de la Nación, 2022), esto se conoce como distribución primaria. De la masa resultante de ese porcentaje de las provincias, la Ley N.º 23548 establece coeficientes para el reparto entre las mismas, lo cual se conoce como distribución secundaria. A nivel provincial, dado que el régimen de coparticipación se rige por las propias leyes provinciales, los criterios de reparto tanto primarios como secundarios difieren entre las distintas jurisdicciones.

La Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, clasifica y publica los regímenes de coparticipación de cada provincia de acuerdo con cinco criterios, los diferentes regímenes provinciales utilizan alguno o varios de dichos parámetros para decidir respecto a la distribución de los fondos entre los municipios:

- Criterio devolutivo: cada jurisdicción debería recibir una transferencia proporcional a lo que se recauda en su territorio. Uno de sus objetivos más importantes es el de minimizar los costos de la recaudación, centralizándola en un nivel de gobierno superior. También la población puede constituir un parámetro devolutivo, aunque no es pacífica esta postura ya que mayoritariamente los especialistas optan por entender que la población constituye un parámetro compensatorio al tener más incidencia con la demanda de servicios y productos delegados por provincia que con la recaudación *stricto sensu* (Gervasoni, A. et al., 2023, 58).
- Criterio compensatorio: tiene por objeto dotar al gobierno local de recursos para el funcionamiento y provisión de servicios públicos o prestaciones que fueron delegadas en los municipios o que se ejecutan en los mismos, aunque están ligados a atribuciones provinciales. Entre los parámetros habituales utilizados se identifican la superficie, la cantidad de población y su distribución geográfica (estos son los más usados), los servicios que se prestan, los costos y el nivel de gasto (Gervasoni, A., et al., 2023, 59).
- Criterio solidario: el objetivo es disminuir las brechas de desigualdad entre los ciudadanos de diferentes territorios, tratando de evitar la migración interna y garantizar un mínimo de calidad de vida homogéneo (necesidades básicas satisfechas). Este criterio puede ser muy importante si es temporal y se acompaña con pautas progresivas y evaluadas de correspondencia fiscal y responsabilidad de gestión tributaria en los territorios donde se implementa.
- Criterio de eficiencia: el objetivo de este criterio es reconocer el esfuerzo y el buen desempeño de los gobiernos locales, tanto en gestión de servicios públicos como también en el desarrollo y recaudación de los tributos que administra cada entidad.
- Criterio fijo: su objeto no es ninguno de los anteriores, es decir, no se pretende premiar, ni responde igualar o compensar, sólo adopta algunos de los elementos de los criterios antes mencionados como forma técnica de distribución (Gervasoni, A., et al., 2023, 59).

Las provincias adoptan una combinación de estos criterios, como la provincia de Buenos Aires, que construye su Coeficiente Único de Distribución para la distribución secundaria al ponderar tres indicadores compuestos que combinan criterios solidarios con compensatorios. Los tres ítems claves son: 58% del Régimen General, que contempla variables como población, superficie y capacidad tributaria; 37% abarca la salud, es decir los establecimientos sanitarios que tiene cada distrito en cuestión; y el 5% se trata del Régimen de Acción Social, que es básicamente servicios sociales transferidos (Asociación

Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, 2020, p. 5), mientras que otros simplemente se rigen por uno de ellos, como la provincia de Córdoba, que utiliza solo el criterio compensatorio para la distribución secundaria, o Misiones, que optó por el criterio fijo.

En otras provincias coexisten diferentes criterios para diferentes fuentes, como en Chubut, donde se adopta un criterio compensatorio para distribuir los recursos recibidos por la coparticipación federal y uno devolutivo para distribuir las regalías hidroeléctricas y petroleras. La provincia de Santa Fe, por su parte, adopta un sistema que llama “discriminación”, en el que cada impuesto coparticipable es distribuido a los entes locales conforme a un porcentaje específico o criterio fijo (Gervasoni, A., et al., 2023, p. 60). Ahora bien, resulta imprescindible abordar breve, pero consistentemente, la relación de estos entes locales respecto a los impuestos provinciales con base en dos criterios: descentralización y desconcentración.

En el conjunto del total de impuestos subnacionales, la situación predominante es la concentración provincial (impuestos normados y cobrados por agencias o entes provinciales sin intervención municipal directa). Existen singulares casos de desconcentración y descentralización municipal, aunque presentan naturaleza diversa y con escaso peso en la masa recaudatoria provincial. A continuación, se definen estos fenómenos y cómo actúan en determinados impuestos y en cada provincia argentina.

La desconcentración recaudatoria, siguiendo el criterio de parte de la doctrina especializada, consiste en la delegación por parte de las provincias a los municipios de la posibilidad de cobrar impuestos en sus respectivas jurisdicciones, a cuenta y orden del gobierno provincial sin ningún tipo de potestad normativa, pudiendo cobrar por ello una comisión por dicha actividad y permitiéndole gestionar la cobrabilidad dentro de sus respectivas jurisdicciones, particularmente en algunos impuestos que son coparticipables y que por lo tanto su mayor recaudación implica mayor posibilidad de restitución vía coparticipación (López-Accotto, et al., 2015, p. 42).

La descentralización impositiva consiste en una delegación impositiva a los gobiernos locales con potestades normativas, decisionales y de recaudación propia directa, es decir, lo recaudado queda directamente en las arcas municipales (López-Accotto, et al., 2015, p. 42).

Respecto al impuesto inmobiliario urbano en siete provincias se descentraliza (Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y en las restantes se desconcentra, situación similar sucede con el impuesto automotor descentralizado en diez provincias (Jujuy, Neuquén, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y en el resto desconcentrado.

Además, en cuanto al impuesto inmobiliario rural se encuentra descentralizado en Chubut. En Chaco se contempló una singular descentralización, debido a que los territorios municipales refieren solo al ámbito urbano, no siendo materia de su jurisdicción el tejido rural, lo cual convierte dicha descentralización en un fenómeno impracticable.

Por su parte, el impuesto a los ingresos brutos sólo está descentralizado con particularidades en Chubut y desconcentrado en Corrientes, en todas las demás provincias se encuentra concentrado. Los demás impuestos son concentrados.

En virtud de lo analizado, puede observarse que, con excepción respecto al impuesto a los Ingresos Brutos, y las particularidades mencionadas en el Impuesto Inmobiliario Rural, la descentralización impositiva más significativa en algunas provincias a sus municipios ha sido exclusivamente en los impuestos al automotor e inmobiliario urbano, que son para las provincias de bajo peso, recaudatorio en función a lo que recaudan otros impuestos concentrados pero que pueden ser importantes a escala municipal (Flores, et al., 2018).

El proceso de descentralización (que entendemos solo puede ser parcial y ajustarse a los impuestos de bases no móviles) debe basarse en un esquema homogéneo, en el que se logre la autosostenibilidad del desarrollo regional y local, lo cual no parece alcanzable sin que los recursos municipales propios crezcan en términos relativos dentro del total de los ingresos tributarios de las provincias y del país junto con la responsabilidad, rendición-evaluación de sus decisiones en un esquema de “abajo hacia arriba” (bottom up) y refiera a un pacto y meta común de las provincias entre sí, pues son quienes deben reconocer el régimen municipal y garantizarles su autonomía sin desconocer las asimetrías existentes, pues forma parte, justamente, de sus competencias exclusivas. Un esquema homogéneo de descentralización respecto exclusivamente a impuestos provinciales de bases no móviles, puede coadyuvar a un mayor grado de responsabilidad y eficiencia en la asignación del gasto público local y la efectiva rendición y evaluación de sus políticas públicas (Wiesner, 2002).

Conclusiones

Del análisis documental y empírico realizado en este trabajo del período 2021 a 2023, inclusive, se confirma en general, una fuerte dependencia de los recursos coparticipados y las transferencias en la administración pública local (municipios) y una disminución porcentual de recursos propios para cumplir metas de gasto corriente, con un evidente deterioro de la equidad horizontal (situación que es imposible que perdure indefinidamente en el tiempo, lo cual merece otro estudio distinto al actual). Por otro

lado, absoluta dependencia de estos recursos exógenos en el gasto de capital. Respecto a este último, además, se produce una dificultad de gestión económica cada vez más marcada para cumplir con las pautas y metas de las transferencias destinadas a erogaciones de inversión y obra pública (inequidad de aprovechamiento entre municipios por marcadas distancias estructurales).

No sobra destacar que leyes provinciales y nacionales que imponen actuaciones diversas sin el correlato económico adecuado a los gobiernos locales atentan contra su autonomía financiera y operativa, de ahí la imperiosa necesidad de buscar alternativas de gobernanza local y regional (Rojas-Delgado, 2021). A propósito de lo anterior, se reconoce cada vez por la doctrina especializada, el potencial que pueden desarrollar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible y contribuye además a una gobernanza local más responsable (Jiménez y Ruelas, 2021).

Tal como se desarrolló en los epígrafes correspondientes, un camino de reconocimiento y fortalecimiento de la autonomía municipal lo constituye la descentralización homogénea con pautas de funcionamiento homogéneo de los tributos provinciales de bases no móviles a los municipios (impuesto inmobiliario urbano, impuesto inmobiliario rural y el impuesto automotor) y un reparto de la coparticipación con mayor peso en parámetros de responsabilidad fiscal y evaluación de políticas públicas financieras.

El desempeño municipal en materia impositiva requiere, a nuestro criterio, del fortalecimiento de la descentralización de los impuestos con bases no móviles, para que puedan mejorar la recaudación propia a través de un mayor esfuerzo fiscal, asumiendo dichos entes locales, responsabilidades decisionales en sus territorios (sin alterar en general la situación económica de las provincias), cuestión que en este esquema político e instrumental actual se presenta particularmente esquivo.

Por otro lado, propiciar y homogeneizar el perfeccionamiento en los criterios de coparticipación con parámetros de eficiencia fiscal (Cadena, 2002), y no sólo fijar el reparto de recursos provinciales con características poblacionales y socioeconómicas, sin duda alguna, redundaría en un fortalecimiento democrático de la representatividad popular en los gobiernos locales, esto permite la responsabilidad política con palpable evaluación de las actuaciones legislativas y ejecutivas, a la fecha notoriamente desapercibida.

Referencias

- [1] Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública [ASAP]. (2020). *Transferencias a los municipios de la provincia de Buenos Aires - los coeficientes únicos de distribución*. https://asap.org.ar/img_informes/09021536_InformeCUD2020.pdf

- [2] Asociación de Bancos Argentinos [ADEBA]. (2021, 21 de abril). *Las tasas municipales: Un exorbitante costo que afecta el crédito.* <https://www.adeba.com.ar/las-tasas-municipales-un-exorbitante-costo-que-afecta-al-credito/>
- [3] Álvarez-Echagüe, J. M. (2002). Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución Reformada. *Aeyasoc*, 1(22), 2-22. <http://www.aeyasoc.com.ar/publicaciones/articulo12.pdf>
- [4] Brennan, G. y Buchanan, J. M. (1985). *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy.* Liberty Fund. https://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv10.html?chapter_num=2#book-reader
- [5] Bulit-Goñi, E. (2008). *Tasas Municipales.* Lex Nevis.
- [6] Cadena, X. (2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Revista desarrollo y sociedad*, 1 (50), 67-108. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/dys/article/view/6497>
- [7] Cao, H. (2021, 13 de julio). La dimensión federal de la gestión estatal argentina [presentación ponencia], Instituto Nacional de la Administración Pública. www.youtube.com/watch?v=wtRb38Mge-o&t=1778s
- [8] Cao, H. y Vaca, A. (2019). Gobernabilidad y cuestión fiscal. Las relaciones federales en la Cambiemos. En C. A. Bernazza y B. Anchorena (Coord.), *Más y Mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional* (pp. 149-165). <http://equiposweb.com.ar/mas-y-mejor-estado/>
- [9] Gervasoni, A., et. al. (2023). *Estudios sobre el desarrollo económico provincial.* Ediciones Bonaerenses.
- [10] Giannini, A. D. (1957). *Instituciones de derecho tributario* (F. Sainz de Bujanda, Trad., séptima edición), Derecho Financiero.
- [11] Giuliani-Fonrouge, C. M. (2011). *Derecho Financiero*, vol. I, (actualizada por S. C. Navarrine, y R.O. Asorey), décima edición, ed. La Ley (primera edición publicada en 1962).
- [12] González-García, E. (1996). *Concepto actual de tributo: Análisis de Jurisprudencia.* Marcial Pons.
- [13] Goñi, J. (2020). La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario. *Revista Anales de la facultad de ciencias jurídicas y sociales*, 17 (50), 1-30. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/114987>
- [14] Griziotti, B. (1953). *Il principio di la capacità contributiva e le sue applicazioni: Saggi sul rinnovamento dello studio della scienza delle finanze e del diritto finanziario.* Editorial Giuffrè.
- [15] Hernández, A. M. (2023). *Federalismo y constitucionalismo provincial* (2.ª ed.). Editorial Thomson Reuter. <http://ecommercearg.thomsonreuters.com.ar/9789502030715.pdf>
- [16] Lago-Montero, J. M. (1991). *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español.* Editorial Instituto de Estudio Fiscales - Marcial Pons.

- [17] Llach, J. J. (2013). *Federales y unitarios en el siglo XXI*. Editorial Temas.
- [18] López-Accotto, A., Macchioli, M., Adaro, C., Argonz, I., Gómez, J.F., Mangalo, M., Mangas, M.L., Martínez, C.R. y Martínez, C. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Editorial Universidad Nacional General Sarmiento. https://repositorio.ungs.edu.ar/bitstream/handle/UNGS/249/694_TI12%20Finanzas%20Municipales_WEB.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- [19] Maffezzoni, F. (1970). *Il Principio di Capacitá Contributiva nel Diritto Finanziario*. Editorial U.T.E.T.
- [20] Ministerio de Economía de la Nación. (2022). *Sector público Municipal*. <https://www.economia.gob.ar/dnap/municipios.html>
- [21] Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
- [22] Jiménez, J. P. y Ruelas, I. (2021). *Asignación de responsabilidades de gasto y movilización de recursos en los gobiernos locales y las grandes ciudades latinoamericanas* [Material de clase para el Curso de Salud Fiscal Municipal]. Lincoln Institute.
- [23] Flores, H., Gil, M., Iparraguirre, E., y Altvilla, C. (2018). Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina: Un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos (2004-2006). *Revista Terra*, 4(5), 1-31. <https://ri.conicet.gov.ar/author/SI131563>
- [24] Oates, W. (2005). Toward a second-generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12 (4), 349-373.
- [25] Rojas-Delgado, J. (2021). Apuestas, tensiones y posibilidades del concepto de gobernanza (sin adjetivos) en el ámbito colombiano. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 19, 120-139. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n19.87545>
- [26] Slack, E. (2018). *Municipal Fiscal Health and Sustainability in Latin America and the Caribbean*. Universidad de Toronto.
- [27] Wiesner-Durán, E. (2002). La evaluación de resultados en la modernización del estado en américa latina. *Revista de economía Institucional*, 4 (6), 132-152. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=704642