

"Tasas municipales: una muestra de la crisis de nuestro federalismo fiscal"

Como es habitual, los primeros días de enero de cada año, se renuevan los comentarios críticos por el aumento de las tasas que aplican la mayoría de los Municipios de nuestro país. Este año no ha sido la excepción, y aparecen en el centro de la escena (en aquellas comunas con un ejido mayoritariamente rural) los fuertes incrementos en las Tasas Viales, así como la decisión de abarcar a ciertos establecimientos agropecuarios con la comúnmente denominada Tasa de Seguridad e Higiene. Pero no solo ello, sino que, contagiados por el tributo (verdadero impuesto) que cobra la Prov. de Córdoba sobre la venta de combustibles para financiar obras viales, y haciendo caso omiso a la presentación efectuada por el Ministerio de Economía nacional ante la Corte Suprema, ciertos Municipios del conurbano bonaerense (Vicente López, Tigre, San Fernando, Gral. Rodríguez, por mencionar algunos) han incorporado a sus Ordenanzas Fiscales un gravamen similar, más allá de que su suerte (inconstitucionalidad) está echada.

Los municipios argentinos (unos dos mil trescientos) a partir de la reforma constitucional de 1994 gozan de autonomía (cfr. art. 123 de la Constitución Nacional –CN-). Dicha autonomía es de segundo grado, es decir, supeditada a la regulación provincial. También es sumamente claro que los municipios pueden percibir toda clase de tributos, incluyendo impuestos, y no solamente tasas y contribuciones por mejoras, conforme surge del juego armónico de los arts. 5°, 75 inc. 30° y 123 CN.

La limitación para fijar impuestos proviene de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (LCFI) (n° 23.548 de 1988) que establece que las provincias (y sus municipios) no pueden cobrar impuestos análogos a los coparticipables (art. 9° inciso b) asumiendo las provincias dicha obligación en nombre de sus comunas. Pese a la vigencia de la LCFI, la misma tiene serios vicios de constitucionalidad, ya que: (i) no se ha respetado lo establecido en la Cláusula Transitoria Sexta de la CN que ordena el dictado de un nuevo régimen de coparticipación conforme las nuevas pautas que fijara la reforma (criterios objetivos de reparto, equitativa y solidaria) antes de fines de 1996 y; (ii) se violenta la autodeterminación política de los municipios, requisito esencial de la autonomía, al obligarse las provincias en nombre de ellos.

Por otra parte, en la década del 90´ muchos municipios se hicieron cargo de funciones que le correspondían a las provincias (o a la Nación) por ej. salud, educación y seguridad, sin asignárseles las correspondientes fuentes de financiamiento. Esos nuevos servicios públicos (indivisibles) que deben prestar solamente pueden ser financiados con impuestos, atento que las tasas, por su naturaleza jurídica, solventan servicios públicos divisibles (por ejemplo, el de alumbrado y limpieza –ABL-). Si bien los Municipios reciben porciones de coparticipación (nacional y provincial), no son suficientes para hacer frente a tales servicios, pero en tanto sigan recibiendo y utilizando esos fondos, no pueden desconocer el mandato de la LCFI que impide cobren impuestos (solo pueden fijar impuestos ecológicos o mineros).

De lo anterior surge clarísimo que el desfinanciamiento municipal es estructural (un callejón sin salida) pues cuenta con herramientas financieras propias (tasas y

contribuciones) que solo le permiten solventar servicios públicos divisibles (tasas) y algunas obras públicas (contribuciones por mejoras) pero no con las necesarias para cubrir todos los servicios que están a su cargo. Esta situación se percibe muy notablemente en los Municipios demográficamente más importantes, donde la prestación de los servicios de salud y educación consume porciones muy importantes de sus presupuestos.

Lo dicho no pretende justificar los excesos que son cometidos por muchas comunas del país en sus Ordenanzas Tributarias y Tarifarias, al regular tributos que, disfrazados de tasas, constituyen verdaderos (e ilegítimos) impuestos (lo que el Prof. José O. Casás denomina muy gráficamente “travestismo fiscal”). O bien, gravámenes que no se corresponden con elementales principios constitucionales de igualdad, progresividad, capacidad contributiva, propiedad, etc. Tampoco es intención ocultar los desmanejos presupuestarios con gastos superfluos o inconducentes, ni la falta de profesionalismo y capacitación que se observa en muchas comunas, problemas también centrales y que deben resolverse.

Se busca entender el origen de la problemática impositiva, para poder arrimar soluciones a esta escalada fiscal que se viene dando en el ámbito municipal que, lamentablemente, se acentuará en tanto no se adopten políticas tributarias de fondo que permitan reformular el federalismo fiscal argentino, para lo cual, el punto de partida es una nueva norma (previo acuerdo político) que establezca pautas de armonización y coordinación entre los tres niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios), dotando a las comunas de los instrumentos de financiamiento suficientes para cumplir con las funciones que tienen a su cargo. Los lineamientos generales para este pacto fiscal federal, que entiendo debe ser mucho más complejo y ambicioso que la mera reformulación de la Ley de Coparticipación actualmente vigente, se encuentran en nuestra Constitución.

Como señala el profesor y maestro italiano, Víctor Uckmar, “el federalismo es federalismo fiscal, o no existe”. Por ende, el desafío es muy importante.

Juan Manuel Álvarez Echagüe