

GOBIERNOS LOCALES, FEDERALISMO Y DESARROLLO: UN PROCESO ASCENDENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

*Local Governments, Federalism, and Development: An Upward
Process of Fiscal Responsibility in the Argentine Republic*

Luciano Carlos REZZOAGLI*
DOI: <https://doi.org/10.15174/cj.v14i28.531>

Sumario:

I. Introducción II. Federalismo y Desequilibrios Fiscales III. Gobiernos locales: Diagnóstico y ponderación de un camino de reconstrucción fiscal IV. Reflexiones Finales V. Bibliografía

Resumen: Esta investigación se desarrolla a partir de un enfoque metodológico mixto, predominantemente cualitativo, y combina diseños exploratorios, explicativos y correlacionales. Su objetivo central es realizar un diagnóstico crítico con propuestas específicas sobre el rol de los gobiernos locales en el federalismo fiscal argentino, con base en las relaciones intergubernamentales y a las competencias asignadas por el entramado jurídico, político, institucional, tributario y financiero que estructuran al Estado argentino en sus niveles nacional, provincial y municipal. Los municipios se enfrentan a tensiones estructurales —como la falta de autonomía fiscal, la dependencia de transferencias y las asimetrías territoriales— que limitan su eficacia en la gestión de políticas públicas. A partir de este diagnóstico, la investigación propone lineamientos concretos para fortalecer el rol de los gobiernos locales desde una perspectiva de reconstrucción ascendente, orientada a consolidar un proceso de desarrollo federal más equitativo, eficiente y participativo.

Palabras clave: Federalismo, municipios, Argentina, responsabilidad, desarrollo.

Abstract: This research adopts a mixed-methods approach, predominantly qualitative in nature, and integrates exploratory, explanatory, and correlational designs. Its primary objective is to develop a critical and forward-looking assessment of the role of local governments within Argentina's system of fiscal federalism. The analysis is grounded in the dynamics of intergovernmental relations and the distribution of competencies defined by the country's legal, political, institutional, fiscal, and financial framework across the national, provincial, and municipal levels.

*Postdoctorado en Federalismo Fiscal y Asimetrías Regionales (Conicet-UNL). Maestro (2001) y Doctor (2003) en Derecho Tributario por la Universidad de Salamanca, España. Profesor de Derecho Tributario, Financiero y Aduanero en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Investigador Adjunto de IHUCSO Litoral (CONICET-UNL) y del Centro de Investigación de la FCJS-UNL, Santa Fe, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7400-4042>. Correo de contacto: lrezzoagli@hotmail.com.

Argentine municipalities face persistent structural challenges—such as limited fiscal autonomy, a high dependency on intergovernmental transfers, and significant territorial disparities—that constrain their effectiveness in public policy implementation. Based on this diagnosis, the study proposes concrete strategies to strengthen the role of local governments through a bottom-up reconstruction approach, aimed at fostering a more equitable, efficient, and participatory model of federal development.

Keywords: *Federalism, municipalities, Argentina, responsibility, development.*

I. Introducción

La distribución de competencias, recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno —nacional, provincial (estatal) y municipal— es fundamental para garantizar un equilibrio que permita el desarrollo territorial equilibrado, justo y participativo. Sin embargo, en el ámbito fundamentalmente local, la relación entre autonomía y dependencia económica revela tensiones, limitaciones y desafíos que merecen un análisis profundo desde una perspectiva jurídica, política y económica.

Argentina exhibe el mayor grado de descentralización del gasto público en América Latina, pero en lugar de acompañar dicho proceso con otro igualmente ambicioso en materia de autonomía impositiva y recursiva a niveles regionales y locales, se optó por financiarlo con un esquema de transferencias intergubernamentales que, a lo largo del tiempo, fue generando innumerables inconvenientes y tensiones a nivel vertical y horizontal entre los distintos ámbitos de gobierno. Las funciones que poseen los entes locales, propias y delegadas, en un esquema de financiamiento que combina recursos auto gestionados y transferencias representa un desafío que se focaliza en la propia noción de autonomía municipal, en su matriz económica/financiera/funcional u operativa.

El trabajo analiza la noción de federalismo y los desequilibrios fiscales existentes en Argentina, a través de información estadística, teórica y empírica de los gobiernos locales, ello con sentido crítico propositivo de cara a una reconstrucción fiscal en un esquema de desarrollo regional y nacional. Utilizamos como base las siguientes preguntas centrales: ¿cómo se estructura el federalismo fiscal en Argentina y qué rol desempeñan los gobiernos locales dentro de este sistema?, ¿en qué medida la falta de autonomía fiscal y la dependencia de transferencias limitan la capacidad de los municipios para gestionar políticas públicas de manera efectiva?, ¿qué propuestas específicas podrían implementarse para mejorar la autonomía fiscal de los municipios y reducir las desigualdades territoriales?

El objeto principal de este trabajo es contribuir con propuestas específicas a la sostenibilidad del desarrollo local y regional, lo cual no parece alcanzable sin que los recursos municipales propios crezcan en términos relativos dentro del total de los ingresos tributarios de las provincias (estados) y del país. A la par del incremento de la

responsabilidad, rendición–evaluación de sus decisiones, y en conjunto con un pacto, meta común, de los municipios con las provincias y de las provincias entre sí, pues son quienes deben reconocer el régimen municipal y garantizarles su autonomía sin desconocer las asimetrías existentes, pues que estas forman parte, justamente, de sus competencias exclusivas.

II. Federalismo y Desequilibrios Fiscales

El Estado federal, como ahora lo conocemos, significó para el desenvolvimiento del constitucionalismo, el hallazgo de una fórmula política delimitadora y divisoria del poder estatal, ya no sólo a través de la tradicional división de poderes, sino mediante el acomodo superpuesto de distintos niveles de gobierno (nacional, subnacional o regional y local). Resulta pues el federalismo en una fórmula conciliadora de naturales antagonismos: centralización vs. autonomía; nacionalismo vs. regionalismo; unicidad vs. diversidad; cohesión vs. dispersión; solidaridad vs. particularidad; ejecutividad competencial vs. normatividad y dirección; materialidad vs. juridicidad; interioridad vs. exterioridad; ordenación vs. coordinación¹.

El federalismo ha sido una fórmula flexible, que al ser incorporada como modelo constitucional pudo y tuvo que adaptarse en su praxis a la experiencia histórica y jurídica del Estado acogiente. Ello erradica cualquier posibilidad ontológica de modelos federales puros, asépticos o idénticos, por lo que coincidimos con Musgrave² cuando señala que federalismo significa cosas distintas para situaciones distintas.

El constitucionalismo en su versión federativa modificó radicalmente el concepto de soberanía³ y alcanzó el rango de modelo político clásico dado su atrayente condición original y su naturaleza adaptable. La implantación formal del federalismo en diversos países americanos se facilitó antes que en Europa por tratarse de estados nuevos que enfrentaron rápidamente sus estructuras anteriores a la independencia. Por otro lado, han aparecido varios núcleos del ejercicio del poder público hacia el interior de los estados, al tiempo que se perfila la ya controvertida soberanía internacional⁴. La internacionalización de los entes subnacionales en un mundo globalizado ha alterado también el papel tradicional, sus competencias y alcances, observándose construcciones formales o reales de mecanismos para la conformación ampliada de su voluntad dentro del Estado, sobre todo atendiendo al contexto internacional. Consideramos importante definir al federalismo, siguiendo a Baldi, como un principio jurídico cuyo objetivo es

1 Cabrera Beck, Carlos, *El nuevo federalismo internacional*, México, Porrúa, 2004, p. 278.

2 Musgrave, Richard A., «Theories of fiscal federalism», *Public Finance=Finances publiques*, vol. 24, núm. 4, 1969, p. 522.

3 Cabrera Beck, Carlos, *op. cit.*, pp. 279–281.

4 Rezzoagli, Luciano Carlos, «Asimetrías Regionales y Federalismo Fiscal. Un Enfoque Jurídico- Financiero Institucional del Caso Argentino», *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 9, núm. 1, 2011, p. 114, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337530221004.pdf> (fecha de consulta: 6 de julio de 2024).

el reconocimiento de una diversidad territorial y social dentro de una unidad jurídica institucional, con la posibilidad de expresar y articular en armonía esa diversidad en una representatividad gubernamental homogénea⁵.

Así, el concepto de federalismo no se limita o se reduce simplemente a una estructura de gobierno o una división escalar de funciones, sino que, bajo este espectro que presentamos, incluye el entramado social que guía, discute y polemiza constantemente la faz institucional en una demanda de autoexpresión, y que algunos denominan arreglos políticos⁶.

El federalismo, entonces, contempla las decisiones políticas y los arreglos políticos proporcionando a nivel país, el consenso de las mayorías en las decisiones en virtud de pautas constitucionales y legales previamente establecidas; pero también la capacidad de autogobierno a las distintas regiones que son parte de un todo nacional o supra nacional, asegurando la posibilidad de desenvolverse por sí solas y en arreglo con las demás, sobre un territorio reconocido en el que se asume responsabilidad decisional y, de algún modo, reivindicación histórica.

La Constitución de la Nación Argentina (a partir de aquí sólo CN) en su redacción primigenia de 1853 y hasta nuestros días, con base a la histórica puja de poder central y regional, estableció en el artículo 10 la forma de Estado federal, aceptando distintos órdenes jurisdiccionales: nacional y subnacional, reconociendo incluso la preexistencia de las provincias a la Nación, por lo que aquellas reservaron todo el poder que no fue expresamente delegado al gobierno federal. Así, el artículo 121 de la CN establece, por un lado, que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación⁷.

El artículo 75, inciso 2 de la CN, delimita las potestades tributarias de la nación y las provincias, definiendo la concurrencia de poderes impositivos para los impuestos indirectos, así como reservando la potestad tributaria sobre los impuestos directos en las provincias. aunque facultando, de manera simultánea, a la nación a utilizar estos últimos –durante un plazo determinado– siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general lo exijan (emergencia). Este artículo constitucional hay que relacionarlo, entre otros, con lo dispuesto en los incisos 12 y 13, del mismo artículo 75, cuando refieren, respectivamente, al dictado de la legislación de fondo y a la facultad de reglar el

5 Baldi, Brunetta; *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*, Working Paper 99-7, University of California/Institute of Governmental Studies, Los Angeles, 1999, p. 2, disponible en <https://www.doccity.com/pt/docs/beyond-the-federal-unitary-dichotomy/8802652/> (fecha de consulta: 2 de agosto de 2024).

6 Melo, Julián A., «Federalismo: problemas teóricos e investigación comparada», *Propuestas*, vol. 7, núm. 11, 2004, p. 93, disponible en: <https://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/1773> (fecha de consulta: 7 de julio de 2024).

7 Botana, Natalio R., «El federalismo: un problema argentino», *Investigaciones y Ensayos de la Academia Nacional de la Historia*, vol. 1, núm. 72, 2021, pp. 1–6, disponible en <https://iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/260> (fecha de consulta: 12 de junio de 2024).

comercio internacional e interprovincial. Resulta aún más significativo el vínculo con los incisos 18 (cláusula de progreso) y 19 (incorporación del criterio de solidaridad) también del mencionado artículo 75, además del 125 constitucional (facultades provinciales con recursos propios y autonomía municipal), y la Ley 23548 de Coparticipación Federal vigente desde 1988.

Resaltamos el inciso 19 del artículo 75 constitucional, dado que incorpora taxativamente en la reforma de 1994 un nuevo mandato que antes se encontraba implícito. Se dice allí que, corresponde al Congreso: «Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones». Esta disposición hace referencia expresa al reconocimiento de asimetrías regionales y al deber del Estado de actuar para combatirlas, lo cual está en directa relación con lo establecido en el inciso 2 del mismo artículo 75 constitucional, cuando en su tercer párrafo establece que la distribución de los recursos que formen la masa del régimen de coparticipación será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La necesidad de que la solidaridad tenga un rol importante en la distribución de los recursos fiscales, reconocida en la constitución, es de gran importancia ya que los dos problemas más palpables de la coordinación fiscal refieren a que, en primer lugar, un sistema justo que se base exclusivamente en cuestiones de eficiencia es técnicamente imposible en un país asimétrico y con elevados índices de desigualdad interregional, más aún con un enfoque federal. En segundo lugar, la igualdad formal se desentiende de la igualdad de oportunidades en un esquema asimétrico y debilita las políticas de redistribución de ingresos, convirtiéndose en un elemento de profundización en las asimetrías regionales⁸. Al establecer la reforma constitucional que la distribución de recursos primaria y secundaria debe hacerse sin desconocer criterios solidarios, impone que tanto el gobierno federal como las provincias más desarrolladas se comprometan con el destino de las más desfavorecidas, a fin de asegurarles su suficiencia; de modo que, tienen la responsabilidad constitucional de ir en auxilio de aquellas unidades políticas que no logren dicha cobertura financiera⁹.

A su vez, como lo estableció la cláusula transitoria sexta de la CN, en su reforma de 1994 y cuyo plazo de realización de 2 años fue incumplido hasta la fecha, debe realizarse una nueva ley convenio de coparticipación. Sin embargo, creemos que es una materia de muy difícil realización por la necesidad de un convenio que involucraría a los gobernadores de todas las provincias más la ciudad autónoma de Buenos Aires (24 jurisdicciones) y su impulso en la Cámara de Senadores con mayoría calificada. En este

8 Llach, Juan José, *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Buenos Aires, Temas, 2013, pp. 30 y 31, disponible en: <https://iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/260> (fecha de consulta: 6 de junio de 2024).

9 Corti, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Lex Nova, 2007, p. 41.

sentido, , francamente, coincidiendo con Cao¹⁰ pues no imaginamos a ningún gobernador, en un esquema entre iguales, generando un nuevo acuerdo de coparticipación bajo el argumento de la solidaridad, la eficiencia o el desarrollo nacional, y volviendo a su territorio después de haber cedido porcentajes de recursos, o asumiendo mayores competencias de funciones y gastos a los ya adquiridos por las concesiones brindadas en la ley 23.548 de 1988 (con sus modificaciones) hoy vigente. Por lo que entendemos es más asequible el paso del federalismo dual o de concertación, a un federalismo de coordinación, donde a la nación le correspondería y asumiría la participación en el financiamiento, el liderazgo en el diseño estratégico y la vinculación entre las partes. En tanto que, a las provincias y sus municipios, le concerniría, la fundamental tarea de construcción territorial de las políticas públicas, su gestión operativa en general y la rendición de cuentas. Desde esta lógica, otra sería la posibilidad de operativizar tales acuerdos.

En 1988, previo a la reforma constitucional de 1994, el Congreso sancionó la última y vigente Ley 23.548 sobre coparticipación federal de impuestos donde se dispuso que la distribución primaria se efectuaría en los siguientes porcentajes: nación, 42,34%; provincias, 54,66 %; fondo de aportes del tesoro nacional a las provincias, 1%; recupero del nivel relativo de ciertas provincias, 2%. Asimismo, se estableció para efectos de la distribución secundaria, los porcentajes correspondientes a cada provincia (artículo 4o) y se dispuso que, el Fondo creado de aportes del tesoro nacional a las provincias se «destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación» (artículo 5º). Por su parte, a través del artículo 7o se garantizó un piso porcentual sobre la totalidad de los recursos tributarios nacionales recaudados, independientemente de las características de estos, al establecer que: el monto que deberá distribuirse en las provincias no podrá ser inferior al 34 % de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central, tengan o no el carácter de distribuibles por la ley.

180

Aún hoy, el régimen instaurado por la Ley 23.548 recibe el reclamo de las provincias respecto a aumentar su participación en la masa total coparticipable –con distintas lógicas, pero todas justificadas– para efectos de financiar las funciones y prestaciones de servicios que fueron asumiendo de modo creciente, fundamentalmente en la descentralización de la nación a las provincias de la salud y la educación inicial, primaria y secundaria en la década del noventa. Empero, desde 1988 hasta nuestros días la ley sufrió una serie sucesiva de modificaciones, tanto por medio de leyes como de decretos de necesidad y urgencia, de dudosa validez constitucional, que alteraron la situación en perjuicio evidente del conjunto de las provincias que más aportan a la masa general.

¹⁰ Cao, Horacio, La dimensión federal de la gestión estatal argentina, Instituto Nacional de Administración Pública, 13 de julio de 2021, minuto 57, disponible en <https://www.youtube.com/live/wtRb38Mge-o?si=rxNzjxoWVd-hUh-5l> (fecha de consulta: 6 de julio de 2024).

Las transferencias que reciben las provincias son de dos tipos: automáticas y no automáticas o discrecionales. Las primeras están regidas por la ley de coparticipación federal de impuestos y sus modificaciones, mientras que las últimas son entregadas por el gobierno federal a las provincias sin un patrón establecido. Por lo que no puede descartarse que las «remesas» respondan a simpatías políticas –la mayoría de las veces y por montos altos– y a emergencias –en menos ocasiones y montos reducidos¹¹–, lo cual es una práctica de dudosa (por lo menos) constitucionalidad. Las transferencias discrecionales, a su vez se pueden categorizar en transferencias corrientes, destinadas a gastos corrientes; y transferencia de capital que tiene por objetivo ayudar a las inversiones de las provincias. En definitiva, la coparticipación y su forma de implementación, tal como rige y se desarrolla en Argentina, puede traer consigo incentivos y desincentivos que no están alineados con la naturaleza propia de las instituciones democráticas y resultan particularmente permeables a intereses políticos electoralistas¹².

Ahora bien, en materia económica, actualmente la nación asume, aproximadamente el 50% de los gastos totales del país mientras que administra el 75% del total de los recursos. Las provincias por su parte asumen el 40% de los gastos y administran el 20% de los recursos, y por último los municipios asumen el 10% del total de gastos mientras que obtienen el 5% de los recursos totales¹³.

Este desequilibrio económico palpable implica que, el gran desafío que tiene el país es el de reequilibrar estas diferencias económicas entre las responsabilidades de gastos y las potestades de ingresos, que equivale al 50% del presupuesto de las provincias y municipios, y al 25% del total del gasto. Lo señalado, aunado a que el país tiene una fuerte asimetría territorial, dificultan el consenso en la redistribución de los ingresos, que necesariamente debería basarse en la correspondencia fiscal pero que, paralelamente, incluya pautas solidarias de redistribución (artículo 75, inciso 19 CN) a las regiones más vulnerables, con elementos de cumplimiento paulatino pero firmes de responsabilidades fiscales y de metas, que fomenten la correspondencia y permitan disminuir la ilusión fiscal, con políticas públicas concomitantes que fomenten la acumulación legítima de capitales y el desarrollo regional en dichas zonas.

III. Gobiernos locales: Diagnóstico y ponderación de un camino de reconstrucción fiscal

En lo que a facultades municipales tributarias y recursivas se refiere, si bien los artículos 5º y 123 de la CN establecen que cada provincia debe asegurar el régimen municipal y que estos son autónomos; la potestad municipal para generar impuestos propios es

11 Cardozo, José Ignacio: *Federalismo fiscal y resultados electorales: Argentina 1985-2019*, Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2024, p. 14, disponible en <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/23817> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2024).

12 *Ibidem*, p. 15.

13 Cao, Horacio, *op. cit.*, minuto 24.

prácticamente nula, y aunque existen procesos de descentralización o de desconcentración de algunos tributos provinciales, su capacidad tributaria se limita a las tasas y contribuciones, junto a otras figuras administrativas como es el caso de los precios públicos¹⁴.

Aún y cuando exista el reconocimiento en las constituciones provinciales para que los municipios generen impuestos propios, o en las leyes provinciales referidas al régimen tanto de municipios como de comunas, y estos sean consistente con la Carta Orgánica Municipal, los mismos son prácticamente de imposible generación y aplicabilidad. Esto debido a que toda materia imponible ya se encuentra absorbida por tributos de administración nacional y provincial (pudiendo ocasionar situaciones de doble imposición), y por disposición expresa de la ley No 23548 de coparticipación nacional de 1988. Dentro de esta ley quedó prohibida, para provincias y municipios, la generación de tributos análogos o que respondan a la misma o similar materia imponible (hecho imponible objetivo y subjetivo) respecto a tributos sujetos a esa ley (artículo 9, inciso B). Por lo tanto, a nivel municipal, los recursos propios, en lo que refiere a la materia tributaria exclusivamente, se limitan a la generación y administración de tasas (al que se le puede asimilar como sinónimo el término derechos, distinguiéndolos de los precios públicos regidos por el ámbito administrativo) y contribuciones de mejoras.

Estos tributos mencionados (tasas y contribuciones de mejoras) responden a características de proporcionalidad y divisibilidad. Tanto las tasas con servicios o prestaciones divisibles efectivas o potenciales que se distribuyen en la ciudadanía (como la tasa general de inmuebles, el derecho de registro e inspección, la tasa de seguridad e higiene, la tasa de actuación administrativa, el derecho de espectáculo, el derecho de publicidad y propaganda, etc.), como en las contribuciones de mejoras que atienden a la realización de una obra específica de administración municipal pero de soporte económico (por lo menos en lo que atañe a erogaciones de capital) que recae en los vecinos afectados por la misma, de forma divisible y que redundan en aumento del valor de la propiedad beneficiada por la infraestructura realizada en la obra.

Es evidente que el principio de capacidad contributiva no tiene la misma aplicabilidad en estos tributos que en los impuestos, en especial con los personales, dado que se reduce a garantizar el cumplimiento de la proporcionalidad coste-beneficio, entre la tarifa o monto susceptible de gravamen y la ventaja que obtiene la persona en su esfera privada o en su propiedad, desde la órbita de obligatoriedad y generalidad que enmarca a los tributos¹⁵.

14 Flores, Héctor; Gil, Martín; Iparraguirre, Estela Rufina; Altavilla y Cristian Daniel, «Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina: Un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos», *Terra, Revista de desarrollo local*, núm. 4, 2016, p. 6, disponible en: <https://doi.org/10.7203/terra.4.10894>.

15 Lago Montero, José María, «Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español» en *Guirola López, José Manuel (pr.), Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español. Ponencias y comunicaciones españolas: XV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, Ministerio de Hacienda/ Instituto de Estudios Fiscales/ Marcial Pons/Ediciones Jurídicas y Sociales, Caracasm 1991, pp. 87-108; González García, Eusebio, *Concepto*

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

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

Los municipios argentinos tienen muchas otras funciones y ocupaciones que no pueden reducirse a servicios u obras que cuenten con las características anteriores. La multiplicidad de funciones, la necesidad de hacer frente a las competencias delegadas de otros ámbitos de gobierno así como aquellas que va adquiriendo de forma espontánea, la atención a las disposiciones legales propias y a las supra legales (nación y provincia), con o sin el acompañamiento de recursos correspondientes, pone al municipio en un desafío muy grande respecto a su autonomía, pues parece que debe ser autónomo para el cumplimiento y eficacia de sus funciones, pero no para satisfacerlas económicamente.

Resulta muy importante visualizar y comprender que los recursos municipales propios, es decir, los que adquiere por normatividad y recaudación propia, en promedio (medidos entre 2021 a 2023 inclusive) representaron aproximadamente entre un 34% a un 52% de los gastos públicos corrientes ejecutados en el presupuesto según cada caso.

actual de tributo: Análisis de Jurisprudencia, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 224; Giuliani Fonrouge, Carlos M.: *Derecho Financiero*, 10a ed., Buenos Aires, La Ley, 2011, vol. I, pp. 1275.

El resto es proveniente de recursos de coparticipación nacional y provincial, transferencias automáticas específicas y transferencias discrecionales, y en una escala residual a otras fuentes financieras no tributarias (por ejemplo, plazos fijos, fondos comunes de inversión, bonos y letras, caución bancaria), venta de activos municipales de administración privada, precios públicos, multas y sanciones económicas¹⁶.

Cuando un municipio tiene menos del 50% de recursos de autogestión en sus recursos corrientes, implica varias cuestiones importantes. Significa que la mayor parte de sus ingresos proviene de transferencias nacionales o provinciales y esto puede limitar su autonomía para tomar decisiones y planificar proyectos, ya que depende en gran medida de fondos externos¹⁷. Además, puede afectar la capacidad del municipio para responder rápidamente a necesidades locales, implementar políticas propias o financiar servicios públicos de manera sostenida. En general, una baja proporción de recursos autogestionados puede hacer que el municipio sea más vulnerable a cambios en las transferencias o en la economía nacional, dificultando una gestión más independiente y eficiente.

Podemos mencionar como ejemplo, la autorización de montos o porcentajes de ajustes de tasas en las ordenanzas tributarias, desde el Consejo Municipal (órgano legislativo) u otra denominación según cada ente local, muy por debajo de la necesidad de gasto requerido para garantizar la autosatisfacción del servicio y sin considerar parámetros de sostenibilidad o flexibilidad. Esto, sin duda, con el transcurso del tiempo rompe la proporcionalidad, que es una característica existencial de estos tributos y aumenta la brecha económica entre el gasto y los recursos. Ello impide entonces que la recaudación genuina cumpla las metas de erogaciones necesarias para un aseguramiento del servicio o la prestación, que mantenga (no digamos que mejore) los estándares adecuados de calidad/ periodicidad, y eso redunde en descontento social y reprobación política en la administración de bienes y servicios públicos.

Así también, a la inversa, puede que la acción legislativa, en concordancia con el interés ejecutivo, pretenda mantener la satisfacción ciudadana con miras electorales, al no querer «pagar un coste político» y derivar recursos que tienen finalidades distintas al desfase de la proporcionalidad generada con los tributos correspondientes.

El caso de la Tasa General de Inmuebles es ejemplificador de esta aseveración, dado que las actualizaciones en las ordenanzas tributarias respectivas refieren a un por-

¹⁶ Medición obtenida en la recopilación de datos a través de un trabajo de campo consistente en la búsqueda, acceso, visualización y comparación de ordenanzas tributarias y presupuestos de 140 jurisdicciones locales argentinas en cada período anual analizado (2021, 2022 y 2023) y entrevistas semi estructuradas con actores claves (Secretarios de Hacienda, Tesoreros, Intendentes, Presidentes Comunales, Directores de Presupuesto y Directores de Contaduría) en 68 de esas jurisdicciones locales, lo que, la uniformidad de datos permitió generalizar los resultados.

¹⁷ Merino, Guillermo, «*Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*», en Una agenda para las finanzas públicas de México, México, ITAM, 2002, p. 158, disponible en <https://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf> (fecha de consulta: 14 de octubre de 2024).

centaje aplicable de aumento, que funciona como un tope del que no puede pasarse o crecer la obligación tributaria. Ello en función de la fórmula polinómica que calcula los montos sobre determinadas características que vinculan servicios, metros de frente y tipo de zona. Se pudo comprobar que las actualizaciones/topes que terminan siendo inferiores a la proporcionalidad requerida por el impacto inflacionario de ese período fiscal, analizados de 2021 a 2023, favorecieron de forma desproporcional a las propiedades más grandes y en barrios más cotizados, capacidades contributivas más elevadas, dado que enervó en términos económicos de forma contundente su obligación con detrimento palpable en los recursos públicos corrientes.

En definitiva, la combinación de tasas desproporcionadas (inferiores al nivel de prestación) y el subsidio con recursos coparticipados puede producir o agravar tanto la inequidad vertical como la horizontal (desigualdad entre contribuyentes en condiciones similares).

Una mirada singular merece el Derecho de Registro e Inspección (DREI), o también llamada Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene (TISH), o en su defecto la generación de tasas que gravan actividades económicas o a grandes capacidades económicas con algún tipo de vinculación con el ejido municipal, con una mirada muchas veces recaudatoria voraz en casos puntuales pero que no tienen consecuencias políticas porque no impactan directamente en sujetos votantes o electores locales (citamos los fallos *Esso Petrolera Argentina S.R.L.* y otro *c/ Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa*; *Gasnor SA c/ Municipalidad de La Banda s/ acción meramente declarativa-medida cautelar*, entre otras sentencias recientes).

Identificar como necesidad en los tributos locales la correspondencia fiscal, refiere necesariamente a que los sujetos –en el área que reciben el beneficio de la contraprestación– afronten los costos de forma proporcional, que la responsabilidad de gastar del Estado local sea coincidente con la de recaudar, y que las decisiones adoptadas, respecto del financiamiento, conlleve una responsabilidad política palpable y efectiva¹⁸.

En este sentido afrontar los costos de manera proporcional en períodos inflacionarios elevados, o de devaluación económica de la moneda nacional como pasa en Argentina, no implica necesariamente aplicar aumentos de tributos cuando eso puede resultar confiscatorio para los contribuyentes y puede erosionar las bases tributarias debido al incumplimiento. La correspondencia fiscal implica también *sostenibilidad* y *flexibilidad*, esto es la habilidad para mantener un estándar de calidad en las prestaciones y servicios que sea aceptado y consensuado por la ciudadanía (aquí destacamos y propiciamos en los municipios la necesidad de fomentar las audiencias públicas en el tratamiento de estos temas específicos) sin aumentar tributos (sostenibilidad); o en un

18 Ardanaz, Martín, Muñoz Miranda, Andrés y Slack, Enid (eds.), *Municipal Fiscal Health and Sustainability in Latin America and the Caribbean*, Toronto, University of Toronto, 2018, pp. 20 – 24, disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004251>.

porcentaje de aumento necesario, acompañado de la reducción de gastos posibles (flexibilidad). Un ejemplo de esto último podría ser evaluar el reemplazo o la suspensión de ciertos insumos o instrumentos, o una reestructuración en la logística tanto de las prestaciones como de las tareas; y/o una disminución aceptable y adecuada de las formas de implementación o de la periodicidad del servicio hacia un resultado consensuado.

Para justificar la creciente e importante dependencia de los recursos exógenos frente a la capacidad de acción con recursos propios proporcionales, podemos citar el estudio de 2015 realizado por el Ministerio del Interior y Transporte, la Secretaría de Asuntos Municipales y la Universidad Nacional Sarmiento, el cual estableció que el gasto en el consolidado municipal representaba el 3,7% del PBI, mientras que los ingresos apenas alcanzan el 1,3% de éste. Dicho porcentaje incorpora todos los conceptos transferidos, dando cuenta de la debilidad fiscal de las municipalidades argentinas para afrontar las necesidades a cubrir¹⁹. Por su parte, el Ministerio de Economía de la Nación Argentina presenta cifras que establecen que, desde 2022 a 2023 inclusive, los ingresos municipales aumentaron al 2,1% mientras que el gasto consolidado total es de 3,5%, ambos en relación con el PBI²⁰.

En conclusión, en los últimos años se ha evidenciado una recuperación, según los datos oficiales de la página web del Ministerio de Economía de la República Argentina, sector público municipal, en los recursos municipales, aunque la brecha con los gastos a asumir sigue siendo muy importante. Paradójicamente, los municipios frente a este dato oficial, en los años 2021 a 2023 inclusive, y en función de un trabajo comparativo con una muestra de 140 municipios y comunas de características y con partidos políticos diferentes en su ámbito de representatividad y toma de decisiones presentaron resultados homogéneos, permitiendo generalizar las conclusiones: se redujo la correspondencia fiscal en los tributos propios (porcentajes de actualización por debajo de la proporcionalidad requerida o la depreciación monetaria producto del proceso inflacionario). Por otro lado, analizados estos municipios y comunas en forma lineal temporal, presentaron tendencia leve a moderada a la baja a lo largo de dichos períodos incurriendo en desequilibrios horizontales y verticales, haciendo cada vez más necesario el auxilio de dichas transferencias para solventar el funcionamiento de la administración local que debería ser autofinanciado por los tributos propios.

En definitiva, frente a este panorama empírico se puede concluir que la dependencia de recursos legítimos exógenos cada vez es mayor, con pérdida de correspondencia fiscal, sin la justificación técnica (flexibilidad y sostenibilidad) expuesta en audiencias públicas o en las ordenanzas respectivas.

19 López Accotto, Alejandro y Macchioli, Mariano (coords.), *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015, pp. 20 – 30, disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/249140> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2024).

20 Véase el sitio web del Ministerio de Economía de la Nación Argentina, la sección Sector público Municipal, disponible en: <https://www.economia.gob.ar/dnap/municipios.html> (fecha de consulta: 23 de noviembre de 2024).

Las transferencias de los entes subnacionales a los locales, dado que el régimen de coparticipación provincial (subnacional) a sus municipios y comunas se rige por las propias leyes provinciales, los criterios de reparto tanto primarios como secundarios, difieren entre las distintas jurisdicciones (provincias), pues utilizan alguno o varios parámetros para decidir respecto a la distribución de los fondos propios en sus jurisdicciones (criterio devolutivo, compensatorio, solidario, de eficiencia o fijo).

Las situaciones son diversas, como la provincia de Buenos Aires, que construye su Coeficiente Único de Distribución para la distribución secundaria ponderando tres indicadores compuestos que combinan criterios solidarios con compensatorios, mientras que otros simplemente se rigen por uno de ellos, como la provincia de Córdoba, que utiliza solo el criterio compensatorio para la distribución secundaria, o la provincia de Misiones, que optó por el criterio fijo. En otras provincias coexisten diferentes criterios para diferentes fuentes, como en Chubut, donde se adopta un criterio compensatorio para distribuir los recursos recibidos por la coparticipación federal y uno devolutivo para distribuir las regalías hidroeléctricas y petroleras.

La provincia de Santa Fe, por su parte, adopta un sistema que se ha dado en llamar de «discriminación», en el que cada impuesto coparticipable es distribuido a los entes locales conforme a un porcentaje específico o criterio fijo²¹.

Ahora bien, la relación de estos entes locales respecto de impuestos provinciales (aplicabilidad de dichos tributos en sus territorios) se define con base en dos criterios: descentralización (delegación de potestades normativas y reglamentarias junto a las administrativas, posibilidad de que lo recaudado quede en cuentas propias de los entes locales) y desconcentración (delegación de cobro, aplicación de multas e intereses, actuaciones de intimaciones administrativas y jurisdiccionales a cuenta de la provincia).

En el conjunto del total de impuestos provinciales, respecto a hechos imponible y sujetos ubicados en jurisdicciones locales, la situación predominante es la concentración provincial (impuestos normados y cobrados por agencias o entes provinciales sin intervención municipal directa). No obstante, existen singulares casos de desconcentración y descentralización municipal en impuestos provinciales de bases no móviles como inmobiliario urbano, inmobiliario rural, y vehicular, aunque presentan naturaleza diversa y con escaso o moderado peso en la masa recaudatoria provincial²².

En definitiva, en las provincias argentinas, las competencias delegadas a los municipios respecto a tributos provinciales, predomina un esquema heterogéneo con formas de actuaciones heterogéneas que, si bien son parte de la lógica de las autonomías y el fe-

21 Gervagi, Antonella *et. al.*, *Estudios sobre el desarrollo económico provincial*, La Plata, Ediciones Bonaerenses, 2023, pp. 60-65. disponible en <https://drive.google.com/file/d/1rSqIzMoCVuifjIsfeDe5GeIYmagSn8Ew/view> (fecha de consulta: 15 de junio de 2024).

22 Bertello, Norberto, *La Relación Fiscal entre Nación y Provincias, nuevamente el debate postergado*, Buenos Aires, Fundación Siena, 2009, pp. 7-13.

deralismo, reflejan un diagnóstico de anarquía e ineficiencia por las disparidades entre jurisdicciones, con todos los efectos que eso acarrea²³.

IV. Reflexiones Finales

Argentina exhibe el mayor grado de descentralización del gasto público en América Latina. La mitad del gasto público consolidado es responsabilidad de provincias y municipios; pero en lugar de acompañar este proceso con otra igualmente ambiciosa descentralización en materia de autonomía impositiva y recursiva, se ha optado por financiar el traspaso de responsabilidades de gastos mediante un esquema de participación de las provincias en las transferencias intergubernamentales que, como establecimos anteriormente, resulta insuficiente y atenta contra la eficacia y autonomía subnacional.

No podemos ignorar que la estructura gubernamental se define fundamentalmente con criterios sociales, pues parte del reconocimiento explícito de las diferencias interregionales. Se aceptan las disparidades entre las circunscripciones del eje central y otras, así como también la desigualdad existente entre las áreas urbanas y rurales del país. A su vez, este reconocimiento implícitamente se asocia con la existencia de efectos perversos en términos personales, pues la localización geográfica de un individuo estaría determinando de cierta manera su situación socioeconómica²⁴. Estos problemas de equidad regional y personal, que atañen al ámbito financiero, se deben enfrentar mediante un sistema de transferencias intergubernamentales, constituyendo la base para el perfeccionamiento del mismo.

Existen centenares de estudios relativos a la construcción teórica del federalismo fiscal en nuestro país, sin embargo, muchos van dirigidos a lograr el equilibrio fiscal con el ajuste estructural de todos los rincones y jurisdicciones. Son pocos las reflexiones que analizan el papel que debe jugar el federalismo fiscal tomando como punto de partida una visión revisionista desde y por los gobiernos locales en un proceso bottom up.

Reforzar las entidades locales debe ser una prioridad, consideramos que un camino a seguir debe requerir los siguientes elementos:

1. La descentralización fiscal homogénea (en atención a características regionales o áreas territoriales) de los tributos provinciales de bases no móviles a los municipios, fortaleciendo la autonomía (capacidad de normar y recaudar) y la responsabilidad que implica.

²³ Gervagi, Antonella, *op. cit.*, pp. 87-96.

²⁴ Rezzoagli, Luciano Carlos y Gamberg, Guillermina, «Inequality, joint participation and (re) distributive challenges in the Argentina Republic», México, *ECORFAN Journal-México*, vol. 6, núm. 15, p. 1307, disponible en https://www.ecorfan.org/pdf/ECORFAN%20Journal-M%20C3%A9xico%20V6%20N15_6.pdf (fecha de consulta: 7 de junio de 2023).

2. En concordancia con lo anterior, dar al reparto de la coparticipación mayor peso en los parámetros de responsabilidad fiscal y evaluación de políticas públicas financieras. Achicar las profundas desigualdades que se verifican en Argentina con base en criterios de solidaridad es importante y sugerible, pero juntamente con los criterios solidarios del artículo 75, inciso 19 constitucional, también se debe medir eficiencia municipal y regional para la igualación de las prestaciones públicas de cuidado en un marco de responsabilidad fiscal.

Esto redundaría en un fortalecimiento democrático de la representatividad popular en los gobiernos locales, permitiendo la responsabilidad política local con palpable evaluación de las actuaciones legislativas y ejecutivas, a la fecha, notoriamente desapercibidas en cuanto a sus implicancias económicas.

La responsabilidad hoy inexistente del legislador local debe ponderarse para combatir su impunidad y lógica personal/partidista en la aprobación de ordenanzas fiscales y presupuestarias que se alejan de la correspondencia fiscal y la correlación del gasto público con parámetros o estándares de calidad de vida urbana/rural y eficiencia económica. La necesidad y obligatoriedad de procesos de audiencia pública y motivación-fundamentación para correlacionar los parámetros propuestos o fundamentar temporal y excepcionalmente otros criterios, deben exponerse y evaluarse por instancias con independencia funcional, así como la ejecución cuenta con auditorias y tribunales de cuentas.

V. Referencias

- ARDANAZ, Martín, MUÑOZ Miranda, Andrés y SLACK, Enid (eds.), *Municipal Fiscal Health and Sustainability in Latin America and the Caribbean*, Toronto, University of Toronto, 2018, pp. 20 – 24, disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004251>.
- BALDI, Brunetta; *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*, Working Paper 99-7, University of California/Institute of Governmental Studies, Los Angeles, 1999, disponible en <https://www.doccity.com/pt/docs/beyond-the-federal-unitary-dichotomy/8802652/> (fecha de consulta: 2 de agosto de 2024).
- BERTELLO, Norberto, *La Relación Fiscal entre Nación y Provincias, nuevamente el debate postergado*, Buenos Aires, Fundación Siena, 2009.
- BOTANA, Natalio R., «El federalismo: un problema argentino», *Investigaciones y Ensayos de la Academia Nacional de la Historia*, vol. 1, núm. 72, 2021, pp. 1–6, disponible en <https://iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/260> (fecha de consulta: 12 de junio de 2024).
- CABRERA BECK, Carlos, *El nuevo federalismo internacional*, México, Porrúa, 2004.
- CAO, Horacio, *La dimensión federal de la gestión estatal argentina*, Instituto Nacional de Administración Pública, 13 de julio de 2021, disponible en <https://www.youtube.com/live/wtRb38Mge-o?si=rxNzjxWVdhUh-5l> (fecha de consulta: 6 de julio de 2024).

- CARDOZO, José Ignacio: *Federalismo fiscal y resultados electorales: Argentina 1985-2019*, Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2024, disponible en <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/23817> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2024).
- CORTI, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Lex Nova, 2007.
- FLORES, Héctor *et al.*, «Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina: Un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos», *Terra, Revista de desarrollo local*, núm. 4, 2016, pp. 1-31, disponible en: <https://doi.org/10.7203/terra.4.10894>.
- GERVAGI, Antonella *et al.*, *Estudios sobre el desarrollo económico provincial*, La Plata, Ediciones Bonaerenses, 2023, pp. 60-65. disponible en <https://drive.google.com/file/d/1rSqIzM-oCVujfJIsfeDe5GeIYmagSn8Ew/view> (fecha de consulta: 15 de junio de 2024).
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, 10ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2011, vol. I.
- LAGO MONTERO, José María, «Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español» en Guirola López, José Manuel (pr.), *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español. Ponencias y comunicaciones españolas: XV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, Ministerio de Hacienda/ Instituto de Estudios Fiscales/Marcial Pons/ Ediciones Jurídicas y Sociales, Caracasm 1991, pp. 87-108.
- LLACH, Juan José, *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Buenos Aires, Temas, 2013, disponible en: <https://iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/260> (fecha de consulta: 6 de junio de 2024).
- LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro y MACCHIOLI, Mariano (coords.), *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015, disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/249140> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2024).
- MELO, Julián A., «Federalismo: problemas teóricos e investigación comparada», *Propuestas*, vol. 7, núm. 11, 2004, p. 93, disponible en: <https://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/1773> (fecha de consulta: 7 de julio de 2024).
- MERINO, Guillermo, “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas”, en *Una agenda para las finanzas públicas de México*, México, ITAM, 2002, pp.145 -185, disponible en <https://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf> (fecha de consulta: 14 de octubre de 2024).
- MUSGRAVE, Richard A., «Theories of fiscal federalism», *Public Finance=Finances publiques*, vol. 24, núm. 4, 1969, pp. 521-536.

REZZOAGLI, Luciano Carlos, «Asimetrías Regionales y Federalismo Fiscal. Un Enfoque Jurídico-Financiero Institucional del Caso Argentino», *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 9, núm. 1, 2011, pp. 113-131, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337530221004.pdf> (fecha de consulta: 6 de julio de 2024).

REZZOAGLI, Luciano Carlos y Gamberg, Guillermina, «Inequality, joint participation and (re) distributive challenges in the Argentina Republic», México, *ECORFAN Journal-México*, vol. 6, núm. 15, pp. 1305-1324, disponible en https://www.ecorfan.org/pdf/ECORFAN%20Journal-M%C3%A9xico%20V6%20N15_6.pdf (fecha de consulta: 7 de junio de 2023).