

Juan F. Dogliani | Mauro D. Tanos

Prioridades y **pautas** de **administración** **tributaria** local

Gestionar con equidad
en **tiempos de crisis**



Sobre este libro

¿Cómo se financia un municipio? ¿Cómo optimizar los ingresos y cómo hacerlo con equidad? ¿Qué acciones deben priorizarse? ¿Qué puede hacerse y qué no?

La vida de los ciudadanos está directamente vinculada con la cantidad y calidad de los servicios y controles que dispensa el gobierno de su municipalidad o comuna. Por su parte, las acciones de gobierno necesitan recursos para ser ejecutadas y el orden municipal de gobierno no es la excepción. Tal como sintetizara Alberdi en sus Bases: Sin rentas no hay gobierno. Esta realidad es particularmente significativa en Argentina. A poco que pensemos en su población, diseminada en un territorio de más de 3 millones de km² y en más de 2200 municipios y comunas, comprenderemos la relevancia que asume la temática inherente a optimizar los recursos de los municipios, la primera, y tal vez única, presencia concreta del Estado en la generalidad de los puntos del país.

Los autores, dos profesionales con experiencia concreta de gestión, amalgaman su visión técnica y política (aspectos tal vez más fusionados de lo que podría suponerse) de la gestión recaudatoria municipal en una obra original, orgánica, inspiradora y sin dudas imprescindible para los funcionarios que se desempeñan en las áreas recaudatorias de un municipio.

Un ensayo inspirado en la necesidad de optimizar el financiamiento público local desde la equidad; gestado desde la realidad doméstica de las administraciones tributarias y su complejidad y exigencia crecientes; y

además, fundamentalmente, desde la convicción de la trascendencia social del orden de gobierno más cercano a la comunidad, piedra angular del Federalismo y de la democracia.

Índice

[Sobre este libro](#)

[Prólogo de Mauro Tanos](#)

[Preliminares](#)

[Capítulo 1](#)

[Introducción. A propósito de este ensayo.](#)

[Capítulo 2](#)

[Lo básico. Recomendaciones iniciales orientativas.](#)

[Capítulo 3](#)

[La sensación de riesgo.](#)

[Capítulo 4](#)

[Pautas recaudatorias y digresiones en resguardo de la entidad financiera del ABL \(tasa predial\).](#)

[Capítulo 5](#)

[Pautas y digresiones en torno de la tasa de seguridad e higiene \(TSH\).](#)

[Capítulo 6](#)

[Tips suplementarios de AT y PF.](#)

[Capítulo 7](#)

[La AT hacia adentro.](#)

[Capítulo 8](#)

[Recursos típicos y atípicos.](#)

[Capítulo 9](#)

[Asociativismo intermunicipal1.](#)

[Sobre los autores](#)

Tanos, Mauro

Prioridades y pautas de administración tributaria local : gestionar con equidad en tiempos de crisis / Mauro Tanos ; Juan Francisco Dogliani.-1a ed.-Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Punto de Encuentro, 2021.

Libro digital, EPUB.-(Lectura crítica / 7)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4465-51-1

1. Administración Pública. 2. Administración Tributaria. 3. Administración Municipal. I. Dogliani, Juan Francisco. II. Título.

CDD 352.44214

© **Dogliani, Juan F.**

© **Mauro D. Tanos**

© **Punto de Encuentro, 2019**

Av. de Mayo 1110.

011 4382 1630

www.puntoed.com.ar

Ciudad de Buenos Aires

Primera edición.

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Libro de edición argentina.

No se permite la reproducción total o parcial, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización, u otros métodos, sin el permiso previo y escrito de los editores. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Juan F. Doglian | Mauro D. Tanos

Prioridades y pautas de administración tributaria local

Gestionar con equidad en tiempos
de crisis



A quienes no encontramos nobleza mayor que haber
hecho de lo público causa propia (y de entre ellos, a mi
viejo).

JD

A las trabajadoras y a los trabajadores del Estado y a las
y los contribuyentes que activan el país.

MT

Prólogo de Mauro Tanos

Crónica.

Cuando se arriba al sillón del recaudador local, uno se da cuenta que está *solo*. Solo y hasta indefenso, podría decirse contra necesidades apremiantes. Carga con una incumbencia distinta, atípica, hasta *contraria* a la de sus compañeros de gabinete (todos piensan en gastar). Y uno llegó ahí, a ser el responsable del financiamiento del orden de gobierno más próximo a la gente y sus necesidades reales, domésticas (acuciantes a veces), en un contexto apremiante y estructuralmente deficitario. Y además, lo hace llegando con una formación tradicional (*ciencias económicas* en la mayor parte de los casos, *abogacía* en el mío), enfocada de manera excluyente *hacia el cliente/empresa*. Tampoco (menos aún) encuentra auxilio en la doctrina: En Argentina no suele haber doctrina que no sea *típicamente* concebida desde la óptica del profesional que defiende intereses privados. Menos aún sobre incumbencias tan específicas como las inherentes al desempeño concreto de un administrador tributario municipal en Argentina.

Por este motivo, hacía un tiempo que pretendía abordar un ensayo de este tipo. Una obra que acompañara, real y concretamente, a quienes, como yo, han llegado a una situación de máxima responsabilidad, prácticamente sin herramientas específicas. La vorágine propia de las exigencias de la función recaudatoria me obligaba a postergar la concreción del proyecto (escribir un libro no es fácil, es una labor ardua en extremo) hasta que, en uno

de esos instantes en que (cuando menos te lo esperás) la lucidez te salpica, advertí que, si la sensación dominante parecía ser la soledad, *por qué no buscar a alguien que haya pasado por lo mismo*. Mejor aún si su recorrido en las administraciones tributarias había sido más largo. Fue allí cuando todos los cañones apuntaron hacia el veterano caudillo rosarino, Juan Dogliani.

Había visto a Juan disertar en algunos foros, hacía muchos años, apabullando a algún que otro doctrinario desde un lugar distinto y original. En ámbitos donde parece (o me parece a mí, al menos) que casi todos repiten con tono impersonal frases de doctrina importada y fallos (como si fueran evangelios), se explayaba con ideas propias, hasta con humor. Y lo hacía desde un panorama propio más amplio, con una perspectiva profundamente ideológica, fundada en la solidaridad social, en la relevancia de la equidad en un medio social como el nuestro. Se despegaba de la “lobotomía filosófica”, como le dice él, a esa gastada cantinela decimonónica, rancia de liberalismo “del pobre contribuyente abusado por el Fisco opresor”, para exponer a la tributación como lo que es: No solo “el estatuto del cliente”, sino además, apreciada con más profundidad y contexto, parte de algo más complejo como lo es un sistema recaudatorio que debe dar respuesta a una necesidad netamente social, como lo es el financiamiento público en la Argentina. Además, había leído algo de sus incursiones doctrinarias (sobre el artículo 35 del Convenio Multilateral, en especial) y noté que parecía el único que tenía ideas tan originales como sólidas sobre esta cuestión, justamente hoy tan candente.

Empero, sobre todo, me decidió a convocarlo para acompañarme en esta experiencia que Juan, por una cuestión generacional, fue de los personajes que inició su recorrido profesional de manera contemporánea al brote de

complejidad y exigencia en las funciones recaudatorias de los municipios, crisis que tuvo su pico allá por el 2002 y con la salida de la *Convertibilidad*. Fue entonces cuando los municipios debieron reformular radical y exponencialmente la incumbencia recaudatoria en acciones concretas de administración tributaria y de política fiscal, adaptándose los operadores de esta realidad a un desafío inédito, con exigencias interdisciplinarias y tiempos y resultados apremiantes. Y Juan fue uno de los protagonistas de ese proceso tan pronto como se desencadenó.

Por lo demás, no nos costó coincidir en la oportunidad y la necesidad de abordar este ensayo. De hecho Juan pensaba hacer lo mismo. Tenía ideas y opiniones ya formadas en la totalidad de los temas incluidos en la obra. De hecho, ya habían sido objeto de sus charlas y conferencias (incluidos los pintorescos comentarios de su paso por la función recaudatoria local). De este modo, podemos decir que *nos resultamos, a la recíproca, factores dinamizantes* a los fines de concretar este proyecto.

Y ha sido así como, asumiendo la trascendencia social del orden de gobierno más cercano a la comunidad; desde la convicción de la necesidad de optimizar el financiamiento público local y de hacerlo además desde la *equidad* y desde la propia *realidad doméstica* de las municipalidades y comunas argentinas; gestamos este libro. Considero que logramos un producto que cumplió con creces nuestro objetivo inicial: brindar al funcionario que forma parte de una Administración Tributaria local un aporte original (hasta inédito). Un catálogo de herramientas de gestión que contribuyan a posicionarlo en su rol y le exhiba con claridad las prioridades de la gestión, extendiéndole de un modo hasta confidente, pautas y consejos de manera amena y didáctica. O como dice Juan, *lo que me hubiera gustado*

saber a mí hace veinte años y tuve que aprender solo y (a veces) a los golpes.

Preliminares

1. Antes que nada, pongámonos de acuerdo en algunas cuestiones terminológicas:

AT: con esta sigla queremos decir *Administración Tributaria*. Llamamos así al ente, repartición, agencia, organismo, secretaría (“*de economía*,” “*hacienda*”, o “*rentas*”) o como se llame el área que en definitiva tiene a cargo ejercer las acciones recaudatorias. Sería, para los más veteranos, el viejo y querido *Organismo Fiscal de los antiguos códigos tributarios locales*. También llamamos así a las acciones propias de este ente. De este modo, nos serviremos de la misma sigla (*AT*) tanto para referir el *ente u órgano* como a las acciones propias de éste (podría resumirse en “*la AT ejerce la AT*”). En los hechos, puede coincidir con el propio *departamento ejecutivo municipal* o bien con alguna secretaría, organismo o dependencia de este. También, y finalmente, ya que estamos, lo usamos para designar al *Administrador Tributario* (que sería el *abnegado funcionario* a cargo de una *AT*).

ABL: llamamos así al tradicional “*alumbrado, barrido y limpieza*”, como sinónimo de la *tasa predial*, el tributo más clásico emitido sobre las parcelas que conforman el territorio municipal o comunal.

TSH: denominaremos con esta sigla al tributo municipal que recae sobre los locales o establecimientos donde se ejercen actividades comerciales (ya sean industriales o de servicios) y que, como regla, grava los IIBB devengados. Tiene varias denominaciones, con algunas variaciones. Según la provincia de la cual se trate, los municipios lo han

bautizan distinto: alude a la *Tasa de Seguridad e Higiene*, o *Derecho de Registro e Inspección*; o *Contribución a las actividades comerciales...*

CSNJ: es la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

IIBB: es *Ingresos Brutos* (los ingresos o el impuesto a los...; según como venga la mano)

CN: es la *Constitución Nacional*.

2. Apostillas, comentarios y notas:

Por lo demás, a modo de complemento los desarrollos expuestos, intercalamos algunas apostillas y comentarios en una *tipografía menor*.

Muchas veces son anécdotas que ilustran desatinos (porque como dicen que dice Warren Buffett, *es bueno aprender de los fracasos propios, pero mejor es hacerlo de los ajenos*).

3. Digresión sobre las expresiones “*Política Fiscal* (en adelante PF)” y “*AT*”:

Nos permitimos verter una digresión hartamente simplificada sobre la significación que les asignamos a estas expresiones a los efectos del presente ensayo.

La primera, simplificando, alude al *direccionamiento político* de la acción de gobierno en materia fiscal (lo fiscal incluye a lo tributario, pero lo excede). “Político” deviene de “poder” y el acto por antonomasia de ejercicio de poder (político) es “*legislar*”. Por ello, *política fiscal* involucra la definición de tal direccionamiento, tal orientación de las acciones y definiciones, plasmándolas en legislación. O en otras palabras, *política fiscal = legislación (norma/ordenanza)*.

Por su parte, la *AT* alude al ejercicio del órgano recaudador de sus atribuciones ya dadas (sin alterar normativa de fondo: esto es, sin “tocar” leyes ni ordenanzas, aunque sí ejerciendo, por ejemplo, atribuciones de tipo reglamentarias). Gira en torno de

procurar acciones de gestión que obtengan el mejor provecho posible explotando y racionalizando, exprimiendo estratégicamente, los recursos existentes *sin innovar* en materia de sanción normativa de fondo (las ordenanzas son un producto de PF y no de AT).

Capítulo 1

Introducción. A propósito de este ensayo.

Como en el cuento “La Carta Robada” de Poe, hay una situación tan obvia que hasta pasa desapercibida en su real dimensión: los servicios y controles que no presta un gobierno municipal, *muy difícilmente puedan ser provistos por otro orden de gobierno*, naturalmente *menos próximo* a las necesidades de los habitantes, particularmente en un país con un territorio tan vasto.

De este modo, **la calidad de la vida concreta de los habitantes está directamente vinculada con las posibilidades de gestión con que cuente el municipio donde residen**. En un territorio tan extenso (unos 3 millones de km²), el gobierno municipal suele ser la única presencia del Estado. Ni más ni menos.

Asimismo, **las acciones de gobierno requieren financiamiento para ser ejercidas**. Como decía Alberdi en sus Bases, *sin finanzas no hay poder* (o *sin rentas no hay gobierno*)

Ahora bien, si uno recorre el país y sus realidades, sabrá que no hay una Argentina sino muchas. Existen más de 2200 municipios y comunas. La realidad es que la abrumadora mayoría no cuenta con recursos ni posibilidades concretas de dar respuesta a sus necesidades desde la gestión de tributos. *Recaudar de manera seria, sustentable, no es fácil*. Es, nada menos y llegado el caso,

cobrar por las malas. Además, aun los poquísimos municipios con cierta capacidad de gestión concreta, se ven constreñidos por el sistema jurídico (régimen de coparticipación, especialmente) a recaudar tributos decimonónicos (tasas tergiversadas en general) harto insuficientes para solventar un financiamiento serio y sustentable de los servicios que tienen a cargo. Por ello, desde hace un tiempo insistimos con que el problema del financiamiento de los gobiernos locales (municipales, en especial) *no es tributario, sino fiscal*. Los problemas tributarios son problemas técnicos inherentes a la recaudación; mientras que los problemas fiscales son en esencia problemas políticos y de distribución de recursos públicos entre los órdenes del Estado (en nuestro federalismo deficiente: Nación, C.A.B.A., provincias y municipios). *No podemos suponer seriamente que municipios chicos puedan solventar su gestión de gobierno cobrando el ABL y la TSH*. Ni son suficientes en sí como recursos ni pueden gestionarlos debidamente la generalidad de los más de dos mil doscientos municipios argentinos.

Existe por tanto una cuestión de fondo, la cual pasa por **reformular la distribución de los recursos estatales en orden a las incumbencias que decidamos asignarles a los distintos órdenes de gobierno**. Y en estos lineamientos deberán ser consideradas las pautas que imponen el *Federalismo (que es Fiscal o no es Federalismo)*, como decía Víctor Uckmar) y su estrategia inherente: la descentralización de funciones (conforme además las previsiones de las finanzas públicas) y, además y en particular, el *principio de subsidiariedad*, como precepto no solo *eficientista* sino además de democratización del gasto.

Breguemos pues para que *la mirada técnica no tape la visión e inquietudes del Estadista*. Nos explayaremos sobre

estas cuestiones al abordar próximamente la temática relativa al *Federalismo Fiscal* y de los *Aspectos Jurídicos de la Tributación Local*.

Empero, sin perjuicio de advertir que existen *falencias estructurales* en el sistema de financiamiento del orden de gobierno municipal, aún (o *especialmente*) en tal contexto deficitario, **hay que operar sobre la realidad de una AT local y hacerlo ya** (las necesidades públicas no esperan).

Por ello y en tal convicción, hemos arremetido esta iniciativa persuadidos de la necesidad de un abordaje estratégico, que responda a una visión integral de la problemática desde una perspectiva técnica que no soslaye la realidad político/social. Asumimos que no existían hasta hoy desarrollos propios orgánicos, gestados desde la *realidad doméstica de la gestión recaudatoria local* Y es que si algo pudimos comprobar estos años es que *uno está solo*.

Las carreras tradicionales están orientadas (de forma excluyente) *hacia y para* el cliente, por lo que quien accede al sillón del AT, en el mejor de los casos debe aprender *sobre la marcha* esta suerte de expertise de entre casa, tan delicada y ardua a la vez.

La inmensa mayoría de los municipios argentinos no cuenta con funcionarios o recursos humanos *formados en la especificidad de las incumbencias propias de una AT local*. Incluso funcionarios de años, autodidactas muchas veces, no entienden del todo para qué hacen lo que hacen.

Procuramos en este trabajo sintetizar y sistematizar la experiencia de años en el ámbito de las AT locales.

A-El rol histórico del recaudador local

El rol del Administrador Tributario local¹ debió ser reformulado tanto en su grado de exigencia, como en su

complejidad y dinámica. En especial, a partir de la crisis del 2002 (*2002... ¿se acuerdan?*²)

Históricamente, el típico funcionario a cargo de la recaudación municipal era un personaje que ejercía un rol más bien pasivo. Se lo solía encontrar desempeñándose en una Secretaría, por lo común enfocada hacia el control del gasto. Sentado arriba de la Caja, miraba y trataba de prever cuánto le remitirían por remesas de Coparticipación; cumplía en confeccionar el Presupuesto sobre la base de proyecciones bastante previsibles y pasaba en limpio los resultados de los *tironeos* presupuestarios de los secretarios de las otras áreas. Emitía el tributo predial, bien *baratito* (es más, durante la *Convertibilidad*, casi siempre emitía lo mismo) y lo hacía recaudar por inercia, sin acciones relevantes. A veces, ordenaba algunas fiscalizaciones (que se ejecutaban con parsimonia propia del Vaticano). Mandaba a inspeccionar en general a algún comerciante que le había caído antipático, o de quien le habían contado que le estaba *yendo bien*. Una vez cada tanto, disponía un pase de deudas al procurador para su gestión judicial y cada tanto, lanzaba una que otra moratoria. Con esta simplificación un tanto (o no tanto) paródica, creemos haber descrito de manera bastante fiel el rol típico de una Secretaría de Hacienda municipal (y hasta provincial), tal como solía ser, digamos, paradigmáticamente, hasta inicios de los 2000.

Hay dos digresiones que se impone formular sobre el rol tradicional del Secretario de Hacienda:

La primera: *cuidar el gasto y confeccionar el presupuesto* son incumbencias distintas a las específicas de la *expertise* recaudatoria. Son labores disimiles y requieren especialización diferenciadas, independientes. Digo, obviamente que el gasto no puede prescindir de la mirada sobre *lo recaudatorio*, así como tampoco puede lo

recaudatario prescindir de la necesidad marcada por las erogaciones. Son aspectos del mismo problema. Lo que sostengo es que son incumbencias específicas propias y diferenciadas en su ejercicio y quien sabe de una no necesariamente está preparado para ejercer la otra. De aquí justamente la necesidad de esta iniciativa.

La segunda apreciación es ajena en sí al rol del recaudador pero igual vale la pena exponerla: el cargo y rol del secretario de hacienda es eminente y obviamente *técnico*: va de suyo que un tipo que no tiene idea de lo que es un presupuesto o que no sepa que el gasto público está sometido a reglas estrictas (y cuáles son tales reglas y mecanismos) no puede ser secretario de hacienda. Lo que quiero destacar es que el tipo a quien le toque sentarse arriba de la caja (bajo su responsabilidad y la del tesorero y contador general, por lo común) *debe ostentar además de una formación técnica un sólido perfil político*. Uno ha visto unos cuantos gabinetes: una pléyade de personajes (algunos pesados políticamente, encumbrados en el partido, con una fuerte influencia, íntimos de años y años de militancia del intendente), todos queriendo destacarse y hacer méritos. Y para esto se necesitan fondos. Cada uno supone que lo que hace es prioritario para la gestión (y así se esfuerza en *venderlo*) y pretende *traccionar* recursos para su área. Todos (y cuando digo todos, es todos) piensan en gastar y, por eso, lo menos que cabe esperar es *chamuyos* y presiones al intendente, alegatos en los oídos en la soledad de su despacho privado, llenadas y calentadas de cabeza espurias, etc. Por eso, el **secretario de hacienda, aparte de técnico, debe tener el suficiente peso político, carácter y respaldo para poder plantar límites a personajes pesados del gobierno (incluido el propio intendente)**. En la gestión concreta, más aún en épocas de elecciones, hay que poder *ponerle la pata*

en el pecho a personajes *gastadores* que juegan a tratar de engordar su caudal político, sin ninguna preocupación ni responsabilidad por el gasto/deuda.

Nota de Mauro Tanos: El único que cuida el gasto es el Secretario de *Hacienda/Economía*. Para que la cosa funcione, debería tener atribuciones propias de un jefe de gabinete. Dispone de la botonera y sabe cómo usarla. La eterna típica disputa suele ser con los responsables de obras y servicios públicos, las cuales son las áreas que mayores erogaciones comprometen.

B - El desafío actual de ser un administrador tributario local

¿Por qué “desafío”? Años atrás, escuché a un político con autoridad sustentada en su experiencia, referir a que en Argentina, era *más difícil ser intendente que ser gobernador*. Probablemente, tal aseveración pueda ser cuestionable (para empezar, deberíamos definir a qué provincia y a qué municipio involucra la comparación y en qué momento); no obstante lo cual, más allá de debates bizantinos, la expresión no deja de ostentar llamativos visos de fundamento. Entiendo, que éste radica en el sistema de financiamiento público de una ciudad argentina, cuyo esquema no resulta sustentable, tal como veremos en el ensayo relativo a *Federalismo Fiscal*. Allí nos ocupamos de explicar cómo llegamos al cuadro de situación actual, por lo que sólo retomaremos aquí la idea de que la *expertise* recaudatoria del Administrador Tributario era prácticamente ajena a la incumbencia de un típico secretario de hacienda municipal. En sólo unos quince años, el grado de exigencia, complejidad y dinámica del rol del “recaudador” (hoy, más propiamente, lo denominaremos “*Administrador Tributario*”, o AT), ha

virado ciento ochenta grados, lo cual no es casual, sino que responde a una realidad que exhibe un esquema de financiamiento público local obscuro y estructuralmente deficitario. Recordamos aquí que éste se sustenta sobre la base de:

a) *Tributos “propios”*: esto es, legislados y recaudados por gestión propia. En nuestro contexto, son típicamente figuras “de segunda”; por lo común tasas (*desnaturalizadas* respecto de lo que el mundo se entiende por “tasa”, pero tasas al fin y al cabo, o al menos, *no impuestos*). Los dos principales son una tasa predial (normalmente liquidada sobre la valuación o algún otro parámetro inherente al inmueble sobre el cual recae); y un tributo al local o establecimiento donde se desarrollan actividades comerciales, industriales o de servicios. Éste por lo común percute en forma de una alícuota sobre los IIBB devengados.

b) *Remesas de Coparticipación*; tanto de recursos nacionales como provinciales. Ambas son liquidadas por la jurisdicción provincial y son tradicionalmente exiguas.

Algunas apostillas del contexto (antifederal) en el que nos desenvolvemos

Comprenderemos cabalmente el por qué de la expresión desafío al repasar esta pequeña triste historia: el *federalismo* suele servirse (como veremos) de una estrategia esencial, cual es la descentralización de funciones. Esto es, salvo la *emisión de moneda, la defensa, las relaciones exteriores* (y tal vez cierta expresión de la *economía a gran escala*), respecto de la generalidad de las demás funciones, *no existe causa, motivo ni conveniencia (ni administrativa, ni financiera, ni económica, ni de ningún*

tipo) que suponga la inconveniencia de descentralizar funciones en un territorio tan vasto como el nuestro.

En Argentina, efectivamente pasamos (*sobrevivimos*) un proceso de descentralización de funciones, el cual estuvo signado por las leyes de *Emergencia Económica* y de *Reforma del Estado*. El proceso completo implicó la *transferencia de funciones estatales en materia de salud, educación y asistencia social (función + personal) a las órbitas provinciales y sus paupérrimas asimétricas posibilidades de asumirlas*. En los hechos, la crueldad de **este proceso implicó la deserción del Estado Nacional de estas funciones, vitales para la población en un país subdesarrollado como el nuestro.**

PROCESO DE “DESCENTRALIZACIÓN” EN ARGENTINA

LEYES Nº 23696 y 23697 - REF. DEL ESTADO

Y DE EMERGENCIA ECONÓMICA - LEYES Nº 24049 y 24061

IMPLICÓ:

- a) Privatizaciones masivas de servicios
- b) Reformulación de organismos públicos
- c) Traspasos de funciones entre jurisdicciones

El proceso se agudiza y completa con delegación a provincias de:

- a) Servicios educativos a cargo el Ministerio de Educación y Cultura y de la Comisión Nacional de Educación Técnica
- b) Las funciones de contralor s/los establecs. educs. privados
- c) Hospitales e institutos administrados por el M. de Salud y Acción Social de La Nación
- d) Administración del Programa de Políticas Sociales Comunitarias y el Programa Social Nutricional

EL PERSONAL DE ORGANISMOS PÚBLICOS NACIONALES

FUE TRASLADADO A LAS ÓRBITAS PROVINCIALES.

Nota de Juan Dogliani: cuando hablamos de federalismo (*que es fiscal o no es federalismo*, como nos enseñó don Víctor Uckmar), suelo explicar las relaciones de realización recíproca entre diversos conceptos tales como el *federalismo*, la *democracia*, la *autonomía municipal*, el *principio de subsidiariedad*, la *descentralización de funciones*, etc. y repito que es difícil pensar en hacer algo peor que no descentralizar las funciones estatales. Y bien: *¿puede hacerse en un territorio tan enorme y despasejo en su grado de desarrollo algo peor que no descentralizarlas?* Es difícil pero sí. Se puede y se hizo:

¿PUEDE HACERSE ALGO PEOR QUE NO DESCENTRALIZAR
FUNCIONES EN PAÍS TAN VASTO COMO ARGENTINA?
SÍ, “DESCENTRALIZARLAS”
SIN ASIGNACIÓN DE RECURSOS...
¡QUE ES LO QUE PASÓ EN ARGENTINA!

La *catarata* de funciones fue normada en el paso de Nación a provincias, pero de provincias a municipios fue *fáctica*, esto es, signada por la necesidad urticante de la población en crisis como la que referimos y reclamada a las puertas de sus municipalidades.

Y en plena crisis como la del 2002, al terrible desfasaje e incremento de costos propio de la salida de la *convertibilidad*, la gente y sus necesidades angustiantes sumaron además nuevas incumbencias a los pobres gobiernos municipales y su trasnochado sistema de financiamiento.

FUNCIONES TRADICIONALES:

- *Recolecc. residuos y tratamiento*

NUEVAS
INCUMBENCIAS:*

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Control de la higiene urbana</i> • <i>Alumbrado público</i> • <i>Control y reglament. del tránsito</i> • <i>Control de la seg, salubridad e higiene de los comercios e industrias</i> • <i>Fiscaliz. del transporte púb urbano</i> • <i>“Obras públicas”-mantenimiento</i> • <i>Controles urbanísticos y planif. urbana</i> • <i>Control de planos e inspecc de obras</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud pública • Asistencia social • Promoción del empleo • Promoción cultura • Promoción de la producción • Seguridad
---	--

* En la provincia de Buenos Aires, como en otras del interior, se encuentra vigente la anticuada Ley Orgánica de Municipalidades. Un Decreto-Ley del año 1958 con muchos restos de modificaciones y agregados de tiempos de la dictadura. De manera similar, la Ley Orgánica de Municipalidad de la provincia de Santa Fe N° 2756 es un vetusto artilugio de contenidos ideológicos decimonónicos y con algunas aristas hasta urticantes (dispone como una de las funciones de los órganos de gobierno: “represión de la mendicidad, la adivinación y el curanderismo”). Estos instrumentos normativos desajustados de la realidad, no guardan relación con las exigencias y funciones que pesan sobre las espaldas municipales a partir de los años 90.

Y acá estamos, los AT locales, herederos de esta situación: Un obsoleto sistema de financiamiento, propio de la época colonial, con un esquema de recursos sostenido sobre tasitas y jirones de coparticipación de los órdenes superiores de gobierno (Nación y provincias). Condenados a una insalvable asimetría estructural cuando se lo confronta con los costos crecientes de las funciones tradicionales propias de administrar un conglomerado urbano, más las nuevas responsabilidades y desafíos que la comunidad ha impuesto al municipio. *Nuevas funciones, nuevas responsabilidades, mayores costos, con el mismo esquema decimonónico de recursos.* Así estamos:

TENSIÓN / ASIMETRÍA: ENORME DISTORSIÓN

SISTEMA "COLONIAL", FUNDADO EN TASAS "RETRIBUTIVAS"		COSTO CRECIENTE DE LOS SERVICIOS TRADICIONALES A CARGO DE LOS GOBS LOCALES
MIGAJAS COPARTICIPACIÓN		NUEVAS DEMANDAS SOCIALES DE SERVICIOS

Apostilla sobre la Coparticipación Federal: Si uno quiere aproximarse a ver cómo funciona la Coparticipación en Argentina (sugiero vivir la propia experiencia) puede buscar "laberinto" + "coparticipación" y *Google* le sacudirá con unos esquemas intrincadísimos e inentendibles del tipo del que ha dibujado con paciencia y esmero de monje tibetano nuestro amigo Aníbal Berteau.

Nota de Juan Dogliani: Por mi parte, he decidido hace años exponerlo con la *Parábola Doglianesca del cienmilésimo*. En pocas palabras, *a un municipio promedio de mi provincia (Santa Fe³) por cada peso de IVA o de Ganancias que paga uno de sus habitantes, vuelve vuelve menos de un cienmilésimo*. Tal vez sea ésta la gran causa de nuestro subdesarrollo: de lo que aporta en tributos una comunidad, no retorna casi nada a ella.

Me sirvo de *este cuadro de decantación de retornos de Coparticipación* desde el 2010. En esta oportunidad, su actualización ha sido concretada con la invalorable ayuda de la CP. Florencia Sciacia⁴.

Por favor: No decimos que el sistema no deba ser *solidario* con las jurisdicciones con menor grado de desarrollo. Todo lo contrario: debe ser *decidida* y

profundamente solidario. Lo que no puede ser es que no vuelva casi nada de lo que una comunidad aporta por los *grandes impuestos.*

IMPUESTO A LAS GANANCIAS- Coparticipación Federal	%	\$
<i>Recaudación supuesta</i>		\$ 1.000,00
<i>Retención 2018 Ley N° 27.260-Libro I Título IV</i>		
<i>Obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos</i>	6,00%	\$ 60,00
<i>M\$ 549,6 anuales. (Fondo Comp. Desequilibrio Provincias)</i>		
<i>Masa de Coparticipación Neta (sin considerar montos Fijos para deseq. Pcias)</i>		\$ 940,00
<i>Fondo ATN</i>	1,00%	\$ 9,40
<i>CABA</i>	3,50%	\$ 32,90
<i>Nación (42,3% neto de lo destinado a CABA y Tierra del Fuego-Dto N° 702/99-)</i>	38,14%	\$ 358,52
<i>Provincias</i>		
<i>(56,66% -Ley 25.570- más 0,7% destinado a Tierra del Fuego-Dto. N° 702/99)</i>	57,36%	\$ 539,18
<i>\$ Promedio por MM y CC (Sin Rosario ni Santa Fe-cada \$1.000 de IG)</i>		\$ 0,009

IVA-Coparticipación Federal	%	\$
<i>Recaudación supuesta</i>		\$ 1.000,00

<i>ANSES (IVA Seguridad Social)</i>	<i>11,00%</i>	<i>\$ 110,00</i>
<i>Neto a distribuir</i>		<i>\$ 890,00</i>
<i>Retención 2018 Ley N° 27.260–Libro I Título IV</i>		
<i>Obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos</i>	<i>6,00%</i>	<i>\$ 6,60</i>
<i>M\$ 549,6 anuales. (Fondo Comp. Desequilibrio Provincias)</i>		
<i>Masa de Coparticipación Neta (sin considerar montos Fijos para deseq. Pcias)</i>		<i>\$ 883,40</i>
<i>Fondo ATN</i>	<i>1,00%</i>	<i>\$ 8,83</i>
<i>CABA</i>	<i>3,50%</i>	<i>\$ 30,92</i>
<i>Nación (42,3% neto de lo destinado a CABA y Tierra del Fuego–Dto N° 702/99-)</i>	<i>38,14%</i>	<i>\$ 336,93</i>
<i>Provincias</i>		
<i>(56,66% -Ley 25.570- más 0,7% destinado a Tierra del Fuego–Dto. N° 702/99)</i>	<i>57,36%</i>	<i>\$ 506,72</i>
<i>\$ Promedio por MM y CC (Sin Rosario ni Santa Fe–cada \$1.000 de IG)</i>		<i>\$ 0,008</i>

El otro aspecto *antifederal* que demuestra lo que venimos postulando es la *asimetría en el gasto*. Dicho de otro modo, *cuánto* gasta cada orden de gobierno en Argentina. El federalismo es fiscal (no necesariamente tributario); esto es, lo relevante es *quién gasta* más que *quién recauda*. No hay inconvenientes (al contrario) en que una *Super-AFIP* recaude con puño de hierro, haciendo percutir de manera homogénea los principales impuestos en la generalidad del territorio y contribuyentes. *La cuestión es quién gasta*. Es

el nivel del gasto de los gobiernos locales lo que signa el federalismo de un país. Esto se vincula al *principio de subsidiariedad* (gasta mejor el orden de gobierno más próximo a la población y sus necesidades) y no solo tiene que ver con la *eficientización* del gasto sino también con su democratización. Nos *enseñaremos* con este tema en el ensayo sobre Federalismo Fiscal y Aspectos Jurídicos de la Tributación.

Gasto público consolidado por orden de gobierno (en \$ y en %)⁵:

Año	2016	2017	2018
<i>Consolidado</i>	<i>3.703.018</i>	<i>4.745.986</i>	<i>6.129.980</i>
<i>Nacional</i>	<i>2.102.309</i>	<i>2.590.282</i>	<i>3.360.099</i>
<i>Provincial</i>	<i>1.334.436</i>	<i>1.800.352</i>	<i>2.313.231</i>
<i>Municipal</i>	<i>266.273</i>	<i>355.352</i>	<i>456.650</i>
<i>Año</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
<i>Nación</i>	<i>56,8%</i>	<i>54,6%</i>	<i>54,8%</i>
<i>Provincias</i>	<i>36,0%</i>	<i>37,9%</i>	<i>37,7%</i>
<i>Municipios</i>	<i>7,2%</i>	<i>7,5%</i>	<i>7,4%</i>

Esto es lo que debe hacerse notar: **Todos los municipios juntos (más de 2200) ejecutan poco más del 7% del gasto público.**

Estos dos factores, que son contra cara de la misma moneda (cuánto vuelve de tributos coparticipados al orden municipal y cuánto gasta este) son los que

signan el subdesarrollo regional y que el país no sea en los hechos federal.

Va de suyo que no hay manera de que un gobierno central administre de manera eficiente un país tan grande. Tal la razón de la opción federalismo, su estrategia inherente, la descentralización de funciones y el principio de subsidiariedad.

Un tercer enfoque a considerar (*sobre todo de cara al ensañamiento de la doctrina respecto de los tributos municipales*) es el cotejo de **la presión tributaria por orden de gobierno**. Los municipios (todos juntos, los más de 2200) apenas alcanzan el 1% de ésta⁶.

¹. Escribimos pensando en un AT municipal, aunque la mayoría de los desarrollos sean trasladables al de un recaudador provincial.

². Tratamos con detenimiento el tema del proceso previo y su incidencia aplastante en el sistema de financiamiento de los municipios en el ya preanunciado ensayo relativo al Federalismo Fiscal y a los Aspectos Jurídicos de la Tributación Local.

³. Es lo que arroja el promedio de los 362 municipios y comunas, tomando el 13.43% que Santa Fe asigna a todos ellos juntos del 9,28% que le toca, una vez deducidos ATN, Seguridad Social y demás hierbas.

⁴. Quien ha tomado como fuentes Comisión Federal de Impuestos (<http://www.cfi.gov.ar>); Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>)-“Destino de la Recaudación de los Impuestos”-Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Subsecretaría de Política Tributaria, Secretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Hacienda de la Nación.

⁵. Decidimos cortar la serie y reducirla a estos últimos años (2016-2018): tomamos por el cuadro elaborado por OJF & Asociados, presentado en la nota: “El gasto público consolidado sigue alto” de Orlando J. Ferreres; 19 de diciembre de 2018-<https://www.lanacion.com.ar/2203871-el-gasto-publico-consolidado-sigue-alto>. Tomando datos oficiales de años anteriores (publicación de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, de noviembre de 2016, llega a considerar hasta el 2015) los resultados no han variado significativamente sino que permanecen en ese orden, en especial en lo atinente al gasto municipal.

6. Fuente: Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) - <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/235-informe-economico-20>