

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1352  
I

PROVINCIA DE LA RIOJA

ESTUDIO COORDINACION FINANCIERA PROVINCIA Y MUNICIPIOS

~~La Rioja~~

N. 241

N. 23210

N. 2021

N. 200

Área: ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PUBLICA

Autor: Jesús E. Iribarren

Mayo de 1985

I N D I C E

	Pág.
I. Introducción	1
II. Coordinación de las finanzas públicas entre los diferentes niveles de la organización estatal, diferentes soluciones en la doctrina y el derecho comparado: esquema doctrinales.	2
A. Sistema de la concurrencia	2
B. Sistema de la separación de fuentes	3
C. Sistema de la participación	4
D. Sistema de cuotas adicionales	6
E. Sistema de asignaciones globales	7
F. Experiencias en diferentes países	8
III. Coordinación de las finanzas provinciales y municipales, Coparticipación Municipal, el problema teórico	18
IV. Reseña y acotaciones sobre el régimen legal en La Rioja en materia financiera municipal	20
A.1. Consideraciones previas	20
A.2. Premisas constitucionales	21
A.3. Ley Orgánica	26
A.4. Régimen de Coparticipación Municipal, particularidades observadas	37
V. Fundamentos de un régimen de coparticipación	38
A.1. Identificación de objetivos	38
A.2. Mecanismos de distribución	43
A.3. Idea básica	43
VI. Coordinación Provincia y Municipios en el plano de las fuentes tributarias. Bases fundamentales a la luz de los esquemas enunciados en el Capítulo II	48
VII. Coordinación Provincia y Municipios en el plano de los gastos y recursos, proposiciones globales: PROPUESTA I	53
VIII. Definición de un sistema tributario municipal compatibilizado con el provincial: PROPUESTA II	59
IX. Resumen del Capítulo VIII - Cuadro Tributario Municipal.	73
X. Unión Financiera y Tributaria Provincia y Municipios, premisas e instrumentación del sistema: PROPUESTA III - FINAL.	77

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### I. Introducción

El problema de la coordinación financiera y tributaria provincia y municipios que será motivo del análisis posterior, tiene aspectos técnicos que son los que se analizarán con mayor detenimiento en este informe, pero contiene además una elevada dosis de intereses gubernamentales que sólo pueden ser resueltos con enfoques y decisiones de carácter político.

Tal hecho implica la necesidad de que el trabajo sea profundizado por los funcionarios provinciales a la luz de las cuantificaciones volcadas en los anexos destinados a caracterizar a los municipios y a las series estadísticas sobre recursos y erogaciones del nivel municipal, cuya elaboración, conforme al Plan de Trabajo, quedó a cargo de la Secretaría de Planeamiento con la colaboración de la Dirección de Asuntos Municipales.

Finalmente, cabe aclarar que en la primera parte del informe la exposición se efectúa enfocando el problema en forma general, sin referirlo a una provincia determinada; de manera tal de presentar una visión global del problema y suministrar información, lo más amplia posible, sobre los distintos mecanismos utilizados en distintos lugares y momentos, para luego arribar a proposiciones concretas que no pretenden ofrecer la solución perfecta, o la mejor, pero pueden coadyuvar en la toma de decisiones.

### II. Coordinación de las finanzas nacionales y provinciales, diferentes soluciones en la doctrina y en el derecho comparado (1)

Sobre el tema existe un interesante antecedente en el trabajo del C.F.I., elaborado por el Dr. D. Jaracha, que se intentará extractar en este capítulo para proporcionar al lector un panorama de los términos fundamentales del problema.

---

(1) C.F.I. Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales T.2. Régimen Federal de Unificación y Distribución de Impuestos: 1966.

### 1. Los esquemas doctrinales

Los esquemas elaborados por los distintos Estados y a través de la historia, para resolver el problema de la coordinación de las finanzas públicas entre los diferentes niveles de la organización estatal, han sido clasificados variadamente, agrupando o diversificando las soluciones, según distintos criterios.

Adelántase que no se trata de soluciones teóricas, sino de clasificaciones empíricas, fundadas en la observación de los sistemas adoptados en el tiempo y en diferentes países.

Antes de reseñar las experiencias de los diferentes Estados -especialmente federales- en el campo de la coordinación intergubernamental de las finanzas públicas, se expondrán los esquemas doctrinales, según la siguiente clasificación que se conecta a la literatura alemana en la materia:

- A. Sistema de concurrencia
- B. Sistema de la separación de fuentes
- C. Sistema de la participación
- D. Sistema de cuotas adicionales.
- E. Sistema de asignaciones globales

A. El sistema de la concurrencia equivale, en cierto modo, a la ausencia de coordinación. Todos los gobiernos, en los diferentes niveles tienen libre acceso a todas las fuentes tributarias.

Las ventajas de este sistema son las siguientes:

1. Mayor fuerza financiera de cada nivel de gobierno, por el libre acceso a las fuentes más ricas y de rendimiento flexible.
2. Responsabilidad de cada poder en la elección de los instrumentos tributarios y en la altura de las tasas.

Contra esas ventajas se oponen las siguientes desventajas, de mucho mayor peso.

1. Utilización excesiva y no sistemática de ciertos impuestos por dos o más niveles de gobierno y la posibilidad de que la superutilización se vuelva insostenible a medida que se eleva la presión tributaria total (1). A esto se suma la posibilidad de que la utilización excesiva se produzca respecto de unas fuentes, mientras otras posibles quedan inexploradas.
2. Multiplicación de administraciones fiscales y, para los contribuyentes, sujeción a repetidas actuaciones ante las administraciones.
3. Creación de diferencias regionales en la presión tributaria, oasis fiscales en algunos casos y zonas de alta presión en otros, con la secuela de diferentes condiciones según la ubicación de actividades productivas.
4. Destrucción de la unidad del sistema tributario. Esta desventaja debe interpretarse como ruptura de toda política fiscal unitaria, tanto en el aspecto de la observancia de los cánones comunes de equidad o valoración de la capacidad contributiva, como en el aspecto de política fiscal para fines determinados.

B. El sistema de separación tiende a asignar a cada nivel gubernamental fuentes determinadas de recursos para su explotación exclusiva.

Este sistema puede ser racional y adecuado para cumplir con los fines de coordinación financiera sólo en el modelo de Estado del siglo XIX, con pocas funciones bien delimitadas y un nivel muy reducido de gastos públicos. A medida que se amplían las funciones estatales y crecen las erogaciones, se hace más difícil que la distribución de los ingresos sea congruente con la magnitud de los gastos de los distintos niveles de la organización estatal. En efecto, los impuestos asignados a cada

(1) Refleja, en cierta forma, la tendencia argentina.

nivel se desarrollan con ritmo y medida diferente de las necesidades financieras. Las deficiencias de financiación y las medidas o paliativos que se adopten, introducen al sistema las brechas que conducirán luego a un cambio de sistema. Es aleccionadora, en este sentido, la experiencia de la mayoría de los Estados Federales, incluyendo la argentina.

Por otro lado, el Estado Federal (1er. Nivel) empuja a una modificación del sistema y trata de conquistar el acceso a las fuentes más productivas de los niveles menores. A menudo lo logra con impuestos especiales por una sola vez, que son consentidos como limitados en el tiempo, como ocurrió con los impuestos directos en la Argentina.

Pero no sólo en el aspecto de la suficiencia de recursos para las cambiantes necesidades financieras de los Estados el sistema de separación resulta inadecuado. También respecto del problema de la política fiscal, en sus diversas expresiones, la separación de fuentes es una solución insatisfactoria, con el agravante de que a menudo la autonomía teórica que proporciona se torna irrisoria por la deficiencia o inflexibilidad de las fuentes asignadas a un determinado nivel gubernamental.

A pesar de ello, el sistema de la separación es propiciado por algunos especialistas como el sistema más aconsejable, aunque atemperado por la recaudación unificada en manos de un gobierno para su participación con los demás de los impuestos no discriminados y especialmente de aquellos aplicables a actividades que se desdoblán en dos o más unidades geográficas.

- C. El sistema de la participación -como los dos que siguen- tiene la característica diferencial, respecto del anterior de no distribuir las fuentes de los ingresos, sino el producido.

Se pueden distinguir -dentro del sistema de la participación- dos formas: la primera, participación en sentido estricto, consiste en el reparto

de cada impuesto por separado, de acuerdo con índices apropiados. Podríamos, para utilizar un ejemplo argentino de época cercana, mencionar como caso de participación en sentido estricto, el del impuesto sustituto del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. La segunda, que los autores alemanes denominan "unión tributaria", consiste no ya en la distribución de un impuesto determinado, sino la formación de una masa de recursos financieros producidos por diferentes impuestos, que se distribuyen de acuerdo con determinados índices, criterios o pautas.

En este sentido, nuestro actual régimen de coparticipación federal según la ley 20.221, constituye un caso de "unión tributaria".

Sin embargo, esa subdivisión no es necesaria, por cuanto las dos formas tienen la misma naturaleza y produce los mismos efectos, sobre todo cuando la distribución abandona el criterio simplemente devolutivo de dar a cada participante el producido que le corresponde o se presume corresponderle, para adoptar otras pautas distributivas, muchas veces una mezcla de criterios variados, tales como la capacidad financiera, las necesidades financieras, elementos redistributivos o de promoción.

Las ventajas del sistema de la participación son las siguientes:

1. Se evita toda superposición de gravámenes, tanto verticalmente como horizontalmente.
2. Se eliminan duplicaciones o multiplicaciones de administración y fiscalizaciones para los contribuyentes.
3. Se puede seguir una política fiscal unitaria en sus múltiples aspectos de adecuación a la capacidad contributiva de conjunto y sectorial, de redistribución, de estabilidad y desarrollo económico y social.
4. Se hace posible a los Estados participantes contar con los recursos procedentes de las mayores fuentes tributarias, que de otra forma no les serían accesibles, salvo ocasionando complicaciones y dificultades.

En contra de esas ventajas, el mayor peso del sistema -desde luego, sólo con relación a determinadas premisas políticas- consiste en la privación del poder fiscal autónomo de los participantes, total o parcial, según los casos o sea la privación de la posibilidad de estructurar los impuestos en la forma que mejor les plazca.

Este cercenamiento de la autonomía de los estados miembros o de los niveles públicos menores es el precio de las ventajas enumeradas anteriormente. Sin embargo, también se puede aceptar que si la participación se establece por un régimen "convencional", la autonomía de los participantes queda salvaguardada, al menos en el aspecto de la distribución de los impuestos.

La autonomía que se sacrifica -de todos modos- es la de decidir por sí la política fiscal a seguir, la elección de los instrumentos tributarios, el grado de intensidad de utilización de cada uno de ellos, etc.

- D. El sistema de cuotas adicionales tiene en común con el anterior el hecho de que un poder fiscal dicta la norma tributaria, estructurando libremente el impuesto, mientras que otros niveles estatales establecen cuotas adicionales sobre los impuestos del primero. Normalmente se fijan toques a los porcentajes adicionales. Es este un sistema ampliamente aplicado en Europa occidental (Francia, Holanda, Italia, Suecia).

En comparación con el sistema de la concurrencia, tiene en común con éste la utilización por dos o más niveles de gobierno de las mismas fuentes de recursos. Pero se diferencia porque la estructura de los gravámenes es unitaria y la medida de la utilización de las fuentes está regida por una política única.

Por otro lado, el sistema -como el de participación- permite a los diferentes niveles de gobierno aprovechar las mayores fuentes tributarias, con sus ventajas de productividad y elasticidad.



También tiene la misma ventaja de la unicidad de la administración de los impuestos.

Los poderes fiscales con facultad de establecer cuotas adicionales, en cierto modo gozan de mayor autonomía que respecto de la participación, porque la fijación de las cuotas queda librada a la decisión de sus órganos deliberativos, legislaturas o concejos municipales.

Es cierto también que cuando los hechos económicos sujetos al tributo se verifican en varias jurisdicciones, el sistema presenta serias dificultades.

Este problema es de gran complejidad y puede reeditar las mismas cuestiones que surgen para la determinación de los índices de distribución en el sistema de participación. Más adelante se analizará este tema.

E. El sistema de las asignaciones es el que menos respeta la autonomía de los participantes.

Funciona en dos formas: a) Asignaciones de los Estados miembros al Estado Federal y b) Asignaciones del Estado Federal a los Estados miembros.

En la evolución moderna son más frecuentes las segundas.

Se distinguen también las asignaciones globales de las condicionadas. Las primeras son entregas de fondos sin afectación a erogaciones determinadas ni vinculadas al cumplimiento, por parte de los Estados beneficiarios, de ninguna tarea, prestación de servicios o mantenimiento de los mismos a determinados niveles. Las segundas, en cambio, están sujetas a esas condiciones.

Las ventajas del sistema de las asignaciones son las siguientes:

1. Se tiende a distribuir los recursos de acuerdo con una valoración unitaria.
2. Se eliminan las superposiciones y las duplicaciones de administración.
3. Se pueden lograr finalidades especiales, como ser la de encauzar los gastos de los Estados miembros a planes determinados.

En contra de estas ventajas, puede ponerse en evidencia un inconveniente fundamental.

Las asignaciones constituyen el método de coordinación más alejado de la autonomía financiera y política de los Estados que las reciben, especialmente tratándose de asignaciones condicionadas.

Las asignaciones globales, por otra parte también pueden ser distribuidas entre los Estados en función de determinados índices, el sistema se acerca entonces al de las participaciones.

## 2. Las experiencias en diferentes países

El hecho fundamental que se pondrá de relieve en esta búsqueda, y que es importante señalar de antemano, es que en todos los países se han ensayado a través del tiempo diversos sistemas y en la mayor parte de ellos las diferentes soluciones coexisten en variadas combinaciones, con prevalencia de algunas sobre otras, pero nunca se da el caso de la adopción de un sólo sistema en forma exclusiva.

Examinaremos a continuación algunas de las más importantes experiencias en el derecho comparado.

Aunque se ha sostenido que el problema teórico de la coordinación financiera no es fundamentalmente diferente en los Estados Federales y en los Unitarios, no cabe la menor duda de que en los primeros se verifica un mayor peso de los factores políticos e institucionales en las soluciones de dicho problema. Por ello la exposición se limitará a las experiencias de Estados Federales, entre los cuales se han elegido los siguientes: Alemania, Suiza, Estados Unidos y Brasil, para finalizar con la experiencia Argentina.

1. Alemania

La historia de la coordinación financiera puede hacerse comenzar por la constitución del Reich de 1871.

Parece que la intención de los constituyentes en ese momento consistió en dar al Estado Federal facultades impositivas ilimitadas y concurrentes con la de los Estados miembros (Länder), pero por imperio de las circunstancias las facultades del Reich resultaron limitadas a los impuestos a los consumos y derechos aduaneros, en tanto los Estados miembros quedaron con los impuestos directos. Una reforma constitucional del año 1904 intentó modificar ese estado de cosas, sin mayores resultados y como una parte de los impuestos a los consumos habría que repartirla entre los Estados, el sistema falló completamente.

El eje del problema consistía en que no se había llegado a un acuerdo para transferir al Estado federal el impuesto a la renta.

En la siguiente reforma constitucional el Reich obtuvo las mayores fuentes, pero distribuyendo gran parte del producido de los mayores impuestos a los Estados miembros y éstos, a su vez, a las comunas.

Actualmente (1965), en la República Federal de Bonn se han invertido las posiciones.

Tanto el impuesto a la renta como el impuesto a las sociedades pertenecen a los Estados miembros (Lander), quedando al Estado Federal una participación del 35%.

En cambio, las aduanas, los grandes impuestos a los consumos -con exclusión del impuesto a la cerveza- y el impuesto a las transacciones, pertenecen al Estado Federal y alimentan exclusivamente el presupuesto federal.

Hay así una combinación del sistema de separación con el sistema de participación.

Sin embargo, para asegurar la unidad del sistema tributario, el Estado Federal se ha reservado para todos los mayores impuestos una legislación común.

A su vez, los Estados miembros distribuyen a las Comunas porcentajes variables entre 10 y el 20% del conjunto de sus ingresos tributarios.

## 2. Suiza

Hasta la primera guerra mundial los derechos aduaneros constituyeron la principal fuente de ingresos del Gobierno Federal.

11

La guerra marca el crecimiento de las necesidades del Estado Federal y la creación del primer impuesto directo federal, y de los impuestos de sellos sobre los títulos y cupones.

Durante la crisis de los años treinta la Confederación creó un impuesto -llamado de crisis- sobre la renta, que se estableció en concurrencia con los diferentes impuestos cantonales a los réditos.

Este impuesto de crisis se transformó, en la segunda guerra mundial, en un impuesto más gravoso para la defensa nacional. Al lado de éste se crearon: un impuesto a los beneficios de guerra; uno sobre el patrimonio; otro sobre el volumen de los negocios, un impuesto de lujo y un impuesto "anticipado".

Este último merece una especial consideración a la luz de la coordinación intergubernamental de las finanzas. En efecto, este impuesto es una recaudación en la fuente del rendimiento de capitales y puede ser imputado como pago a cuenta de los impuestos "cantonales y comunales" sobre los réditos y el patrimonio del contribuyente, siempre que los capitales y su producido estén gravados por impuestos cantonales y comunales. Los montos imputados dan lugar a un reembolso de la Confederación a los cantones.

Otra característica particular de la coordinación financiera en Suiza consiste en que la administración de los tributos no está necesariamente en manos del Gobierno que tiene derecho al producido y que ha legislado el impuesto. Es así como el Estado federal recauda tributos cantonales y los cantones recaudan tributos federales en nombre y por cuenta de la Confederación. A su vez, los Cantones delegan parte de

sus facultades en la Comunas y éstas pueden establecer suplementos autónomos a los impuestos cantonales a la renta.

Como se ve, la Confederación Suiza admite al mismo tiempo: a) la separación de las fuentes; b) la concurrencia y c) la participación.

Lo que más parece criticable en este ejemplo es la coexistencia de la participación, mientras se mantiene el ejercicio efectivo de facultades concurrentes

### 3. Estados Unidos

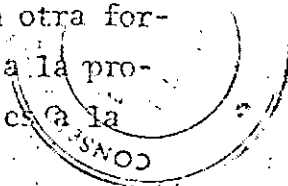
El sistema de relaciones financieras intergubernamentales, antes de la primera guerra mundial, era prevalentemente el de la separación de fuentes.

El Gobierno central dependía fundamentalmente de los derechos aduaneros y de los impuestos a la renta y los Estados, de los impuestos a la propiedad, pero iban introduciéndose en los impuestos a la renta y a los negocios (consumos).

Con la primera guerra mundial se verificó una gran expansión de los gastos federales y correlativamente de los impuestos a la renta que proveyeron, en gran proporción, a cubrir las mayores necesidades.

Después de la guerra, a pesar de la disminución de los gastos del Gobierno central, no hubo un retorno a la presión anterior de los impuestos a la renta y se mantuvo el impuesto a las sucesiones, paralelo al de los Estados.

En el orden estatal la evolución se manifestó en otra forma. 1. Decreció la importancia de los impuestos a la propiedad. 2. Aumentó la gravitación de los estatales



renta y a los consumos y simultáneamente se ampliaron las asignaciones a las comunas.

Esto hizo prevalecer en esa época el sistema de la concurrencia, que es hoy típico de las relaciones financieras intergubernamentales en los Estados Unidos.

La mayor tendencia a la centralización de las finanzas se verificó como consecuencia de la gran depresión de los años 30.

Los rasgos fundamentales de esa época fueron el gran volumen de gastos del Gobierno Federal para la estabilización económica, la creación de amplios programas federales y estatales de asistencia y seguridad social, y conexas con estos, las cuantiosas asignaciones federales a los Estados, con el fin y bajo la condición de cumplir su papel en el programa (sistema de asignaciones globales condicionadas).

Surgió así la colaboración y la mutua asistencia en la consecución de propósitos comunes, que la doctrina ha puesto bajo el significativo rótulo de "federalismo cooperativo".

La segunda guerra mundial trajo nuevamente una fuerte expansión de los gastos federales y con ello la prevalencia de los impuestos federales en la recaudación total.

La posguerra no marcó un retorno del Gobierno federal a las posiciones anteriores, sino un alza de las tasas de los impuestos federales.

Los Estados y las Municipalidades tuvieron que competir para disputarse la capacidad contributiva del país. Sin em-

bargo, continuaron teniendo gran importancia las transferencias entre gobiernos: del Gobierno federal a los Estados y a las Municipalidades, y de los Estados a las Comunas. Esta situación ha significado, por un lado, cierta extensión del control federal; por otro lado, una mejora en el cumplimiento de las funciones que cuentan con la ayuda federal, por parte de los Estados y Municipalidad. Se han presentado superposiciones, conceptuadas como inevitables por la estructura política del país, pero se consideran a las asignaciones como un camino intermedio de coordinación que aseguran el cumplimiento de las funciones con el mínimo de centralización.

La tendencia de la Unión a fundar los ingresos federales principalmente en el impuesto a las rentas (en 1960, el 80%), mientras que los Estados se basaron en impuestos generales o particulares a los consumos (1960, el 60%), tales como impuestos generales a las ventas al por menor, impuesto a la nafta y otros selectivos a las ventas, pueden hacer surgir la impresión de que de hecho se haya restablecido una especie de sistema de separación de fuentes. Sin embargo, esta conclusión no es exacta, en realidad, subsisten en gran escala el sistema de la concurrencia y las superposiciones, especialmente en el campo del impuesto a la renta y del impuesto sucesorio.

La doctrina aconseja, como un remedio posible, el sistema de la participación. Pero los Estados norteamericanos no aceptan este sistema. Se recomienda también el de las cuotas adicionales. En los Estados Unidos este sistema ha sido utilizado en dos modos distintos. Algunos pocos Estados han determinado la obligación del impuesto a los réditos estatal como un por ciento de la obligación del impuesto federal. Otros, en cambio, han utilizado la base imponible del impuesto federal, aplicando su propia escala de tasas.



#### 4. Brasil

Brasil es el prototipo del sistema de la separación de fuentes, lo que no excluye, por cierto, la coexistencia en alguna medida de los otros sistemas de coordinación financiera.

En efecto, la Constitución de 1946, siguiendo la tradición de constituciones anteriores, pero con algunas modificaciones tendientes a favorecer a las Municipalidades, ha establecido la siguiente distribución de fuentes tributarias entre los tres niveles de la organización estatal.

- a) Corresponden al Estado federal los impuestos de: 1) Importación; 2) Consumo; 3) Combustibles, lubricantes, minerales y energía eléctrica, con la obligación de compartirlo entre los Estados miembros; 4) Rentas; 5) Transferencias de fondos al exterior; 6) Sobre actos e instrumentos regulados por ley federal (papel sellado).
- b) Corresponden a los Estados los impuestos de: 1) sobre la propiedad territorial, excepto la urbana; 2) Transmisiones "mortis causa"; 3) transmisiones de propiedad inmobiliaria entre vivos; 4) Consignaciones y ventas; 5) Exportación al extranjero hasta el 5% del valor; 6) Actos regulados por ley estatal ante la administración y la justicia del Estado.
- c) Corresponden a las municipalidades: 1) La participación en el impuesto federal a la renta; 2) La participación en el impuesto federal a los combustibles;

3) Impuesto predial y territorial urbano; 4) Licencias; 5) Impuesto a las industrias y profesiones; 6) Impuesto a las diversiones; 7) Gravámenes a los actos de competencia municipal.

Al lado de estas fuentes discriminadas, la Constitución prevé que cualquier impuesto no contemplado en la competencia exclusiva federal, estatal o municipal, podrá ser instituido por el Estado federal o por un Estado miembro, correspondiendo a ésta la recaudación, pero con la obligación de dar participación a las Municipalidades y al Gobierno federal (caso del IVA Brasileño).

Si en uso de estas facultades concurrentes el Estado federal crea un impuesto idéntico a otro estatal, el primero excluye siempre al estatal.

El Gobierno federal subsidia a los Estados para el cumplimiento de tareas de interés común.

Es típico del derecho brasileño el principio de exclusión que impide la doble tributación, aún verticalmente. El impuesto federal excluye siempre al estatal idéntico. Si dos gobiernos gravan el mismo hecho imponible, uno de ellos es incompetente y uno de los gravámenes es inconstitucional.

##### 5. Argentino

En la República Argentina, al construir la unidad nacional bajo la Constitución de 1853, a pesar de las disposiciones constitucionales que pueden interpretarse en el sentido de crear un sistema de concurrencia, la realidad

de los hechos y la efectiva utilización de las fuentes tributarias, representó un sistema de separación de fuente. En efecto, la Nación utilizó como fuente principal de sus recursos los derechos aduaneros que le estaban atribuidos con carácter exclusivo, mientras las Provincias explotaban las fuentes tributarias constituidas por impuesto a la producción o al consumo, contribución territorial y patentes.

Es a partir del año 1890 que el sistema de la concurrencia se instaure de hecho, con la creación de los impuestos internos nacionales, creados como impuestos directos por tiempo determinado, de conformidad con el art. 67, inc. 2 de la C.N.

Pero poco tiempo después, dichos impuestos se establecen como permanentes en virtud del principio, alegado por Terry, de la concurrencia de facultades respecto de los impuestos indirectos, convalidada luego por la Corte Nacional.

A partir de ese momento y por un largo período de cuarenta años, el sistema fue el siguiente:

- a) La Nación utilizó en forma exclusiva los derechos aduaneros.
- b) Las Provincias, en forma exclusiva, contribución directa y patentes.
- c) La Nación y las Provincias, en concurrencia, los impuestos a los consumos.

El sistema de concurrencia se fortaleció cuando la Nación introdujo en su régimen tributario los impuestos

a los réditos y a las ventas, aún cuando las provincias no explotaran a las rentas en forma concurrente.

A partir de 1935, se inicia el sistema de la participación con la Ley Convenio de Unificación de Impuestos Internos y la distribución a las provincias de una parte del producido de los impuestos de los réditos y a las ventas (Leyes 12.139; 12.143 y 12.147). Más tarde se incorporan los impuestos a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales..

El proceso continúa con la entrada en vigor de la ley 14.390, año 1955, prosigue con la ley 14.788 del año 1959 y concluye con la ley 20.221 del año 1973 y sus modificatorias.

Esta última introduce innovaciones fundamentales:

Forma una sola masa financiera con el producido de los impuestos coparticipados.

Equipara la participación de la Nación y de las Provincias.

Automatiza la distribución de los recursos.

Reestablece la obligación de las provincias de hacer participar a municipalidades en los recursos provenientes de los impuestos nacionales, antes contenida en la ley 12.956 del año 1947.

Las provincias se obligan a su vez, a que las municipalidades no aplique gravámenes análogos a los nacionales coparticipados.

La prohibición apunta a eliminar o atenuar la imposición municipal a los consumos.

El régimen de la ley 20.221 que vencía el 31-12-83, fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1984.

### III. Coordinación de las finanzas provinciales y municipales Coparticipación Municipal, el problema en el plano teórico

El problema de la distribución de los recursos tributarios entre las provincias y municipalidades es parte de un problema más amplio, el de la coordinación de las finanzas entre los dos niveles de gobierno.

Este, a su vez, consiste esencialmente en repartir equilibradamente las funciones y gastos y los recursos de modo de asegurar el cumplimiento de los cometidos asignados a cada esfera de gobierno.

En materia de funciones la distribución no ofrece dificultades por la circunstancia de que la mayoría de las mismas están predeterminadas como propias de uno u otro nivel por factores históricos e institucionales.

Así, por ejemplo, las funciones relativas a educación, justicia, seguridad, etc. son asignadas por definición a las provincias y otros cometidos, como los servicios urbanos, a las municipalidades.

En materia de recursos la situación es distinta, aquí el peso de los factores históricos e institucionales transforma lo fácil en difícil.

En efecto, si se ponderaran los gastos de la Provincia y de las Municipalidades y se asignara a cada nivel la parte necesaria del total de recursos disponibles en las dos esferas de gobierno, sin considerar a algunos recursos como propios de la Provincia y otros como propios de las Municipalidades, la distribución sería fácil.

Pero en la práctica no es así, por la circunstancia de que cada esfera de gobierno se atribuye como propios los recursos de su propio sistema tributario. El de las Provincias sustentado en impuestos y el de las Municipalidades sustentado en tasas.

Ahora bien, el hecho de contar con impuestos permite a las Provincias desarrollar sus recursos de modo que acompañen al desarrollo de sus funciones.

A la inversa, el hecho de administrar tasas impide a las Municipalidades desarrollar sus recursos al compás del desarrollo de sus servicios, generándose como consecuencia un desequilibrio entre sus gastos y recursos propios que en teoría debe ser salvado con la coparticipación.

Pero el desequilibrio crece año a año y la coparticipación no siempre crece en la misma medida.

Es el tema que más se debate cada vez que las Provincias y las Municipalidades reabren la discusión sobre el reparto de recursos.

Para las provincias la solución consiste en mantener estabilizado el desequilibrio, y aún reducirlo, mediante un mayor esfuerzo impositivo por parte de las municipalidades. Tal mayor esfuerzo, según se sostiene, debería centrarse en la igualación de las tasas y de los costos de prestación de los servicios.

Las Municipalidades, por su parte, entienden que el desequilibrio y su aumento progresivo es el fruto de las podas sufridas en su poder impositivo y que el ajuste de sus ingresos propios sólo sería posible mediante la recomposición de ese poder.

El punto de vista de las Provincias sobre el nivel de las tasas merece algunas reflexiones.

En primer término, debe recordarse que en casi todo servicio prestado operan costos fijos y costos variables que no siempre se correlacionan con el tamaño del núcleo urbano que lo recibe.

Admitida las diferencias de costos en la prestación de un mismo servicio entre distintas municipalidades y siendo éste el determinante del nivel de la tasa, se llega a que la aplicación generalizada de dicho criterio puede producir efectos no deseables. Por ejemplo, que la carga sea sustancialmente más elevada en los municipios de menor tamaño que en los centros de mayor población.

Además, sólo algunos servicios que reconocen beneficiarios directos podrían autofinanciarse por vías de las tasas.

Otros que no son susceptibles de imposición, como el control del tránsito, para citar alguno, no admiten otra forma de financiación que la participación, a menos que su costo se transfiera -cosa ilógica- a las tasas de los servicios sujetos a retribución.

De lo expuesto se deduce que la solución del problema del desequilibrio no depende exclusivamente del nivel de las tasas, así como tampoco de las demás fórmulas que tengan en vista el esfuerzo impositivo municipal.

Sobre esta conclusión se hablará en el punto siguiente relativo al criterio municipal.

El punto de vista de las Municipalidades, según el cual el desequilibrio entre los gastos y recursos puede neutralizarse mediante la recomposición de sus sistema tributario, merece considerarse en dos planos, el legal y el real.

En el legal no existe razón para hablar de recomposición del poder fiscal municipal por la circunstancia de que los instrumentos de que deviene tal poder (Leyes Orgánicas y aún Constituciones) mantienen sin modificaciones las competencias y facultades municipales de las que, a su vez, derivan los tributos.

Pero en el plano real el ejercicio pleno de tales facultades implicaría un sinnúmero de colisiones con los instrumentos fiscales nacionales y provinciales.

Un breve repaso de los cambios producidos en las últimas décadas en el campo de los tributos ayudará a explicar porque no es viable recomponer el sistema fiscal municipal, al estilo de la primera mitad del siglo.

Hasta fines de los años cuarenta las Municipalidades percibían patentes, derechos y licencias que percutían sobre los comercios, industrias y servicios.

Al mismo tiempo regían los impuestos nacionales a las ventas e internos y el provincial al capital en giro, así como patentes y licencias, que incidían sobre el mismo sector.

La superposición de los tributos municipales con los nacionales y provinciales no era discutida, supuestamente porque la presión final no era elevada y la municipal muy leve.

En el nivel de la presión municipal tenía mucho que ver la circunstancia de que las municipalidades distribuían su carga, equilibradamente, sobre tres sectores: a) inmuebles; b) comercios e industrias y c) automotores.

En los años cincuenta cambia sustancialmente el panorama.

Crecen vertiginosamente los gastos del sector público, en los tres niveles.

La Nación acentúa la presión de sus tributos.

Las Provincias concentran los disponibles en su órbita y aumentan ostensiblemente su peso.

Primero, absorben la patente municipal a los rodados que pasa a ser el impuesto provincial a los automotores.

Segundo, unifican la imposición a los comercios, industria y servicios en el impuesto general a las actividades lucrativas, sin armonizar el tributo con los de las municipalidades.

Las Municipalidades advierten las ventajas del sistema provincial y unifican sus licencias y patentes comerciales convirtiéndolas en un gravamen paralelo a lucrativas, con nivel de presión casi similar.



Como era lógico suponer los contribuyentes y los especialistas, ante el crecimiento de la presión comenzaron a investigar las características que asumía el tributo municipal y se multiplicaron los cuestionamientos.

El problema se agudiza con el advenimiento del Impuesto al Valor Agregado y la reimplantación de lucrativas bajo el nombre de Ingresos Brutos y culmina, al menos en la voz oficial, con la propuesta de la Secretaría de Hacienda de eliminar los tributos municipales a los consumos.

Todo este proceso tiene un denominador común, la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

1. La Nación no coordinó con las Provincias su política de imposición a los consumos.
2. Las Provincias no coordinaron con las municipalidades de manera tal que su impuesto a las actividades lucrativas absorbiera la imposición municipal.
3. Las Municipalidades no ejercieron su poder político en medida suficiente como para lograr de las Provincias una solución orgánica que preservara su principal fuente de recursos mediante algún mecanismo idóneo, aún a expensas del sacrificio de sus tasas comerciales.

#### IV. Reseña y acotaciones sobre el régimen legal en La Rioja en materia financiera municipal

##### A.1. Consideraciones previas

Dos aspectos fundamentales se debaten en el orden nacional e internacional sobre la organización de los municipios: autonomía o autarquía comunal. Determinemos, entonces, la diferencia que existe entre ambas concepciones

para lo cual haremos uso de términos del Dr. Benjamín Villegas Basavilbaso que nos permitirán ubicarnos de inmediato en el centro mismo del problema:

"Los conceptos de autonomía y autarquía son sustancialmente distintos. Las provincias en el sistema federal argentino son autónomas porque se dan sus propias constituciones sin intervención del gobierno federal, pero están obligadas a condicionarse a la Carta Fundamental, por eso no son soberanas. La autonomía implica un poder constituyente condicionado. El significado de autarquía es racionalmente diferente, está limitado a la capacidad del ente para administrarse a sí mismo, de acuerdo con reglas dictadas por un ente superior y distinto. La autarquía nunca implica el ejercicio de un poder constituyente.

"La organización autónoma de las comunas, de conformidad con el significado jurídico de autonomía, exigiría ineludiblemente que las Constituciones provinciales instituyeran el poder municipal, esto es, acordaran a los municipios su poder constituyente, el cual naturalmente sería condicionado, así como las Constituciones provinciales se hallan condicionadas a la Constitución Nacional. (Villegas Basavilbaso, Derecho Administrativo, Bs. As., 1950, t. II, pág. 405)".

A título ilustrativo digamos que en el país, hasta la década de los años 50 en que se promulgan constituciones para las nuevas provincias con la única excepción de la sancionada en 1921 para la Provincia de Santa Fe, de efímera vigencia, todos los regímenes municipales implantados por las leyes fundamentales provinciales respondieron con exclusividad a la corriente partidaria de los municipios autárquicos.

Después, las jóvenes provincias de Formosa, Río Negro, Neuquén, Chubut y la preexistente de Santiago del Estero, reconocieron constitucionalmente a sus principales municipalidades la facultad de dictarse sus propias Cartas Orgánicas.

En este último aspecto la Constitución de la Rioja no se puede citar como afiliada a la corriente autonómica, desde que su régimen municipal se encuentra ligado a una ley específica, dictada por un ente distinto y superior, según reza el inc. 17 - art. 65 - Sección II - Atribuciones de la Legislatura.

## A.2. Premisas constitucionales

Los poderes que la constitución confiere a los municipios en materia de recursos están contenidos en las siguientes normas:

La primera - art. 141 inc. 2 - que consagra las materias de competencia municipal.

De tales materias, entre las que se cuenta las obras de salubridad, higiene, irrigación, vialidad vecinal, cementarios... y los demás objetos que por su naturaleza caigan bajo su jurisdicción, surge el poder fiscal inherente a la fijación de tasas retributivas por la prestación de los servicios.

La segunda - art. 141 inc. 4 - referida a la atribución de votar su presupuesto de gastos, los recursos para costearlos y establecer impuestos sobre los ramos y materias no legislados por el presupuesto general de la provincia.

La expresión "establecer impuestos sobre los ramos y materias no legislados por el presupuesto de la provincia" pone en evidencia la intención de los constituyentes de vedar la concurrencia de impuestos provinciales y municipales de igual naturaleza.

Ello admitido, también debe asumirse que la intención de compatibilizar el sistema tributario municipal con el provincial no conlleva la idea de circunscribir los recursos municipales al producido de las tasas retributivas previstas en el art. 141 inc. 2, con el añadido de algún impuesto, como la patente de rodados (hoy automotores).

Al contrario, el silencio de la Constitución respecto a otras fuentes de recursos, como podría ser la participación de los municipios en los recursos tributarios provinciales y nacionales (ley 20.221), autoriza a interpretar que los constituyentes optaron -deliberadamente- por la fórmula de poner el tema financiero en manos de los dos niveles de gobierno, sin la atadura de normas de rango superior cuya sola presencia podía disminuir la capacidad de legislar a través de la ley de municipalidades sobre mecanismos financieros especiales.

A.3. Ley Orgánica N°1871 y su modificatoria Decreto-Ley N°2144

A título de introducción diremos que el art. 69 - relativo a los recursos ordinarios de las municipalidades se enhebra con el 141 inc. 2, de la Constitución. De esta última norma se dijo en el punto anterior (A.2.) que la Constitución al establecer los ramos y materias de competencia comunal, hacía surgir el poder fiscal inherente al establecimiento de contribuciones por la prestación de los servicios derivados de los ramos y materias sujetos a su jurisdicción.

El análisis de sus incisos (1 a 23) permitirá presentar, a grandes rasgos, el cuadro de los servicios y de los tributos que pueden emerger de los mismos y, a la par, volcar algunas reflexiones sobre su valor como fuente de recursos y sobre su razonabilidad.

Inc. 1: Establece la participación municipal en el producido del impuesto inmobiliario provincial (8%), cuya distribución se fija en la forma siguiente:

90% por población

10% por dispersión de población.

Ambos prorrateadores merecen comentarse por la circunstancia de que resulta de interés para el trabajo ahondar algo respecto a la de este tipo de instrumentos, cuya elección plantea problemas de difícil solución.

Los principales criterios de distribución, tanto entre Nación y provincias como entre provincias y municipios, pueden agruparse en la siguiente forma:

- a) Criterio devolutivo, y
- b) Criterio redistributivo (en sentido amplio)

El segundo -criterio redistributivo- puede basarse en:

- b.1) Necesidades para afrontar erogaciones, y
- b.2) Necesidades derivadas de la insuficiencia de recursos propios.

El prorratador 90% "por población" se inscribe en gran medida en el criterio devolutivo, por cuanto el porcentual elegido parece estar influido por la idea de hacer participar en medida equivalente a la recaudación del impuesto inmobiliario urbano edificado, medida en función al número de habitantes de cada municipio.

La fórmula no es objetable, pero de alguna manera deja de ser satisfactoria para los municipios rurales, cuyo aporte a la recaudación del impuesto inmobiliario no es tenido en cuenta, salvo en la porción que resulta a su favor por el reparto del 10% restante.

Además, la forma más simple para aplicar el criterio devolutivo en impuestos como inmobiliario y automotores es tomar la participación de cada municipio en la recaudación total y repartir entre los mismos según la contribución aportada por cada uno. En la hipótesis de que la recaudación real presentara dificultades o demoras en la distribución, el problema se supera tomando como distribuidor de la recaudación real la proporción que corresponde a cada jurisdicción en el cargo total que arroje la emisión del impuesto.

Por otra parte, es oportuno aclarar que en otros impuestos, como es el caso de ingresos brutos, la aplicación del criterio devolutivo se vuelve más compleja de implementar, por la existencia de empresas que operan en varias jurisdicciones y el lugar en que efectúan sus pagos pueden no guardar correspondencia con los lugares en que efectivamente se realizan las actividades u operaciones gravadas.

El segundo prorratador -10% por dispersión de población- podría ser clasificado como de tipo redistributivo, pero recordando lo dicho sobre la participación de los municipios menos poblados en la recaudación del impuesto inmobiliario -particularmente los rurales- la idea de la redistribución se desvanece, dando paso al criterio de compensación.

Partiendo de la conclusión anterior se llegaría a que dicho 10% no puede haberse basado en el propósito de afrontar las erogaciones ni suplir la insuficiencia de recursos de los municipios menos dotados.

Inc. 2: Contempla la asignación de recursos provinciales por otros conceptos que los previstos en el inc. 1°. La expresión "otros conceptos" permite visualizar dos objetivos fundamentales tenidos en vista por el legislador:

En primer término, mantener la política trazada por los constituyentes de guardar silencio sobre las fuentes de recursos municipales de manera que el tema financiero más complejo -la coparticipación- quede en manos de los dos niveles de gobierno, sin ataduras legales:

Segundo, concordante con la política enunciada en el párrafo anterior, posibilitar la celebración de convenios destinados a reglar la coordinación financiera entre la Provincia y los municipios.

Los instrumentos que se analizarán en los puntos siguientes corroboran esta afirmación.

Inc. 3: Declara recurso municipal a las patentes de vehículos automotores y rodados en general.

Tanto en La Rioja como en otras provincias, la patente pasó a ser el impuesto a los automotores.

La absorción se funda en la conveniencia de unificar la legislación y centralizar la recaudación del gravamen en un único ente provincial, a efectos de lo siguiente:

- a) Minimizar el costo de percepción
- b) Neutralizar las relocalizaciones artificiales de vehículos
- c) Evitar guerras tributarias intermunicipales (municipios de alta presión en algunos casos y oasis fiscales en otros)

La experiencia en varias provincias muestra que en los años iniciales de la unificación la recaudación se distribuía en más del 95% entre los muni

cipios, de acuerdo con su respectivo parque de automotores; luego, a lo largo del tiempo, el porcentaje fue disminuyendo hasta llegar a niveles inferiores al 30%. Distinto es el caso de Córdoba y Jujuy y unas pocas provincias más que continúan distribuyendo el total. La Rioja distribuye el 50%.

Inc. 4: Contiene varios supuestos de imposición, algunos imprecisos

a) Impuestos de corretaje

El término "corretaje" lleva a pensar que, se trata únicamente de los derechos de venta ambulante, también conocidos como "sisas" o "permisos". Por extensión podría aplicarse a las "ferias externas", o sea en la vía pública.

Su valor como fuente de recursos, no merece comentarse; sin perjuicio de ello es conveniente anotar que a través de este gravamen las municipalidades pueden alentar o desalentar la venta ambulante, según convenga a los intereses de la población.

b) Frigoríficos, mataderos y mercados

Desde una interpretación literal se llegaría a que los "frigoríficos, mataderos y mercados" constituyen casos específicos de imposición, conclusión que no convence por lo siguiente:

- 1) Porque respecto de los tres supuestos mencionados la causa legítima para imponer estaría dada por la prestación de servicios de control bromatológico y tales servicios, de cumplimiento indispensable, comprenden también a una diversidad de ramos, como carnicerías, despensas, restaurantes, confiterías, etc. que, en consecuencia, resultarían liberados del gravamen.
- 2) Porque respecto a mercados debe descartarse la causal del abasto, dado que este tipo de derechos está contenido en el inciso 5°
- 3) Porque respecto a frigoríficos y mataderos también deben descartarse los servicios de inspección veterinaria, legislados en el inciso 5°.

## c) Arrendamiento de puestos y locales en los mercados municipales

Versa sobre recursos extratributarios.

El valor de la primera parte de este inciso como fuente de recursos se comentará al tratar el inc. 5°, en cuanto a su razonabilidad se dejan expresadas las dudas que plantea el texto.

Inc. 5: Igual que el anterior, contiene varios supuestos de imposición, algunos imprecisos.

## a) Derechos de abasto

Para ubicar el origen de estos derechos y la razón de su inserción en el cuadro de recursos municipales sería necesario retroceder a épocas en las que la regulación del abastecimiento y del comercio en ciudades y pueblos competía, en exclusividad, a la institución municipal.

El por qué perduran pese a los múltiples cambios habidos en los ordenamientos fiscales es tarea de historiadores.

Para el trabajo lo que interesa es desentrañar qué función cumple como especie tributaria y en qué casos es posible aplicar los derechos con causa legítima. Para ello se pasará a analizar las figuras comprendidas en la denominación del trabajo:

## 1. Abastecimiento de productos comestibles no perecederos

## 1.1. De productores o mayoristas locales a minoristas

Se trata, normalmente, de productos envasados - conservas, pastas secas, especies, dulces, golosinas, leche en polvo, entre otros - con marca registrada y expendio autorizado por organismos bromatológicos nacionales o provinciales.

La función municipal, en este caso, consiste en verificar en los comercios minoristas que los productos se expendan al público en buen estado de conservación e higiene.

De lo anterior se sigue que el servicio - potencialmente retribuable - no encuadra en el "abasto".



### 1.2. De productores o mayoristas foráneos a minoristas locales

El encuadramiento del servicio es el mismo que en el caso anterior. El hecho de que en algunos casos los mayoristas operen con los minoristas, sin el respaldo de pedidos previos, no legitima la aplicación de los derechos.

### 1.3. De productores, mayoristas o minoristas foráneos directamente al público

Esta figura encuadra en el inciso 4° - corretaje, sisa o permiso, de lo cual se sigue que la aplicación de los derechos implicaría gravar por partida doble, sin causa.

## 2. Abastecimiento de productos comestibles perecederos

### 2.1. De productores o mayoristas locales o foráneos a minoristas instalados en mercados privados o municipales o fuera de ellos

Tratándose de hortalizas, el servicio municipal consiste en verificar si los productos son o no aptos para el consumo y si su expendio se realiza en buen estado de conservación y de higiene.

De lo anterior se sigue que el servicio es de carácter bromatológico y, que como tal, no encuadra en los derechos de abasto. La conclusión vale también para los mercados municipales en los cuales, al servicio bromatológico, se suma el arrendamiento de los puestos o locales:  
inc. 4°)

Tratándose de carnes, pescados, leche y huevos, entre otros, el servicio retribuable se ubica en la inspección veterinaria, en los casos siguientes:

- a) Inspección de faena en los frigoríficos y mataderos locales en los que el servicio no sea prestado por organismos provinciales o nacionales.
- b) Control y visado de los certificados sanitarios que amparen las reses o medias reses introducidas al municipio por abastecedores que operen en frigoríficos o mataderos instalados en otras jurisdicciones.

- c) Reinspección veterinaria de carne trozada y menudencias introducida al municipio por los abastecedores mencionados en el punto anterior.
- d) Inspección veterinaria de pescados.
- e) Control bromatológico en carnicerías.
- f) Control bromatológico de aves, leche y huevos, a nivel mayorista y minorista

3. Abastecimiento de productos no alimenticios.

La aplicación de los derechos carecería de justificación.

4. Inscripción y matrícula de abastecedores y consignatarios de ganado

Se trata de un servicio administrativo, retribuable por vía de los derechos de oficina (inc. 12).

- Resumiendo: Los derechos de abasto, como supuesto autónomo de imposición, han perimido.

Inc. 6: Derechos de tránsito, carga y descarga

Los derechos deben entenderse como sinónimo de la patente de automotores prevista en el inc. 3. Empero, no se descarta que el inciso se refiera a la facultad municipal de reglar el tránsito y de sancionar las infracciones respectivas, en tal caso su valor como recurso estaría representado por la recaudación de las multas.

En cuanto a la carga y descarga, se entienden que forman parte del régimen mencionado en el párrafo anterior, inclusive en lo que se relaciona con las infracciones.

Inc. 7: Derechos de cementerio

Dado la naturaleza de estos derechos, se conceptúa inadecuado considerarlos en términos de recursos.

Inc. 8: Derechos por inspección electromecánica

Se trata de servicios técnicos cuya prestación se verifica en dos áreas:

- a) Instalaciones electromecánicas destinadas a servicios centrales en edificios, generalmente de propiedad horizontal.
- b) Instalaciones de equipos industriales en fábricas y maquinarias en talleres.

Respecto a equipos industriales la intervención municipal exige cumplir servicios de control muy variados, complejos y discontinuos, cuyo costo de prestación efectiva excede, por lo general, a lo recaudado por tal concepto.

Inc. 9: Contraste de pesas y medidas

En términos de recursos, no merece comentarse.

Inc. 10: Derechos de publicidad

No son productivos y cuando más se amplía su campo de aplicación, más se encarece su control y recaudación, pasando a ser deficitarios.

Inc. 11: Derechos de inspección a establecimientos insalubres, peligrosos o incómodos.

La figura es un tanto imprecisa y como fuente de recursos no merece comentarse.

Inc. 12: Derechos de oficina

Se legislan en el carácter de tasas retributivas por servicios administrativos y se recaudan mediante sellos o timbres.

Su valor como recurso plantea dos supuestos:

Uno, si se aplican a todas las actuaciones, presentaciones, trámites, etc., sin indagar la naturaleza de las mismas, la recaudación tendrá cierta significación.

El otro, si se aplican a las gestiones que involucren un beneficio material para el presentante, la recaudación disminuye, pero se pone en evidencia ante los vecinos una política municipal de puerta abierta a los reclamos, peticiones, etc.

Inc. 13: Derechos de construcción

Constituyen servicios técnicos de especial importancia para el desarrollo edilicio y prestigio estético de los municipios.

Su valor como recurso es relativamente importante, así como también el costo de prestación.

Inc. 14: Derechos de extracción de áridos (arena, ripio, piedras)

Su valor como recurso es muy escaso, salvo que se trate de lugares del dominio municipal cuya explotación comercial por terceros resulte de interés.

Inc. 15: Derechos de uso de espacios públicos

Están ligados a los servicios de electricidad, sanitarios, gas y teléfonos. Su valor como recurso puede llegar a ser significativo, en tanto se celebren convenios satisfactorios con las empresas prestarias.

Respecto a los servicios eléctricos es conveniente recordar que el uso de los espacios constituye un componente de los derechos que corresponde percibir a los municipios en virtud del otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio. La generalidad de las comunas del país reciben el 6% del producido de la venta de energía en su jurisdicción, excluida la destinada al alumbrado público.

Inc. 16: Derechos de concesión

Están comprendidos en el comentario del inciso 15.

Inc. 17: Contiene varios supuestos, algunos ligados a otros incisos

a) Chapas matrícula

Las correspondientes a automotores las provee el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor.

b) Carnet o libretas

Comprende a las licencias para conducir vehículos y a las libretas de sanidad. En términos de recursos no merecen comentarse.

c) Arrendamiento de propiedades y bienes municipales

Los únicos productivos son, por lo general, los locales y espacios en mercados.

d) Venta de residuos y basuras

Es muy improbable que los municipios encuentren interesados en la compra de residuos.

e) Venta de arrendamiento de sepulturas y terrenos en cementerios.

Se insertan en el inciso 7.

Inc. 18: Servicios de alumbrado público, cuando sean prestados por el municipio

La expresión "cuando sean prestados por el municipio" lleva a pensar en la posibilidad de que la prestación pueda efectuarse por algún organismo provincial o por una cooperativa de vecinos, caso de que fuera así, sería aconsejable mantener el recurso en cabeza de los municipios.

Una previsión contenida en el inciso que merece mencionarse es la que ordena afectar la recaudación por el alumbrado al pago del servicio.

Incisos 19, 20 y 21: Servicios de limpieza y conservación de calles y de recolección de residuos

Los servicios descriptos en estos incisos y los de alumbrado constituyen la fuente de recursos - propios - más importante que aún conservan las mu

nicipalidades. Las ordenanzas impositivas los legislan, por lo general, en forma unificada para facilitar la liquidación y recaudación.

El costo de prestación crece de continuo y cada vez resulta más difícil mantener al nivel de los gastos.

Esto se ha intentado corregir mediante la fórmula de igualar las tasas y los costos, pero el desequilibrio continúa aumentando. En otra parte del estudio se procurará ahondar en el tema entendiendo que el problema y su solución debe abordarse desde un enfoque distinto a los empleados hasta el presente.

Inc. 22: Servicios de limpieza de terrenos baldíos

En términos de recursos no merece comentarse.

Inc. 23: Servicios de desinfección de vehículos de alquiler, cloacas, de sagues, pozos y obras de salubridad. Análisis bromatológicos en establecimientos que elaboren artículos de consumo y mercaderías que al mismo objeto se introduzcan al municipio

Los servicios de desinfección no merecen comentarse. En cuanto a los análisis bromatológicos en establecimientos que elaboren artículos de consumo y mercaderías que se introduzcan al municipio al mismo objeto, se entiende que no comprenden a los productos cuyo expendio se encuentre autorizado por organismos nacionales o provinciales; siendo así, su ámbito de aplicación queda reducido a unos pocos casos de menor importancia.

El artículo 70 declara recursos extraordinarios los siguientes

Inc. 1: El precio de los bienes municipales enajenados.

Inc. 2: El producido de los empréstitos.

Inc. 3: Los subsidios, legados y donaciones hechos a la municipalidad.

Inc. 4: El producido de las contribuciones especialmente afectadas a gastos extraordinarios y al reembolso de empréstitos.

Inc. 5: Las sumas que la Provincia entregue a la Municipalidad para una obra o gasto determinado que señale la Legislatura o el Poder Ejecutivo.

Los incisos 1 a 3, se explican solos.

El inciso 4 posibilita la implantación de contribuciones de mejoras para financiar obras de pavimentación, alumbrado, etc.

Y el inciso 5, predetermina una fórmula de coordinación financiera entre la provincia y las municipalidades muy atractiva, por cuanto permite con certar entre los dos niveles de gobierno la asignación de recursos destinados a programas especiales. En el capítulo del trabajo "Coordinación financiera" se incluye este tema.

#### A.4. Ley N°4126 - Régimen de Coparticipación Municipal

##### Particularidades observadas

El art. 2° se ajusta a la norma de la Ley 20.221 - de Coparticipación Federal de Impuestos - que establece la obligación de las provincias de hacer participar a las municipalidades en los recursos de origen nacional, mediante transferencias automáticas.

La distribución primaria se efectúa en función a los siguientes porcentajes:

- a) Provincia: 90%
- b) Conjunto de municipalidades: 6%
- c) Fondo de Desarrollo Comunal: 4%

El porcentaje asignado a las comunas del 10% se ubica en el nivel promedio del país, dando por sentado que el reparto del 4% destinado al Fondo concluye en inversiones equilibradas entre los municipios.

Para la distribución secundaria se emplean los siguientes prorratores e indicadores:

- a) Por población: 85%
- b) Proporcional al promedio de los montos recaudados por tributos de origen municipal en los tres últimos ejercicios: 5%
- c) En razón inversa a la población: 10%

El sistema aplicado se asemeja al establecido en la Ley Orgánica - art. 69 inc. 1 - para distribuir el impuesto inmobiliario, con la única diferencia del indicador esfuerzo tributario propio, cuya presencia estaría amplificando aún más el efecto devolutivo del sistema.

El art. 8 incorpora al régimen de coparticipación a los impuestos a los ingresos brutos y a los automotores.

- a) Ingresos Brutos: 20%
- b) Automotores: 50%

Para distribuirlos, según el art. 9, se emplean los prorratores establecidos en el art. 3.

Respecto a ingresos brutos se supone que su inclusión responde a las directivas emitidas en 1981 por la Secretaría de Hacienda de la Nación en el sentido de suprimir o acotar al máximo la imposición municipal a los consumos y, a la par, resolver problemas internos de la provincia originados por la doble o múltiple imposición entre los municipios.

Respecto a automotores es oportuno recordar lo manifestado al tratar el inciso 3 - art. 69 - de la Ley Orgánica, sobre la tendencia observada en la generalidad de las provincias de disminuir gradualmente el porcentaje municipal.

#### V. Fundamentos de un régimen de coparticipación municipal.

##### A.1. Identificación de los objetivos (listado meramente enunciativo y no exhaustivo)



Objetivo 1: Asignación de recursos suficientes al nivel municipal para el cumplimiento de las funciones cuya responsabilidad les compete y de los programas de desarrollo local.

Objetivo 2: Asignación de recursos al nivel provincial para el cumplimiento de las funciones que le competen y de los programas de desarrollo.

Objetivo 3: Autonomía fiscal del gobierno municipal.

Objetivo 4: Autonomía fiscal del gobierno provincial.

Objetivo 5: Responsabilidad fiscal de cada nivel de gobierno.

Objetivo 6: Minimización del costo de recaudación del sistema tributario conjunto (Provincial y Municipal).

- Costos de recaudación y costos de cumplimiento de los contribuyentes en cada nivel y en conjunto.

Objetivo 7: Equidad territorial del sistema tributario municipal.

Objetivo 8: Evitar guerras tributarias intermunicipales.

Objetivo 9: Compensar los efectos de derrame territorial de los beneficios del gasto público provincial.

En este punto es conveniente subrayar que algunos de estos objetivos son (o pueden ser) contradictorios entre sí. A título de ejemplo:

- Objetivos 1 y 2: Los mayores recursos del nivel municipal se alcanzan con menores recursos del nivel provincial y viceversa.
- Objetivos 3 y 4: La mayor autonomía fiscal del gobierno provincial significa la menor autonomía del nivel municipal, caso contrario se producirían fenómenos muy conocidos como el de la superutilización de una mis-

ma fuente (consumos, entre otras) y problemas de sobre imposición por excesos en el nivel de tasas comunales y del impuesto provincial cuando recaen el mismo bien (inmuebles, entre otros).

- Objetivos 3, 4 y 5: La autonomía absoluta de uno y otro nivel de gobierno - con la secuela inevitable de los fenómenos y problemas enunciados en el párrafo anterior - significa para ambos cargar con el costo político que implica recaudar los tributos y la responsabilidad fiscal por los problemas que se provoquen en torno de los mismos.
- Objetivos 6, 3 y 4: La autonomía fiscal de ambos niveles de gobierno - aunque bien deslindada - implica la duplicación de esfuerzos y los mayores costos resultantes de la recaudación desdoblada (Tasas sobre inmuebles e impuesto inmobiliario - patentes comerciales e ingresos brutos). Al contrario, la emisión o recaudación unificada de aquellos tributos que admiten la unificación, significa un costo menor y un mejor control.
- Objetivos 7, 3 y 5: Para llegar a la equidad territorial sería necesario que el conjunto de municipios concretaran un acuerdo sobre el nivel de las tasas, cosa improbable por la circunstancia de que en el costo de prestación de los servicios gravitan factores económicos y de orden político local que impedirían la igualación o, al menos la aproximación. Por otra parte, sería lesionada la autonomía y responsabilidad fiscal de cada municipio, individualmente considerado.
- Objetivos 8, 3 y 5: En otro punto del trabajo se expresó que la facultad de los municipios de decidir por sí el nivel de sus tributos conlleva el riesgo de que se produzcan zonas de alta presión en algunos casos y oasis fiscales en otros. El caso de la patente de automotores y el de las relocalizaciones de vehículos que se producían antes de que se centralizara el gravamen.

## A.2. Mecanismos de distribución

Fijados los objetivos a perseguir, interesa analizar ahora las alternativas existentes respecto a los mecanismos concretos de implementación de los objetivos. En la práctica, los elementos básicos que entran en cualquier mecanismo de distribución son dos:

- a) La fijación del o los porcentajes de distribución entre la Provincia y los municipios, según se decida repartir el 4 % de una masa global formada por todos o parte de los tributos provinciales y de los recursos de coparticipación federal o porciones diferentes de los tributos provinciales y de los recursos de coparticipación federal.

El trabajo se inclina por la fórmula de la masa global.

- b) Distribución secundaria

Ponderación de los distintos prorrateadores utilizados en la experiencia argentina a fin de arribar a un distribuidor final para cada municipio.

La experiencia argentina, que cubre casi medio siglo a partir de 1935, ha sido rica en diversas tentativas de implementación de enfoques variados en cuanto a la distribución entre provincias.

En lo que sigue solo se procederá a efectuar una muy breve reseña de los prorrateadores utilizados hasta la actualidad. Esta reseña tiene un interés que trasciende del meramente histórico, ya que resulta de fundamental importancia para apreciar las cambiantes decisiones políticas que han predominado en las relaciones financieras interprovinciales durante un prologando período de tiempo.

1. Ley 12.139 - impuestos internos - 1935 a 1954

- a) Recaudación efectiva en cada jurisdicción de los impuestos internos provinciales (unificados con los nacionales a partir de 1935).
- b) Población.

2. Leyes 12. 143, 12.147 y modificatorias 1935 a 1946 (comprende impuestos a las ventas, réditos y ganancias eventuales).
  - a) Población
  - b) Gastos provinciales
  - c) Recursos provinciales
  - d) Recaudación en territorio provincial del impuesto nacional a distribuir.
  
3. Ley 12.956. 1947 a 1958 (unifica y amplía el régimen de las leyes 12.143 y 12.147 e incorpora el impuesto a los beneficios extraordinarios).
  - a) Población
  - b) Recursos provinciales
  - c) Gastos provinciales
  - d) Recaudación en territorio provincial del impuesto nacional a distribuir
  - e) ~~Inversa a la población.~~
  
4. Ley 14.060. 1951 1972 (Impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes)
  - a) Radicación económica de los bienes sujetos al tributo
  
5. Ley 14.390 - 1955 a 1972 (Impuestos internos)
  - a) Población
  - b) Producción de artículos gravados con impuestos internos y materias primas principales utilizadas en su elaboración.
  - c) Inversa al monto por habitante de la participación que le correspondía a cada provincia de acuerdo con los dos criterios anteriores.
  
6. Ley 14.788. 1959 a 1972 (Impuestos a las ventas, réditos, ganancias eventuales y beneficios extraordinarios)
  - a) Población

- b) Gastos provinciales
  - c) Recursos provinciales
  - d) Partes iguales.
7. Ley 20.221 - desde 1973 (comprende a ventas, luego IVA, réditos, luego ganancias, capitales, internos, beneficios eventuales, y otros)
- a) Población
  - b) Brecha de desarrollo
  - c) Dispersión de población.

Los detalles sobre mecánica de cálculo, bases estadísticas y ponderaciones de cada uno de los doce prorratedores utilizados excederían la extensión que se pretende dar al trabajo.

Al considerar el punto A.3. (Ley Orgánica) se efectuó el análisis de los prorratedores utilizados para distribuir el impuesto inmobiliario y de los criterios en que pueden agruparse los mismos: a) devolutivos y b) re-distributivos, en sentido amplio.

En este punto resulta conveniente volver sobre el tema para situarnos en aspectos más concretos.

### A.3. Idea básica

La idea básica de un régimen de coparticipación municipal descansa en que los recursos deben ser distribuidos entre los municipios de forma que les permita a los mismos atender a la provisión de servicios a niveles relativos que resulten adecuados (objetivo 1).

Una implementación cercana a la idea básica sería el de distribuir los recursos en función a la población de cada municipio.

El prorratedor único se justificaría en la estrecha relación existente entre los servicios y el número de habitantes. Además, se obtendría una igualación de montos per cápita en la distribución.

Por otra parte, operativamente este criterio es el de aplicación más fácil.

Nótese, sin embargo, que la utilización de este prorratador significaría un desvío de la idea básica porque no se tomaría en cuenta la situación especial de los municipios de baja densidad de población.

Además, a nadie escapa que en los municipios de baja densidad de población los costos unitarios de prestación de los servicios son más elevados que en los de alta densidad y, consiguientemente, la coparticipación debería ajustarse por esta circunstancia.

El prorratador para implementar el ajuste podría ser la densidad demográfica o dispersión de población, como está definida en la ley 20.221 de coparticipación federal o a través de la distribución de una cuota por partes iguales.

---

Pero el problema no se agota con la aplicación de los correctores mencionados en los párrafos anteriores, porque la idea básica lleva implícita la igualación o al menos la aproximación de los niveles de calidad de los servicios y las diferencias de calidad son realidades en todas provincias, en algunos casos por insuficiencia de recursos, y en otros por desniveles en las tasas derivados de la estructura de sus fuentes tributarias, o por ambas causas.

A lo anterior se agrega el hecho que los municipios que crecen más que proporcionalmente, deben hacer frente a mayores inversiones que los de crecimiento más débil. Si un municipio aumenta su población en un diez por ciento anual, deberá cada año enfrentar inversiones per cápita, en servicios, mayores que las que enfrente un municipio que crece en un cinco por ciento, o menos.

En ambos casos se trata de la necesidad de atender en forma diferencial el desarrollo de la infraestructura de los servicios, problema que no se resuel

ve con prorrrateadores automáticos porque lo que se busca es un nivel adicional de recursos para igualar o aproximar la calidad de los servicios y para satisfacer la mayor demanda que se origina como consecuencia de desigualdades en el crecimiento poblacional.

Aquí la mejor solución consiste en la distribución de aportes no automáticos, como el Fondo de Desarrollo Regional de la Ley 20.221 y el de Desarrollo Comunal, vigente en La Rioja.

El siguiente prorrrateador - esfuerzo tributario propio - merece comentarse en especial por el hecho de encontrarse incluido en la ley 4126 de La Rioja.

Su presencia se justifica - desde algún punto de vista - porque estimula a los gobiernos municipales a utilizar adecuadamente su potencial recaudatorio propio y, además, los compromete a asumir su cuota de responsabilidad fiscal (objetivo 5), sin detenerse en el costo político que ello puede significar.

---

Sin embargo, merece algunas objeciones que interesa destacar.

En primer término, esfuerzo tributario propio - tomado como premisa - significa llegar a una correlación estricta entre el nivel de las tasas y de los costos de prestación de los servicios.

Ahora bien, debe recordarse que en casi todo servicio prestado operan costos fijos y costos variables que no siempre se correlacionan con el tamaño del núcleo urbano que lo recibe ni con la capacidad contributiva de los residentes.

De esa forma, siendo el costo de prestación el determinante del nivel de la tasa, se llega a que la aplicación generalizada de la premisa puede producir efectos no deseables. Por ejemplo, que la carga tributaria sea sustancialmente más elevada en los municipios de menor tamaño que en los centros de mayor población, donde generalmente la calidad de los servicios es superior.

Además, tomar como índice la recaudación no significa necesariamente que se esté cumpliendo el principio del prorratador esfuerzo propio, desde que un municipio grande puede estar recaudando a nivel del 50% de su potencial tributario, en tanto que uno pequeño con una recaudación ínfima puede estar haciendo un esfuerzo muy superior.

La fórmula para corregir esa falla sería medir el potencial tributario de cada municipio calculando los tributos con base imponible y alicuotas uniformes, luego repartir en función a los resultados de la recaudación.

Por otra parte, se está hablando de un prorratador de tipo devolutivo o concentrador y si lo vinculamos, por ejemplo con el impuesto a los automotores observaríamos que se produce un cierto desvío, toda vez que el índice recaudación total puede alterar la relación que debería existir entre el número de vehículos radicados y su participación por tal concepto.

A la par del anterior, existe otra alternativa que no debe desdeñarse, se trata del prorratador inverso a la capacidad tributaria relativa de cada municipio, cuya utilización permite a las comunas con menor capacidad de recaudación recibir más para compensar la debilidad de sus posibilidades fiscales.

Otro prorratador que debe mencionarse es el de los gastos municipales, totales o por segmentos apropiados de los mismos para identificar a los indispensables.

La bondad de este prorratador plantea ciertas dudas, por lo siguiente.

El nivel efectivo del gasto municipal, a lo largo del tiempo, se ha venido verificando en función de tres elementos: a) las recaudaciones propias, b) la coparticipación y c) los aportes y otros subsidios del gobierno provincial.



La presencia del primero de los elementos, por su efecto sobre los gastos, estaría amplificando aún más el efecto recién reseñado respecto al prorratador recursos propios.

La presencia de los dos restantes, también por su efecto sobre los gastos, plantearía en el tiempo el fenómeno de realimentación: Mayor coparticipación, aportes y subsidios, mayor gasto y por lo tanto mayor coparticipación futura y a la inversa, menor coparticipación, aportes y subsidios, menor gasto y por lo tanto menor coparticipación futura.

Para concluir debe mencionarse otro prorratador que apareció en 1973 con la ley 20.221 de Coparticipación Federal de Impuestos.

Se trata de la "brecha de desarrollo", definida como la diferencia de nivel económico de determinadas provincias y el del área más desarrollada del país.

En el caso del trabajo, se trataría de la diferencia entre el nivel del municipio más desarrollado de la Provincia (supuestamente La Rioja) y el del resto de las comunas.

El único problema que plantea este prorratador es el de la elección de indicadores que pueden resultar útiles para determinar las diferencias de nivel. A ese fin se presentan los anexos correspondientes a los Capítulos 3, 4 y 5 del plan de trabajo con información completa sobre el desarrollo de los municipios de la provincia, en los más variados aspectos: servicios, recursos, erogaciones, etc.

VI. Coordinación Provincia y Municipios en el plano de las fuentes tributaria. Bases fundamentales a la luz de los esquemas doctrinales enunciados en el punto II.

En lo que sigue se intentará identificar a los sistemas en que debería sustentarse la coordinación tributaria, anticipando que la idea del trabajo es lograr una mezcla en la que cada uno de los sistemas elegidos cumpla un rol positivo.

A.L. Sistema de la concurrencia

En pág. se expresó que este sistema lleva a que cada nivel tiene libre acceso a las fuentes y la libre elección de los instrumentos tributarios.

Dentro de ese marco resulta de interés analizar los efectos de la concurrencia en las dos fuentes tributarias mas ricas y de rendimiento mas flexible:

a. Consumos

Sobre los consumos percuten el Impuesto al Valor Agregado del nivel nacional con tasa del 18% y el Impuesto a los Ingresos Brutos del nivel provincial con tasa que oscila entre el 1,5 y el 2,5%, en cascada, que representa en promedio un 6% para la mayoría de los productos elaborados.

Si al 24% anterior le agregáramos el 1% municipal mas del 2% por obra de la cascada- se llegaría a una presión conjunta del 26% y, como consecuencia, estaríamos incentivando la evasión, mas allá de lo que ya ocurre con IVA e Ingresos Brutos.

Desde ese enfoque, la conclusión del trabajo es contraria a la utilización del sistema de la concurrencia en la fuente consumos.

### b. Inmuebles

Sobre los inmuebles recae el impuesto inmobiliario provincial, las tasas retributivas municipales por servicios de alumbrado e higiene y, en determinados casos, la contribución por mejoras.

Cada uno de los tributos mencionados tiene su propia identidad y raíz histórica suficiente como para considerar que en esta fuente el sistema debe mantenerse.

La conclusión anterior no excluye la posibilidad de unificar la administración los tributos, por las ventajas que proporcionaría a ambos fiscos y a los contribuyentes.

### A.2. Sistema de la separación de fuentes

En pág. se expresó que este sistema tiende a asignar a cada nivel de gobierno fuentes determinadas de recursos para su utilización exclusiva y se afirmó que la separación es una solución insatisfactoria, entre otras razones, porque la autonomía teórica que proporciona se torna irrisoria por la circunstancia de que a medida que se amplían las funciones y crecen las erogaciones, se hace mas difícil que la producción de ingresos sea congruente con la magnitud de los gastos de uno u otro nivel.

La única posibilidad de utilización del sistema consistiría en la transferencia a los municipios del impuesto inmobiliario urbano, en cuyo caso la fuente quedaría escindida en dos partes, una municipal y la otra (rural) para la Provincia. Esto ocurre en las provincias patagónicas.

### A.3. Sistemas de cuotas adicionales

En pág. 7 se explicó que el sistema consiste en que el poder fiscal contrai

(sería la Provincia) estructura los impuestos y dicta las normas tributarias, mientras que el otro poder (sería el municipal) establece cuotas adicionales sobre los impuestos del primero con topes a los porcentajes adicionales.

Las posibilidades de aplicación son varias, algunas de ellas bastante atractivas, pero luego de un análisis a fondo de la mecánica de los tributos provinciales y municipales que podrían entrar en el sistema, el interés se desvanece en gran parte, por ejemplo:

a) Ingresos Brutos y Tasas Comerciales

Si se piensa en comercios cuyas operaciones se circunscriben a un municipio, la solución de las cuotas adicionales resulta adecuada, salvo el caso de comercios que por la naturaleza de sus actividades sea insusceptible de la imposición municipal.

Si se piensa en comercios o industrias cuyos hechos económicos se verifican en varios municipios, el panorama cambia, porque se plantea el problema -bastante complejo- de determinar la base para el cálculo de la cuota que a cada comuna concierna.

b) Impuesto Inmobiliario y Tasas por Servicios de Alumbrado e Higiene.

La idea de unificar la imposición a los inmuebles no es nueva ni original, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y algunas provincias patagónicas la vienen aplicando desde hace más de dos décadas con bastante éxito y aquí salta la primer pregunta:

Por que la mayoría de las provincias no han puesto en práctica la misma fórmula.

La primera parte de la respuesta es obvia, Capital Federal y algunas de

las municipalidades de las provincias patagónicas tienen poder fiscal para imponer ambos tributos.

En el resto de las jurisdicciones no ocurre lo mismo, para unificar la imposición sería menester un acuerdo expreso entre ambos niveles de gobierno.

Además, en la mayoría de las jurisdicciones las municipalidades establecen la tasa en función a las medidas lineales de frente, en tanto el impuesto inmobiliario se aplica sobre la valuación fiscal de los inmuebles.

El tránsito hacia la unidad de la base de medición (valuación fiscal) se viene produciendo, pero con bastante lentitud.

Por otra parte, no es sencillo definir el nivel de presión de la tasa para relacionarlo luego con un porcentual del impuesto.

Finalmente, también entra en juego otro factor, tal vez el más importante, que consiste en la resistencia -legítima- de los municipios a renunciar a su derecho de estructurar libremente el gravamen.

#### A.4. Sistema de asignaciones globales

En pág. se expresó que el sistema de asignaciones globales es el que menos respeta la autonomía de los niveles de gobierno de menor grado y que puede funcionar en dos formas: a) asignaciones no condicionadas, o sea sin afectación a erogaciones determinadas, y b) asignaciones condicionadas, o sea afectadas al cumplimiento de planes preestablecidos.

Lo expresado no implica de ninguna manera que el sistema deba ser descartado, por varias razones:

Porque el cercenamiento se verifica cuando las asignaciones se estable

cen como sistema único. Mezclado con otros dentro de un "sistema mayor", establecido mediante un régimen convencional, el pecado quedaría diluido y sus ventajas -que son varias- podrían ser aprovechadas.

Una de las ventajas -indiscutible- consiste en que el gobierno provincial puede hacer fluir recursos a los municipios para obras, servicios o problemas financieros circunstanciales a través de un "régimen reglado", pero en sentido amplio.

Otra, muy importante, que las asignaciones pueden cubrir una amplia gama de realizaciones por las municipalidades, especialmente de obras menores esparcidas en la provincia, cuya suma de como resultado un grado de satisfacción a los beneficiados mayor que el que puede dar una obra mayor, circunscripta a un solo espacio del territorio provincial.

Como es obvio, el gobierno provincial podrá optar en cada caso por la asignación condicionada o la no condicionada.

#### A.5. Sistema de la participación

Después de una experiencia de medio siglo el sistema de la participación, en sus variadas formas, ha entrado a formar parte de las instituciones tanto en lo que hace a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias como entre las provincias y los municipios; por esa razón y por las ventajas que proporciona pasará a ser una de las bases del trabajo, dentro de un régimen mas amplio que podría denominarse "Unión Financiera y Tributaria Provincia y Municipios".

VII. Coordinación Provincia y Municipios en el plano de los gastos y recursos, proposiciones globales: PROPUESTA I.

A.1. Consideraciones previas

Se parte de la premisa que los gastos y recursos o los recursos y gastos de los dos niveles de gobierno constituyen el "todo" del problema de las finanzas públicas de la Provincia y que a partir del conocimiento de ese "todo", recién es posible plantear y resolver cada uno de sus términos:

a) El de la Provincia y b) el municipal.

El de la Provincia no es tema del trabajo.

El municipal presenta facetas cuyo análisis se intentará efectuar en la forma mas-breve posible, por lo-extenso del tema y también para no fatigar al lector.

A.2. Principales facetas

Los servicios de alumbrado, recolección de residuos, barrido, conservación de calles, plazas y paseos, desagües y ornato, entre otros que se prestan en la vías pública para preservar la higiene y estética de las ciudades y pueblos, constituyen una de las funciones básicas del nivel municipal y el espejo en el que mejor se refleja la gestión del gobierno.

Los gastos que demanda su prestación son, a su vez, los que mas pesan en los presupuestos de las comunas, algo similar a lo que ocurre en el nivel provincial con educación, salud y seguridad.

Su financiación se sigue midiendo y efectuando con los recursos dispo-

nibles en la esfera municipal, tal como se hacía en los años cuarenta, antes de los cambios producidos en las fuentes de recursos comunales (Ver punto III. A.2.).

De esa forma se generan desequilibrios que generalmente son resueltos con aportes y subsidios cuya gestión, ponderación y otorgamiento, se convierte en una rutina incesante y fatigosa.

En otras palabras, se trata de medidas de excepción que han llegado a convertirse en un sistema permanente, cosa que no es deseable por lo siguiente:

- a) Porque coloca a los municipios en una situación de dependencia.
- b) Porque no se ajusta a los principios y reglas que deben presidir las relaciones financieras entre los dos niveles de gobierno.
- ~~c) Porque es asistemático y en tal condición conlleva al riesgo de la~~  
inseguridad temporal de las transferencias, y
- d) Porque su funcionamiento no se encuentra reglado, circunstancia que lo convierte en un sistema de manejo discrecional.

Se propone, por tanto, que el Gobierno de la Provincia y el conjunto de municipalidades arbitren la fórmula de vincular el financiamiento de los servicios con el "todo" de los recursos provinciales, tal como si fuera un ítem más de los gastos de ese nivel y a partir de ahí sistematizar las transferencias a los municipios en la medida necesaria para solventar los gastos requeridos para su prestación.

Se podrá argüir que en la fórmula se omite considerar los recursos que generan los servicios y los fondos de coparticipación, pero no es así, por lo siguiente:

- a) Porque con el producido de las tasas no se puede asegurar el cumpli



miento de los servicios a nivel de calidad adecuado y lo que realmente interesa es que la financiación de los mismos deje de ser un problema municipal y pase a convertirse en una responsabilidad compartida con la Provincia.

b) Porque las transferencias de la Provincia se debitarían de la coparticipación, de manera tal que el régimen asumiría una función real y efectiva, salvaguardar la prestación de los servicios.

c) La recaudación de las tasas no se deterioraría, por el interés de las municipalidades de compensar lo que dejarían de percibir por coparticipación.

d) La ponderación de los gastos que demanden los servicios, a nivel de cada municipio, no ofrecería mayores dificultades.

e) El gasto municipal en los servicios tendería a crecer, en beneficio de la población y de la imagen del gobierno.

f) Los gastos por alumbrado público dejarían de ser una pesadilla, porque en los casos de niveles de tarifa muy elevados o de aumentos explosivos podrían arbitrarse fórmulas de subsidios temporarios para atenuar su traslado a las tasas, remedio que no está al alcance de los municipios.

Otro aspecto que merece considerarse son los gastos en personal.

Desde hace más de diez años los tres niveles de gobierno tienen ligada la política salarial del sector público, con los efectos por todos conocidos.

La Nación define la política y la aplica en su órbita, en la seguridad de que podrá solventarla con recursos genuinos o con emisión.

Las provincias quedan ligadas a la política nacional y para cumplirla recurren a los apertres del tesoro nacional.

Y el tercer nivel debe, necesariamente, apelar a la ayuda del segundo para cerrar el ciclo.

Demás está decir que el esfuerzo que realizan las provincias para obtener los recursos, en cantidad suficiente y tiempo oportuno, con ser muy grande, es menor que el que realizan las municipalidades, con el añadido de que la distribución entre los municipios no es tarea fácil y el riesgo de caer en errores es difícil de evitar.

Se propone, pues, que el Gobierno de la Provincia y el conjunto de municipalidades arbitren la fórmula de vincular el financiamiento de los gastos en personal con "el todo" de los recursos provinciales y a partir de ahí sistematizar las transferencias a los municipios en la medida necesaria.

Transferencias a los municipios en la "medida necesaria" no debe entenderse como la cobertura del 100% de los gastos en personal, sino como la diferencia entre los recursos disponibles en la esfera municipal por su propia recaudación y los necesarios para financiar dicho rubro.

Se sigue, además, que en la cobertura no entrarían los gastos correspondientes al personal afectado en forma directa a los servicios de alumbrado, limpieza, etc., desde que los mismos ya contarían con la financiación prevista en la primera parte de la propuesta.

El tercer aspecto que debería incorporarse al sistema es el de la asistencia municipal en materia de salud, ya sea a nivel de hospital o de dispensarios.

La experiencia en el país en materia de hospitales municipales y aún de unidades menores, demuestra que la financiación y administración por las comunas es prácticamente imposible, aún contando con regímenes de coparticipación que contemplan tales gastos.

La implementación del sistema no plantearía dificultades, en tanto se

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

cuenta con las cuantificaciones necesarias.

El primer dato o cifra a establecer sería el gasto correspondiente a los servicios de alumbrado, limpieza, etc. para el conjunto de municipios.

El segundo sería el referido a los gastos en personal del conjunto de municipalidades, menos los afectados en forma directa a la prestación de los servicios enunciados en el párrafo anterior y menos, también, los recursos disponibles del conjunto de municipios por recaudación propia, excluida la parte de los mismos que sea necesaria para financiar otros servicios.

Y el tercero consistiría en establecer los gastos correspondientes a la prestación de servicios de salud, incluidos los del personal en forma directa.

---

La masa de gastos resultante por los tres conceptos pasaría a representar un porcentaje del "todo" de los recursos del nivel provincial, cualquiera sea su origen -tributos provinciales-, coparticipación nacional, aportes del tesoro nacional etc., excepto aquellos que se encuentren afectados en forma expresa a programas especiales.

Dicho porcentaje asumiría el rol de "cje" de la distribución primaria (Provincia-Municipios).

El régimen se integraría con un segundo porcentaje del "todo" menor que el anterior - que funcionaría como sistema de asignaciones globales, una parte condicionadas y otra no condicionadas.

Las condicionadas podrían ubicarse en el plano de obras o programas y las no condicionadas para atender urgencias financieras de corto plazo.

En punto VI - A. 4 - se expresó que el sistema de asignaciones globales podía ser aprovechado para cubrir una amplia gama de realizaciones, especialmente de obras menores esparcidas por la provincia cuya suma de como resultado un grado de satisfacción a los beneficiarios, tal vez mayor que el que puede dar una obra de gran volumen circunscripta a un espacio reducido del territorio provincial.

También se dijo que por esa vía es posible hacer fluir recursos a las comunas para atender problemas financieros o requerimientos circunstanciales a través de un procedimiento reglado, en sentido amplio.

Ahora es oportuno agregar que el manejo de las asignaciones reglado, en sentido amplio, pone en cabeza de las autoridades provinciales la responsabilidad de ponderar y decidir el destino de los fondos, con la secuela de posibles insatisfacciones en las comunas cuyos requerimientos deban ser postergados para atender otras situaciones prioritarias.

---

De todas maneras, el riesgo no debe ser tomado como desventaja importante por cuanto la elección de las situaciones prioritarias son siempre el resultado de valoraciones políticas en las que el error es muy improbable.

Por lo demás, si las asignaciones fueran dispuestas en forma reglada y automática, para cada municipio, el sistema perdería eficacia y, más que eso, dejaría de ser una herramienta de gobierno donde las valoraciones y decisiones políticas no cumplirían ningún rol.

VIII. Definición de un sistema tributario municipal compatibilizado con el provincial: PROPUESTA II.

En el capítulo VI (págs. 48 a 52) se definieron las bases en que debería sustentarse la coordinación tributaria provincia y municipios. Ahora se procurará definir el ámbito de imposición municipal, teniendo en vista para ello que los tributos de uno y otro nivel funcionen en armonía, tanto en lo que hace a la razonabilidad de los gravámenes, como a su incidencia en las fuentes sobre las que recaen, su efecto recaudación, su mecánica y administración.

El análisis se efectuará a la luz de las disposiciones fiscales de la Ley Orgánica y del Código Tributario Municipal, con las aclaraciones y conclusiones que a cada tributo concieman.

---

A.1. Fuente consumos

La Ley Orgánica en el art. 69 incs. 4 y 5 - analizado en el punto IV A.3 - faculta a establecer los impuestos de corretaje, frigoríficos, mataderos, mercados, derechos de abasto y matrícula de abastecedores.

Los derechos de inspección veterinaria comprendidos en el inc. 5 se considerarán por separado.

El Código Tributario (texto 1980) en el Título III (Contribuciones que inciden sobre las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios) establece en el carácter de servicios municipales retribuibiles los de contralor, salubridad, seguridad, higiene, policía, asistencia social y cualquier otro no retribuido por el tributo especial, pero que tienda al bienestar general de la población.

Los servicios enunciados en el párrafo anterior merecen un comentario al solo efecto de apreciar su valor como causa de gravamen.

a. Contralor.

Como supuesto de imposición autónomo carece de valor, por cuanto no identifica la prestación de un servicio concreto, susceptible de retribución.

b. Salubridad, seguridad e higiene.

Reunidos con el anterior (contralor) en la expresión "contralor de salubridad, seguridad e higiene" resultarían identificados dos servicios de competencia municipal: i) El control de la seguridad de los establecimientos a los que concurre público para efectuar compras ó requerir servicios o disfrutar esparcimientos, entre otros. ii) El control de salubridad e higiene derivado de la función de control bromatológico, propia del nivel municipal.

El valor - como sustento de un tributo - del primero de los servicios (i), es un tanto endeble por la simple razón de que se supone que los establecimientos donde funcionan los comercios, etc., cuentan con la correspondiente habilitación municipal, y a partir de allí el control quedaría reducido a comprobar si se mantienen las condiciones edilicias existentes al momento de la habilitación.

El valor del segundo es más sólido que el anterior, por que se vincula con la higiene de los locales y la preservación de la salud de la población mediante el control de los productos comestibles destinados al consumo local.

Lo que plantea dudas es el ámbito de prestación de ambos servicios.

Respecto de la higiene de los locales es dudoso que el servicio se verifique más allá de bares, restaurantes, hoteles, salas de espectáculos y algunos otros que escapan a la enumeración.

Respecto del control bromatológico, a la lista anterior se sumarían las despensas, mercados, carnicerías, verdulerías, fábricas de pastas frescas y unos pocos más.

En el resto, o sea en la franja de comercios y empresas más amplia, los servicios no son de prestación necesaria o resultan de prestación absolutamente innecesaria, como en bancos, agencias de automotores, joyerías, bazares, tiendas, sastrerías, librerías, entre otros.

c. Policía.

Comprende a diversas ramas, como el poder de policía edilicia, de moralidad pública, de seguridad e higiene ambiental, de ordenamiento urbano y de tránsito y los comentados más arriba (higiene y bromatología).

Como sustento de un tributo carece de valor porque no se identifica el servicio que debe ser retribuido.

d. Asistencia social y cualquier otro no retribuido por un tributo especial, pero que tienda al bienestar general de la población.

Se trata de servicios indivisibles cuya retribución no debe verificarse por vía de tasas o derechos.

Del análisis anterior resultaría como conclusión que fuente consumos podría ser gravada en función a los servicios de contralor de seguridad e higiene.

Dichos servicios, como ya está dicho, tienen un ámbito de prestación bastante limitado.

El ámbito en cuestión (comercio de comestibles, bares, restaurantes, etc.) no es significativo como fuente de recursos.

Además se plantea la posibilidad de que los comercios sujetos al tributo se sientan tratados en forma desfavorable respecto de los que no están comprendidos en la prestación de los servicios, con el consiguiente costo político.

De esa forma se plantean las siguientes alternativas:

a. Gravar a todos a sabienda de que se sujeta al tributo a situaciones que no están comprendidas en el mismo.

b. Gravar exclusivamente a los comercios susceptibles del control de seguridad e higiene.

c. No gravar, ni a unos ni a otros.

El trabajo se inclina por la alternativa de no gravar, por lo siguiente:

Porque como se dijo en el punto VI - A. 1 (a) sobre los consumos percuten los dos más importantes impuestos del nivel nacional y provincial (IVA e Ingresos Brutos) con una presión nominal para los contribuyentes, pero real para los consumidores, bastante por encima del 20%.

Porque en esas condiciones es altamente deseable salir de un eslabón de las superposiciones.

Porque el impuesto a los ingresos brutos provincial puede absorber con creces la tributación municipal.



Porque la absorción de las tasas por el impuesto a los ingresos brutos evitaría la duplicación de las tareas de recaudación y control, con la consiguiente disminución de gastos en el nivel municipal.

Porque la existencia de las tasas comporta un apoyo a la tesis de especialistas y de los sectores comerciales que pugnan, no solo por la supresión del tributo municipal, sino también por la del propio impuesto a los ingresos brutos.

Porque la merma de recursos en la recaudación municipal no afectaría su desenvolvimiento en virtud de las fórmulas propuestas en el punto VII (Coordinación Provincia y Municipios en el plano de los gastos y recursos).

Porque, como se expresó anteriormente, es factible hacer rendir al impuesto a los ingresos brutos bastante por encima de la suma de la recaudación corriente de ambos fiscos, sin incremento de las alícuotas o sobreimponiendo, en forma muy leve, a las actividades realmente ligadas a los servicios municipales de seguridad y control bromatológico.

El siguiente punto de la fuente consumos involucra a los frigoríficos, mataderos e inspección veterinaria.

Este tema está legislado en el Título VIII del Código Tributario (Tasa por Inspección Sanitaria e Higiene) dentro de un conjunto de supuestos de imposición que de alguna manera se superponen con el gravamen establecido en el Título III, considerado más arriba.

La superposición estaría dada por el hecho de que el gravamen de este Título se sustenta en la prestación de servicios de inspección sanitaria e higiénica de los productos destinados a consumirse en el municipio, cuando los mismos provengan de otras jurisdicciones y, a la par por el Título III se grava por la prestación de servicios de control de seguridad e higiene, cualquiera sea el origen de los productos.

El trabajo se inclina por creer que el Título VIII extiende el campo de prestación de los servicios de inspección veterinaria más allá de sus límites normales.

En el punto IV - A.3, al considerar las normas de la Ley Orgánica (inc. 5, pág. 31), se expresó que el servicio consiste en verificar si los productos (especialmente los cárneos) son o no aptos para el consumo y que cuando la verificación se efectuaba a nivel de bocas de expendio (carnicerías, pescaderías, lecherías, etc.) debía tenerse como servicio de control bromatológico destinado a comprobar que los productos se expendan en buen estado de conservación e higiene.

Desde ese enfoque, el servicio de inspección veterinaria quedaría referido a los siguientes casos:

- a) Inspección de faena en los frigoríficos mataderos locales que no cuenten con servicio veterinario propio o se encuentren bajo control nacional o provincial. Cuando el servicio sea prestado por la municipalidad la retribución debería fijarse en el carácter de arancel profesional.
- b) Control y visado de los certificados sanitarios que amparen las reses o medias reses introducidas al municipio por abastecedores que operen en frigoríficos o mataderos instalados en otras jurisdicciones. El control comprende la comprobación del estado de conservación.
- c) Reinspección veterinaria de carne trozada y menudencias introducidas al municipio por los abastecedores mencionados en el punto anterior.
- d) Inspección veterinaria de pescados y mariscos.
- e) Inspección veterinaria de aves, huevos y leche fresca a nivel mayorista.

A lo anterior debe adicionarse la retribución por el uso de las instalaciones de frigoríficos o mataderos municipales y por la prestación de servicios internos (faena, frío, etc.).

Otro rubro que podría quedar comprendido en la fuente consumos serían los mercados municipales, aunque los recursos de este origen no son de carácter tributario por la circunstancia de que provienen de la locación o permisos de uso de puestos, locales u otras instalaciones existentes en inmuebles de su dominio privado.

El siguiente ítem comprendido en la fuente es la venta ambulante.

Los derechos por este concepto no se sustentan - en sentido estricto - en la actividad de venta, sino en el permiso de uso de espacios públicos. En opinión del trabajo deberían mantenerse, procurando no gravar el reparto o distribución de mercaderías de mayoristas a minoristas.

Los espectáculos públicos constituyen otro de los ramos que deben tenerse por comprendidos en la fuente consumo, entendida en sentido amplio.

Respecto de este concepto el trabajo entiende que difícilmente pueda darse una mayor aptitud para administrar un gravamen sobre los espectáculos que la del nivel municipal. Dentro de ese orden de ideas, es decir, haciendo prevalecer un criterio de eficacia, sería recomendable que las comunas absorban el impuesto provincial a los ingresos brutos de manera tal que la imposición quede reservada en forma exclusiva a dicho nivel del gobierno.

Otro servicio retribuable que, en alguna forma entra en la fuente, es el de habilitación de comercios e industrias.

Sobre este servicio es oportuno recordar que la habilitación es de carácter permanente, en tanto los establecimientos mantengan las condiciones requeridas al tiempo del otorgamiento. En otras palabras, la habilitación no puede ser causa de un gravamen periódico.

Sobre la fiscalización de pesas y medidas, último a considerar en relación con consumos, no se formulan comentarios por su escasa significación.

#### A.2. Fuente inmuebles.

La Ley Orgánica en el art. 69 incs. 18, 19, 20 y 21, enumera como servicios retribuíbles el alumbrado público, cuando sea prestado por los municipios, la limpieza y conservación de calles y la recolección de residuos (pág. 35).

---

El Código Tributario (Título I) amplía la enumeración incluyendo la higienización y conservación de plazas y espacios verdes, conservación de árboles, nomenclatura urbana, transporte o cualquier otro servicio municipal no retribuído en forma especial.

También menciona como causa del gravamen la existencia de escuelas, bibliotecas, hospitales, guarderías, centros vecinales, etc.

El trabajo interpreta que el enunciado del Título I, al incorporar conceptos como la existencia de escuelas, bibliotecas, hospitales y guarderías, excede el marco real del gravamen, toda vez que la proximidad a escuelas, etc. puede influir en la valuación de los inmuebles, pero no puede tenerse como causa de la tasa.

Sin perjuicio de ello, se reitera lo manifestado en el punto VI, pág. 48, en el sentido de que el trabajo considera que la tasa tiene entidad y raíz histórica suficiente y que por consiguiente debe mantenerse en el cuadro tributario municipal.

Otro tema que merece comentarse es el referente a la base imponible de la tasa: Título I - Capítulo III - arts. 107 a 123 del Código Tributario.

El art. 107 pone en cabeza de las Direcciones de Catastro Municipal la responsabilidad de determinar la valuación de los inmuebles sujetos al tributo.

Los artículos siguientes establecen la metodología para fijar los valores y sus rectificaciones.

Las mismas tareas se cumplen a nivel provincial a través de la Dirección de Catastro, de lo que resulta una suerte de duplicación de funciones con los mayores gastos consiguientes.

A este respecto podrá arguirse que las administraciones municipales posean información sobre construcciones más cercanas y fluidas que la repartición provincial. Sin embargo ofrece serias dudas que la responsabilidad de elaborar y actualizar los catastros por parte de los municipios pueda asegurar mayores niveles de eficiencia, seguridad y economías en la administración que a nivel provincial.

Además, no resulta claro a nivel municipal pueda mantenerse la uniformidad metodológica de valuación requerida para evitar diferencias de valores para inmuebles de similar valor de mercado, ubicados en distintos municipios.

Por otra parte, la mayoría de las administraciones catastrales provinciales cuentan con equipos de procesamiento de datos o tienen acceso a ese servicio en centros especializados, en tanto a los catastros descentralizados puede resultarle más difícil disponer de esa ventaja.

En atención a las razones anteriores, el trabajo se inclina por la fórmula de unificar la administración catastral a nivel provincial y que esa administración provea a cada municipio la información que les sea necesaria.

Siempre en relación con la tasa de que se viene hablando, es oportuno agregar que el trabajo piensa en la conveniencia de unificar la administración del impuesto inmobiliario urbano y las tasas municipales.

La unicidad no implica necesariamente centralizar todas las tareas de recaudación, sino de aquellas como el procesamiento automático simultáneo de ambos tributos.

Otra de las metas en que se piensa es que las oficinas recaudadoras municipales pasen a cumplir, en forma orgánica, tareas en común con la Dirección de Rentas de la Provincia, especialmente en las relativas al cumplimiento de los impuestos inmobiliarios e ingresos brutos, ya que la aptitud municipal en este aspecto puede significar un aporte muy positivo.

La contribución de mejoras constituye el siguiente ítem involucrado en la fuente inmuebles.

El Código Tributario (Título II - art. 131) prevé la aplicación de la contribución por la realización de obras públicas municipales que beneficien a los inmuebles, en la proporción y forma que se establezca para cada caso.

Aquí es oportuno formular dos reflexiones: Primera: se entiende que sería conveniente extender la aplicación de la contribución a las obras públicas realizadas por la Provincia, en tanto se ejecuten en los centros urbanos y generen el mayor valor que da sustento al gravamen.

Segunda: La normativa de la contribución debería establecerse por ordenanza especial que contemple los aspectos generales del tributo y a partir de dicho instrumento disponer su aplicación a los casos concretos.

Aunque de menor importancia, también deben mencionarse como perteneciente a la fuente inmuebles los servicios de limpieza de baldíos que realicen los municipios cuando los propietarios de los mismos no cumplan la correspondiente intimación.

Ligados a los inmuebles, también cuentan los "derechos de construcción" contemplados en el Título XI - art. 218 - del Código Tributario, en los que se encuentran comprendidos el estudio de planos, inspección de obras, o de sus modificaciones y demoliciones y otros servicios conexos.

Además es oportuno recordar la conveniencia de incluir en el Título la retribución por la utilización del espacio público con balcones o cerramientos que trasciendan la línea de edificación.

### A.3. Otras fuentes

#### 1. Derechos o canon de concesión de servicios públicos.

El más productivo es el referente a la concesión de los servicios públicos de electricidad. A este respecto es oportuno recordar que las leyes nacionales 17.004 y 15.336 reconocen los derechos y atribuciones de los poderes locales a percibir un porcentaje de las entradas brutas de los entes prestatarios del servicio por aplicación de las cláusulas de reversión de las concesiones.

En la Capital Federal, Gran Buenos Aires y otras e importantes ciudades del país servidas por SEGBA, Agua y Energía y otros entes oficiales, las municipalidades perciben el 6% del producido de la venta de energía en su jurisdicción, excluida la destinada a alumbrado público.

Otro supuesto de interés es la concesión para el transporte urbano de pasajeros, debiendo recordar que en este caso la competencia para otorgar la concesión está limitada a los servicios que no trasciendan los límites de la jurisdicción municipal. Los intermunicipales y los interestadales están reservados a las Provincias y a la Nación, respectivamente.

## 2. Permisos de uso de espacios públicos.

Comprende una variedad de situaciones cuya enumeración resultaría fatigosa para el lector. No obstante, interesa aclarar que tratándose de instalaciones para el suministro de energía eléctrica el uso de los espacios para la instalación de redes, etc. queda cubierto con los derechos de concesión (punto 1 anterior); respecto al resto de los servicios como el de agua corriente y cloacas, el de gas y teléfonos, es corriente en el país que las prestatarias resistan el pago del gravamen.

## 3. Locación o permiso de uso de bienes privados municipales.

Igual que en el punto anterior (1), es prudente prescindir de la enumeración de los casos posibles; sin perjuicio de citar los mas conocidos, como el uso de mataderos, mercados y terminales de ómnibus.

---

## 4. Servicios técnicos de fiscalización de instalaciones electromecánicas.

Comprende el control de talleres y fábricas para prevenir y subsanar problemas de funcionamiento de los equipos que pueden afectar la seguridad de los operarios u ocasionar molestias a la vecindad.

La prestación de estos servicios debe limitarse a situaciones realmente justificadas, caso contrario existe el riesgo de que se conviertan en un tributo periódico, con la secuela lógica de la oposición de los afectados.

## 5. Servicios administrativos de actuación.

En la legislación fiscal municipal son conocidos bajo la denominación de "Derechos de Oficina" en los que se mezclan las mas diversas situaciones, algunas de caracter puramente administrativo y otras de naturaleza técnica.



Respecto de los administrativos ya se expuso (págs. 33/34) que su valor como recurso plantea dos supuestos:

Uno, si se aplican a todas las presentaciones que se efectúen ante la municipalidad, sin indagar la naturaleza y finalidad de las mismas, la recaudación tendrá cierta significación.

Otro, si se aplican exclusivamente a las gestiones cuya resolución involucre un beneficio material para el presentante, la recaudación disminuirá, pero se pondrá en evidencia ante los vecinos una política municipal de puertas abiertas a las peticiones, reclamos, etc.

En cuanto a los técnicos, podrían citarse las licencias para conducir, la visación de planos de subdivisión, los certificados de sanidad, la inspección de vehículos de transporte de pasajeros, las certificaciones catastrales y otros servicios cuya prestación está condicionada al equipamiento técnico y profesional con que cuenta la municipalidad.

#### 6. Derechos de publicidad.

El Código Tributario - Título V art. 175 - define como hecho imponible la publicidad y propaganda comercial realizada en la vía pública o visible desde ella, o en sitios con acceso al público, cinematógrafos, campos de deportes y en el espacio aéreo.

Una de las expresiones de la norma - o en sitios con acceso al público - lleva a pensar que el gravamen comprende a los avisos o marcas de productos en el interior de los comercios; si así fuera, resultaría un leve desborde, por lo siguiente:

Al acordarse las habilitaciones de los locales o establecimientos comerciales también se está reconociendo y acordando el derecho de los titulares a exteriorizar al público la existencia de su comercio, oficio o profesión y, por tal razón, los anuncios normales limitados a reflejar la actividad propia del local o establecimiento, no debería ser objeto del tributo.

Por lo demás, el control y recaudación de los derechos no se favorece ampliando su base imponible con avisos de menor cuantía y, por consiguiente, menos aun su costo, de por sí elevado por la manualidad de las tareas que demanda.

7. Sobretasa sobre el consumo de energía eléctrica.

La referencia a este tributo se efectúa al sólo efecto de expresar que el Título XIII -art. 230- del Código Tributario, bajo la categoría de "sobretasa", consagra un impuesto similar al existente en diversas provincias (Buenos Aires, entre otras).

El trabajo, en concordancia con lo manifestado al considerar la fuente consumos, entiende que sería prudente unificar el gravamen a nivel provincial.

Por otra parte, no debe descartarse la posibilidad de que la sobretasa sea objeto de cuestionamientos, toda vez que el alumbrado público es causa del gravamen específico establecido en el Título I.

8. Rifas y otros juegos de azar (Título XV -art. 240- del Código Tributario).

Se trata de una especie tributaria de mínima importancia, razón por la cual no se formula ningún comentario.

9. Derechos de cementerio.

Se concenpúa inadecuado considerarlos en términos de tributo.

IX. RESUMEN DEL PUNTO VIII - CUADRO TRIBUTARIO MUNICIPAL COMPATIBILIZADO  
CON EL PROVINCIAL.

A.1. Aclaraciones previas

La denominación de los tributos y de los servicios o hechos que los generan se ceñirá a la terminología empleada en anteriores trabajos del CFI sobre el mismo tema.

El término "tributos" se utiliza como expresión genérica, comprensivo de recursos de naturaleza tributaria y de otros que <sup>no</sup> asumen esa característica, como tarifas, regalías, locaciones, aranceles, etc.

A.2. Nómina de tributos con acotaciones sobre su compatibilidad con los tributos provinciales. El detalle se efectuará siguiendo un orden aproximado a las fuentes con indicación de la página en que ha sido tratado en el punto anterior (VIII).

1. Tasa retributiva por servicios de alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública (pág. 66).

La concurrencia de la tasa y del impuesto inmobiliario urbano no es discutible desde ningún punto de vista, sea en el plano técnico o jurídico.

2. Tasa retributiva por conservación de caminos rurales (tentativo).

Requiere que los servicios de vialidad rural sean de resorte municipal. La existencia del servicio validaría el tributo y la concurrencia con el impuesto inmobiliario rural no es discutible.

3. Contribución de mejoras (pág. 68 ).

Coexiste pacíficamente con los tributos provinciales, aun con los de su misma especie, sin provocar colisiones técnicas o jurídicas.

4. Derechos de ocupación de espacios públicos (pág. 70 ).

Se trata de "locaciones" cuyo precio puede superponerse a los tributos provinciales sin generar desarmonía alguna. Por lo demás, el pago no es compulsivo dado que la locación la deciden los particulares.

5. Permiso de uso de bienes privados municipales (pág. 70), excluidos mataderos y frigoríficos que se incluyen en "inspección veterinaria.

Igual que en el punto anterior, se trata de locaciones que no pueden generar colisiones con los tributos provinciales.

6. Aranceles por inspección veterinaria (pág. 64 ).

Se trata de un servicio técnico profesional cuya retribución no constituye una carga tributaria.

7. Permiso de uso y/o prestaciones de servicios en frigoríficos o mataderos municipales. (pág. 65 ).

En el primer supuesto (permisos de uso) se repite la situación enunciada en el punto 5, y en el segundo (servicios), a la locación se le añade el resarcimiento de las retribuciones del personal municipal.

8. Tasa por servicios de habilitación de locales o establecimientos destinados a comercios, oficios o industrias (pág. 65 ).

Se trata de un servicio específico cuya retribución se verifica por una vez, normalmente en tiempo anterior al nacimiento de las obligaciones de los comercios etc. por los tributos provinciales.

9. Derechos a los espectáculos públicos (pág. 65 ).

Es un impuesto, pero el hecho de revestir esa categoría no lo invalida como tributo municipal, por la circunstancia de tratarse de una fuente delegada por la Provincia.

## 10. Permisos de venta ambulante o en ferias externas (pág. 65/6)

Igual que en el punto 4, no genera desajuste alguna con los tributos provinciales.

## 11. Derechos de concesión de servicios públicos.

Coexiste con los tributos provinciales. En materia de servicios eléctricos ya se expidió la Comisión Federal de Impuestos en el sentido de que el canon no está en pugna con el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

## 12. Derechos de Oficina (pág. 70 )

Se trata de servicios administrativos o técnicos prestados por las municipales cuya retribución no debe entenderse, en ningún caso, como una carga superpuesta a los tributos provinciales.

## 13. Control de marcas y señales (tentativo).

En la Provincia debe existir un "registro de marcas y señales centralizado en cuanto a la registración de las marcas y señales y descentralizado en cuanto al control y expedición de certificados por transferencias, traslados y faena. Este último control puede efectuarse a través de los Juzgados de Paz, de la policía o de las municipalidades, en cuyo caso las comunas rurales pueden contar con recursos adicionales.

## 14. Derechos de rifas y otros juegos de azar (pág. 72 )

Debería legislarse en el Capítulo Derechos de Oficina.

## 15. Derechos de cementerio (pág. 72 ):

No se comentan.

### A.3. Aclaraciones finales del Capítulo.

El cuadro de servicios y recursos propios de las municipalidades no se agota en la enumeración precedente, existen otros y diversos de su esfera, como la construcción de aceras, cercos y limpieza de baldíos, locación de equipos desinfecciones, desratización, veterinaria de animales domésticos, análisis químicos varios, etc., cuya enunciación y tarifado en la ordenanza impositiva convierte a ésta en un catálogo, razón por la cual el trabajo aconseja que sean materia de competencia delegada al Departamento Ejecutivo, incluida la facultad de fijar las tarifas y variarlas según la evolución de los costos de prestación.

X. UNION FINANCIERA Y TRIBUTARIA PROVINCIA Y MUNICIPIOS, PREMISAS E INSTRUMENTACION DEL SISTEMA - PROPUESTA III. FINAL

A.1. Premisas

La "Unión Financiera y Tributaria" que se propicia asume tres premisas fundamentales.

La primera es que la Provincia y las Municipalidades de La Rioja acuerden establecer una política financiera unitaria, en el sentido de coordinar la asignación de recursos a los municipios, de forma que los gastos prioritarios de este nivel de gobierno sean considerados y financiados como un ítem más del presupuesto provincial, en igualdad de condiciones que los gastos en educación, salud, justicia y seguridad (v. Capítulo VIII - PROPUESTA I - págs. 53 a 58).

~~La segunda, que la Provincia y las Municipalidades acuerden compatibilizar sus respectivos sistemas tributarios de manera que el ejercicio de las facultades impositivas de ambos fiscos no genere superposiciones o presiones no deseadas y que, a la par, contribuya a mejorar la administración de los tributos y a disminuir el costo de recaudación (v. Capítulo VIII - PROPUESTA II - págs. 59 a 72 y Capítulo IX págs. 73 a 76).~~

Y la tercera, que el acuerdo se instrumente mediante un régimen convencional, sobre bases que aseguren su perdurabilidad.

A.2. Carácter del "Acuerdo"

Con la mención "régimen convencional" se quiere significar que su instrumentación debe ser el fruto de tratativas y regateos entre los dos niveles de gobierno que concluyan en una solución transaccional sobre las diferentes exigencias y puntos de vista de cada orden.

Además, el carácter de convencional del acuerdo debe quedar claramente evidenciado en el instrumento a través de la bilateralidad de los derechos y obligaciones de la Provincia y de las Municipalidades.

Por otra parte, el instrumento debería prever la creación de un organismo como autoridad de aplicación, integrado de forma que quede asegurado el ejercicio del derecho de revisión frente a decisiones unilaterales de cualquiera de las partes, que puedan afectar el funcionamiento del sistema.

#### A.3. Alcance y rango del Acuerdo

Debe reglar todos los aspectos del sistema, fundamentalmente los de orden financiero y tributario y los relativos a su funcionamiento, en un instrumento único.

La duración del régimen podría fijarse en tres o cinco años, sin perjuicio de las modificaciones parciales que las circunstancias aconsejen, en cuanto al rango, debería culminar en ley provincial con las correspondientes ordenanzas municipales de aprobación y adhesión.

#### A.4. Bases centrales del Acuerdo

##### a. PROPUESTA I - págs. 53 a 58

a.1. La Provincia asumiría el compromiso de financiar los gastos prioritarios de las municipalidades con los recursos que a ese efecto se asignen en el presupuesto provincial, entendiéndose por gastos prioritarios a los siguientes:

- Los ocasionados por la prestación de los servicios de alumbrado, recolección de servicios, limpieza, ornato de la vía pública y conservación de calles.
- Los originados por servicios de salud pública, a nivel de hospitales o dispensarios.



- Los correspondientes al personal de planta permanente, en la parte que exceda a las posibilidades de financiación por las municipalidades con los recursos provenientes de sus tributos propios.
- a.2. La distribución entre las Municipalidades de los recursos destinados a financiar los gastos previstos en el punto anterior se efectuará en base a los porcentuales que se establezcan al formalizarse el Acuerdo, pudiendo ser reajustados periódicamente conforme a las reglas que al efecto se establezcan.
- a.3. Los recursos que se asignen en el presupuesto provincial para solventar los gastos descriptos en el punto a.1. pasarían a constituir el grueso de los fondos del nuevo "Régimen de Coparticipación Municipal", cualquiera sea el origen de los recursos (tributos provinciales, coparticipación y aportes del tesoro nacional, etc.).
- a.4. El "régimen" se integraría con otro fondo o partida del presupuesto provincial, cuya determinación debería efectuarse en función a la política de gobierno en materia de obras o programas municipales que no requieran inversiones muy significativas.  
  
Dicho fondo funcionaría con la denominación de "Sistema de Asignaciones Globales", en la forma y con los objetivos expuestos en págs. 57 -in fine- y 58.
- a.5. El organismo a crearse como autoridad de aplicación del régimen, tendría por principal misión entender en los problemas que suscite el funcionamiento del Acuerdo. Sus facultades deberían centrarse en los puntos anteriores a.1. - a.2. - a.3. y en los siguientes de la PROPUESTA II. Se lo excluye del a.4. en razón de que el funcionamiento del sistema de asignaciones globales gira en torno de valoraciones y decisiones políticas que, se estima, deben quedar reservadas al Poder Ejecutivo de la Provincia.

b. PROPUESTA II - págs. 59 a 72 y resumen de págs. 73 a 76

- b.1. Las municipalidades asumirían el compromiso de encuadrar su sistema tributario en el marco delincado en la PROPUESTA o en el que al efecto se establezca en el Acuerdo.
- b.2. El nivel de imposición de los tributos municipales que recaigan sobre idéntica fuente que los provinciales, caso de las tasas retributivas por alumbrado, etc. y del impuesto inmobiliario sería materia de análisis por la autoridad de aplicación y de concertación con la provincia.
- b.3. La administración de la tasa municipal mencionada en el punto anterior sería materia de un programa especial a efectos de llegar a la recaudación unificada con el impuesto inmobiliario o, al menos, a la emisión y registración conjunta. Asimismo, las Municipalidades participarían en el control de ambos tributos y eventualmente en la cobranza de la deuda atrasada del gravamen provincial con la compensación que se decida.

El control municipal se haría extensivo al impuesto a los ingresos brutos, en todos aquellos ramos o actividades en que su intervención sea factible.

- b.4. El establecimiento por las municipalidades de tributos no comprendidos en el Acuerdo requería la intervención previa de la autoridad de aplicación a efectos de que se pronuncie sobre su viabilidad en relación al pacto. Un antecedente válido para reglar esta materia y la competencia del organismo antes mencionado lo proporciona la Ley 20.221 de Coparticipación Federal de Impuestos.

A.5. Gestación del Acuerdo

Como etapa inicial sería recomendable constituir una comisión de expertos de la Provincia y de las Municipalidades para que analicen la propuesta, se expidan sobre la viabilidad de las mismas y formulen las conclusiones correspondientes.

Compartida que sea; debería recabarse opinión a las municipalidades y aceptar las manifestaciones de las mismas.

En las manifestaciones quedarían evidenciadas las coincidencias y divergencias, formales y sustantivas.

La etapa siguiente consistiría en convocar a una reunión plenaria de funcionarios municipales y provinciales, a niveles de decisión preliminar, a efectos de que produzcan uno más despachos.

Finalmente, el o los despachos serían considerados en una conferencia de representantes investidos de facultades para promover la conclusión del Acuerdo ante los poderes correspondientes de los dos niveles de gobierno.

---