

LOS TRIBUTOS MUNICIPALES FRENTE AL FEDERALISMO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. REFORMA DEL ESTADO Y TENDENCIAS ACTUALES DEL SECTOR PÚBLICO EN LA MATERIA. EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SANTA FE DE LA VERA CRUZ

Tesista:

Elizabeth Gladis Rita Binetti

Director:

Lic. Miguel Angel Asensio

1. MARCO TEÓRICO

En el marco teórico se investigó y analizó la siguiente temática: Crisis y transformación del Estado en el siglo XX; Noción de Federalismo; Régimen Federal en la República Argentina; Los Municipios en la República Argentina; Competencias de los Municipios Argentinos; Recursos de los Municipios Argentinos; Organización Municipal en Santa Fe y sus posibilidades de transformación y cambio; Competencias y Recursos de la Municipalidad de Santa Fe de la Vera Cruz.

2. IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Los Gobiernos Municipales en la Provincia de Santa Fe y el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz: su fortalecimiento y desarrollo sustentable en el Régimen Federal Argentino, fundamentalmente el logro de su autofinanciamiento con recursos propios, especialmente los de origen tributario.

3. OBJETIVOS

- Evaluar si en la Provincia de Santa Fe las normas de reparto de funciones municipales logran definir concreta y coherentemente las reales competencias de los Municipios Santafesinos y asignarles recursos en forma consecuente.
- Evaluar si nuestro Régimen Federal tiende hacia la descentralización en los Municipios.
- Determinar la inserción tributaria de los Municipios en la Provincia de Santa Fe y sus posibilidades de reforma, mediante el análisis del caso concreto de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz durante los años 1999 y 2000, la composición de los gastos y recursos a la luz de los presupuestos y ejecuciones presupuestarias respectivas.

4. METODOLOGÍA DE TRABAJO UTILIZADA

- El estudio en este trabajo de investigación es de tipo descriptivo y exploratorio.
- Cualitativo (sólo se recurre a informa-

ción cuantitativa para permitir un análisis comparativo).

- El área de estudio se seleccionó tomando en consideración un criterio de factibilidad en la accesibilidad de la documentación y fuentes bibliográficas consultadas.
- El enfoque es fundamentalmente normativo, recurriéndose al auxilio de otras disciplinas (historia, economía, etc.) cuando ello resulta necesario o conveniente para explicar la problemática bajo análisis.

5. LOGROS O RESULTADOS PRINCIPALES Y CONCLUSIONES

- *Régimen de Estado Federal Argentino y Descentralización en Municipios*: se demostró como probablemente correcta (válida) la hipótesis planteada: Que la escasa inserción tributaria de los Municipios Argentinos, no se compadece con el consenso mundial logrado hacia la década de los ochenta sobre la necesidad de lograr un Estado mas descentralizado y eficiente, ni con el régimen federal adoptado en el país.

- *Normas de Reparto en la provincia de Santa Fe*: se utiliza el sistema de cláusula general para determinar las competencias Municipales, practicando un reconocimiento universal de las mismas por el lado del gasto. En cambio, por el lado de los ingresos, si bien garantiza a los Municipios en forma genérica los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines, seguidamente restringe las fuentes tributarias propias a Tasas y Contribuciones (crear, recaudar y disponer libremente) y asegura una participación en los impuestos directos e indirectos que recaude la provincia, con un mínimo del 50% del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata (art. 107 CP). De este modo, las restricciones están dadas por el alcance

de los recursos propios y por el régimen de participación que establece el legislador.

Vimos que el sistema adoptado facilita la superposición de actividades y resulta ambiguo para determinar responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno; es contrario a las recomendaciones de la doctrina y a los sistemas de enumeración concreta y mixta adoptados por la mayoría de las provincias. No resulta prudente limitar constitucional ni legalmente los recursos propios municipales a tasas y contribuciones, privando a los Municipios de facultades impositivas en aquellos tributos que se recomiendan para el nivel inferior de gobierno. Tampoco resulta prudente dejar librado a la voluntad del legislador la determinación de cual será la base de reparto de la masa coparticipable (distribución primaria) y de cual será la forma (distribución secundaria) según la cual se repartirá entre las diferentes jurisdicciones locales de la Provincia.

El marco normativo que rige la vida municipal en la provincia no otorga certeza a los gobiernos Locales respecto de los verdaderos alcances de sus competencias y responsabilidades, por lo que los Municipios deben enfrentarse a una agenda cada vez más requiriente, compleja y dinámica pero siempre con los mismos recursos tasados Constitucional y legalmente. Ello confirma nuestra hipótesis: La Constitución Provincial y las leyes que regulan el régimen municipal en la provincia han quedado desactualizadas, pero antes, han resultado insuficientes para permitir a las Municipios desarrollarse y dar una respuesta adecuada a las demandas, que de hecho o de derecho, debieron y deben satisfacer.

- *La inserción tributaria de los Municipios en la Provincia de Santa Fe y el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz*: se ha comprobado que la inserción tributaria de los Municipios en la Provincia de Santa Fe es mínima, ya que sus recursos

propios sólo son las Tasas y Contribuciones. El caso estudiado, por su parte, demuestra la necesidad de realizar un replanteo del sistema tributario municipal, para otorgarle mayor simplicidad, eficiencia y equidad. Se debe reducir la alta fragmentación que caracteriza la estructura tributaria, en la que solo el producto de dos conceptos poseen efecto recaudatorio considerable, no justificándose el mantenimiento de un sistema basado en variadas tasas y derechos de escaso producido individual que demandan un servicio administrativo complejo, costoso e ineficiente.

En el caso estudiado no se pudo constatar la insuficiencia de los recursos tributarios propios para afrontar el costo de los servicios básicos de alumbrado, barrido y limpieza en los períodos considerados. Sin perjuicio de no haberse podido confirmar la validez de la hipótesis de trabajo planteada, debemos concluir que la implementación de mecanismos como la Tasa de Alumbrado Público (TAP) es un indicio que pone de manifiesto la escasez de recursos tributarios propios del Municipio considerado.

- *Alternativas de Reforma en el Régimen Municipal de la Provincia de Santa Fe:* están dadas por la descentralización en los municipios como nivel inferior de gobierno, según las enseñanzas de la Teoría Económica del Federalismo Fiscal y sin perder de vista dos pautas básicas:

1) Que la descentralización del gasto debe ir siempre acompañada de su correlativa descentralización de recursos.

2) Y que las asimetrías que se presenten entre el lado del gasto y el lado de los recursos deben ser cubiertas por transferencias de los niveles superiores de gobierno, ya sea por régimen de coparticipación u otros sistemas que garanticen transparencia y equidad.

• *Por el lado del gasto:* se señalan como

servicios descentralizables hacia los Municipios (cuadros 10 y 11):

1) Educación (preprimaria, primaria y secundaria en algunos casos; bibliotecas locales y especiales en algunos casos).

2) Desarrollo urbano y trabajos públicos locales (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mantenimiento, calles, paseos y espacios verdes, planeamiento uso suelo y planeamiento regional, etc.).

3) Policía (protección y seguridad urbana, policía de tránsito y algunos servicios especiales de policía).

4) Regulación servicios públicos locales (bomberos, barrido y limpieza, cloacas, alumbrado público, provisión eléctrica, transporte público pasajeros, etc.).

5) Cuidado ambiental local y urbano (contaminación).

6) Seguridad e higiene del trabajo.

7) Concertación para la inversión.

Al considerar las posibilidades de descentralización de cada uno de estos servicios, deberá atenderse a las diversidades que presentan los gobiernos municipales en la Provincia y sus distintas capacidades para hacerse responsables por la provisión de dichos servicios. Una alternativa razonable es la de acordar distinto tratamiento según las diferentes capacidades para asumir nuevas funciones y para autofinanciarse, considerando el tamaño del Municipio al momento de asignar competencias, como por ejemplo, ocurrió con la experiencia española.

• *Por el lado de los recursos:* se señalan como potables para ser asignados a los gobiernos municipales a los impuestos: inmobiliario y patente automotor.

También se señalan como posible objeto de asignación a los gobiernos locales, los impuestos sobre: bienes personales (sólo en la parte correspondiente a la tierra) y renta

sobre el trabajo personal (como sobretasa sobre la misma base nacional); sugiriéndose como posible alternativa de solución para los inconvenientes operativos que presentaría la recaudación por parte de los Municipios, la delegación de la misma al gobierno nacional pero manteniendo los Municipios la decisión independiente sobre la base tributaria, las tasas y la afectación de la recaudación (respetando el efecto devolutivo estricto).

Como puede observarse, la descentralización de recursos resulta más limitada y compleja y deben admitirse las dificultades que plantea (ya que involucra la coordinación de los tres niveles de gobierno, no dependiendo solo de la organización del régimen municipal que se diseñe en la Provincia).

Por ello se observa que la alternativa de reforma propuesta, solo resultará superadora cuando la reformulación de los sistemas tributarios Provinciales y Nacionales deje de ser parcial y se estructure (dentro de un marco de razonabilidad) en forma ascendente, según el principio de subsidiariedad y a partir del municipio.

También respecto de los recursos municipales se hace necesario previsiones constitucionales claras a nivel provincial:

- *Los problemas de superposición o de concurrencia impositiva entre la Provincia y los Municipales deberán ser solucionados me-*

dante un adecuado deslinde constitucional de competencias tributarias, previéndose una cláusula que otorgue flexibilidad al sistema de distribución para permitir adecuaciones futuras.

- *El sistema de coparticipación provincial a Municipios también deberá ser objeto de regulación constitucional.*

- No debemos olvidar que la alternativa de la reforma del régimen municipal que se plantea para la Provincia, mediante la utilización de la herramienta de la “descentralización”, debe ser objeto de un pormenorizado e interdisciplinario estudio, planificación, programación, coordinación, ejecución y control por parte del nivel provincial, pero dando y exigiendo participación, compromiso y colaboración a los gobiernos y a las comunidades locales involucradas.

- En este proceso, primero habrá que definir el modelo de organización estatal que se pretende en la Provincia. En segundo término, habrá que diseñar un régimen municipal adecuado a la realidad provincial. Y finalmente, corresponderá regular constitucionalmente el alcance y contenido de las autonomías locales, determinando las funciones que habrán de encarar los municipios según sus diferentes capacidades y los recursos (potestades tributarias) que se les asignarán para hacer frente a dichas funciones, mediante un deslinde claro y flexible.

BIBLIOGRAFÍA

Anton, Thomas J. (1994): *Las políticas públicas y el Federalismo Norteamericano. Cómo funciona el sistema.* Editorial Heliasta, Traducción: Margarita Mizraji, Buenos Aires.

Arroyo, D.: "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina". En: *García Delgado, Daniel. Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* García Delgado (ed.) págs. 315/328, Universidad de Buenos Aires.

Artana, D.; López Murphy, R. y Navajas, F. (1997): *La política fiscal de los 90: algunas lecciones del caso argentino.* Trabajo elaborado para la Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Buenos Aires.

Asensio, M. (2000): *Federalismo Fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino.* Ciudad Argentina-USAL Universidad del Salvador, Buenos Aires.

Barrera Buteler, G. (1996): *Provincias y Nación.* Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Benedetto, O. y Faierman, E. (1998): "Municipios en la Argentina. Población y estructuras institucionales". En: *Cuadernos IFAM, N° 1.*

Bidart Campos, G. (1987): *La Constitución de frente a su reforma. Legitimidad, democracia, federalismo, poder, economía.* Ediar S.A.E.C.I. y F., Buenos Aires.

Caplán de Cohen, N.: *Descentralización y financiamiento: la clave de las finanzas municipales.*
En: <http://www.propuestasmunicipales.com/publicaciones/descentra.asp>.

Cardona, J.C. (1995): *La reforma del Estado en el orden provincial y municipal.* Editorial Jurídica Panamericana, Santa Fe.

Castorina de Tarquini, M.C. (1997): *Federalismo e integración.* Ediar, Buenos Aires.

Del Valle, A. (1922): *Oraciones magistrales.* Compilación y prólogo de Aníbal F. Leguizamón, Buenos Aires, pág. 191.

Dromi, R. (1997): *Ciudad y municipio.* Ediciones Ciudad Argentina, España.

Fernández, V. (2000): *Descentralización y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990,* Centro de Publicaciones Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Frias, P.J. (1985): *Derecho Público Provincial.* Editorial Depalma, Buenos Aires.

Frias, P.J. (1988): *El Proceso federal argentino. De la decadencia a la recuperación,* Ed. Del autor, Córdoba.

García Belsunce (1982): *Temas de derecho tributario.* Abeledo Perrot, Buenos Aires.

García Pelayo, M. (1985): *Las transformaciones del Estado contemporáneo.* Cuarta edición, Alianza Editorial, Madrid.

García Vizcaíno, C. (1999): *Derecho Tributario. Consideraciones económicas y jurídicas.* Tomo I - Parte General, 2ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires.

Germano, D.; Fatal Jael, R.; Moore, J. (1922): *Coparticipación a Municipalidades y Comunas.* Primera Parte, Provincia de Santa Fe, Cámara de Diputados, Santa Fe.

Giuliani Fonrouge, C. (2001): *Derecho financiero.* Obra actualizada por Susana Camila Navarrine y Rubén Oscar Asorey, Volumen I, 7ª Editorial Depalma, Buenos Aires.

Hernández, J.M. (h.) (1997): *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994.* Editorial Depalma, Buenos Aires.

Hernández, A.M. (1997): *Derecho Municipal.* Volumen I, Teoría General, 2ª edición, actualizada y aumentada, Editorial Depalma, Buenos Aires.

Jarach, D. (1978): *Finanzas Públicas,* Cangallo, Buenos Aires.

Klisberg, B. (1989): *¿Cómo transformar al Estado?,* FCE, Méjico.

Lanzaro, J.L. (1987): *Neo-corporativismo y democracia en el capitalismo contemporáneo*. CLAEH-ICP, Montevideo.

López Murphy, R. y Moskovits, C. (1998): *Desarrollos recientes en las finanzas de los gobiernos locales en Argentina*. FIEL, Buenos Aires, Noviembre de 1998.

Lowental, A.F. y Treverton, G.F. (1996): *América Latina en un mundo nuevo*. Fondo de Cultura Económica, Méjico.

Natale, A. (1995): *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*. Editorial Depalma, Buenos Aires.

Osorio, M. (1979): *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires.

Petrei, H. (1993): "Federalismo fiscal en América Latina. Su evolución y perspectivas". En: *Boletín Informativo Techint* N° 273, Enero-Marzo 1993.

Biombo, H.D. (1994): *Teoría general y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos. Su desenvolvimiento en la estructura institucional argentina*. Editorial Depalma, Buenos Aires.

Redolfi, L. (2000): "Coparticipación Municipal". En: *Propuestas Municipales*, Año 6, Número 65, Buenos Aires, Septiembre/Octubre 2000.

San Martino de Dromi, L. (1999): *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*. Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Sarmiento García, J. y otros (1998): *Derecho Público. Teoría del Estado y de la Constitución. Derecho Constitucional. Derecho Administrativo*. 2ª Edición, Ediciones Ciudad Argentina, España.

Tomasi, F. (1997): *Regímenes provinciales de participación de recursos a los municipios*. Instituto Federal de Asuntos Municipales, 31 de diciembre de 1997.

Villegas, H.B. (2000): *Manual de Finanzas Públicas. La economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*. Editorial Depalma, Buenos Aires.

Zuccherino, R. (1992): *Tratado de derecho federal, estadual y municipal*. Editorial Depalma, Buenos Aires, T. 3.