

**Facultad de Cs.Económicas-
Univ.Católica**

Cátedra: Finanzas Públicas
Prof. C.P.N. Liliana Peralta

UNIDAD 7

Distintos niveles de gobierno. Finanzas nacionales, provinciales y municipales

Necesidad de su estudio

Las necesidades públicas a satisfacer por el Estado no sólo deben estar a cargo de los niveles superiores de gobierno sino que en ello tienen activa participación los poderes a nivel local y/o municipal.

De acuerdo a la organización institucional de un país, existen tres niveles o tipos de autoridades con facultades financieras: nación, provincias y municipios que en forma conjunta y concomitante, toman a su cargo la satisfacción de las necesidades públicas.

Los poderes locales comprenden los niveles gubernamentales que se encuentran entre el individuo y el Estado y los subordinados políticamente a éste, ya sean las provincias o los municipios. Cómo y con qué habrán de satisfacerse las necesidades públicas indican la importancia de la cuestión y la necesidad y conveniencia de su estudio. Para ello basta tener presente que en última instancia, sin rentas o recursos, no hay gobierno y sin gobierno no es posible que funcione el Estado como organismo complejo y poderoso en el concepto moderno que se le reconoce.

A la formación del tesoro público concurren los recursos de carácter originario que tiene el Estado, aquellos otros que surgen derivados de su poder de imperio, lo que recauda de particulares o terceros mediante el uso del crédito público y la emisión de la moneda. En un país ésta última sólo es facultad con carácter exclusivo del nivel federal.

Deben diferenciarse las situaciones que se presentan según la estructura institucional, en base a la cual se ha organizado el Estado. Puede existir un sistema unitario de gobierno o federal y de tal situación es distinta la forma en que se estructura el tesoro público y fundamentalmente cómo se ejerce la soberanía o poder de imposición.

En el sistema unitario aunque el Estado cuente con varias divisiones, en esencia se cuenta con un solo gobierno: éste es el gobierno nacional. En el mismo se ve la suma de los poderes locales. Si bien es cierto que estas divisiones pueden ejercitar ciertas facultades e imponer algunas contribuciones en su esfera de competencia, no ejercitan un auténtico poder de imposición propio, sino que lo hacen por delegación de las autoridades nacionales.

El sistema federal en cambio, en sentido general, es una unión o alianza más o menos perfecta de Estados independientes que conservan su soberanía y poder, salvo en aquella parte que ponen al servicio del propósito especial de la formación de ese Estado Federal. *Su base es el tratado, pacto u otro instrumento que libremente conciertan las entidades soberanas o cuasi soberanas que pasan a constituir desde el punto de vista institucional, una nación.*

En el caso de Argentina, la Nación fue un ente nuevo que se constituyó por la suma de entidades autónomas preexistentes que decidieron por sí constituir la Nación argentina. Esas entidades autónomas preexistentes son las provincias que a través de la Constitución Nacional se reúnen y consolidan en lo que pasó a ser la República Argentina.

Las facultades originarias de la Nación en materia fiscal nacen de la Constitución Nacional pero no tienen la amplitud y universalidad de las que corresponden a las provincias, ya que las recibió de éstas por cesión de aquéllas que no reservaron para sí, entonces las Provincias tienen un poder fiscal propio y conservan todas las facultades impositivas no delegadas expresamente a la Nación a través de la Constitución. Las municipalidades a su vez, se las considera como que ejercitan un poder de imposición que le es delegado por las provincias, en uso de esas facultades según lo establecido al respecto por las Constituciones Provinciales y las leyes que regulan la materia. Sin embargo, a partir de la reforma de la Constitución en 1994, se consagró la autonomía patrimonial, económica, financiera y política de los municipios. En la práctica esto no significó el ejercicio de una autonomía plena sino restringida, debido a que los Municipios siguen dependiendo jerárquica y orgánicamente de la legislación provincial que establece los alcances de sus potestades tributarias y sus competencias.

Finanzas Provinciales y Municipales:

Dentro de la formación de los recursos del Estado provincial, éste puede recurrir a los que puede obtener de su propio patrimonio, de los derivados de su poder de imposición y de la utilización del crédito público, no así en lo que hace a la emisión de la moneda ya que ello está vedado por las propias disposiciones constitucionales.

Atendiendo a lo establecido en el art. 1 de la Constitución Nacional, el gobierno se organiza bajo la forma republicana, representativa y federal. Ello resultó como consecuencia de un proceso político a través del cual se trató de alcanzar un equilibrio entre las distintas partes que se sumaron para crear la Nación argentina. Se buscó que esta organización se hiciera brindándole idénticas posibilidades para alcanzar una igualdad sin sumisión.

La estructura de financiamiento del nivel nacional de gobierno y de los niveles provinciales, puede encontrarse en los siguientes artículos de la Constitución Nacional:

“Art. 4º.- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.”

Y **75, inc.2** cuando establece en particular la distribución de los poderes tributarios:

“Corresponde al Congreso:

....

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.”

Es decir que, nuestra constitución histórica, siguiendo el modelo estadounidense, adoptó un esquema basado en el sistema de separación de fuentes tributarias, distinguiendo entre los impuestos directos e indirectos, en virtud del cual los impuestos directos en principio son de competencia provincial, y excepcionalmente nacional. El Congreso de la Nación puede establecerlos bajo tres condiciones:

1. por tiempo determinado,
2. proporcionalmente iguales en todo el territorio,
3. siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan.

Los indirectos internos son de competencia concurrente del Estado Federal y las provincias y los indirectos externos –derechos aduaneros de importación y exportación–son de competencia exclusiva del Estado Federal (**Art. 75, inc.1**):

“Corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.”

A su vez, los art. 9, 10 y 11, lo complementan, estableciendo la prohibición de aplicar derechos aduaneros por parte de las provincias.

“Art. 9º.- En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales registrarán las tarifas que sancione el Congreso.

Art. 10.- En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores.

Art. 11.- Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio.”

Según lo indica la experiencia, por diferentes y diversos medios, las provincias han ido delegando en el estado Federal su capacidad tributaria, ya sea a través del dictado de leyes fiscales por parte del estado federal a las que adhieren las provincias, con el doble propósito de inhibir su poder impositivo en la materia regulada y coparticipar

en la recaudación fiscal que logra el estado federal; sistema que comenzó con la ley 12.139 en el año 1934 para los impuestos indirectos internos al consumo.

Resulta indudable que se hace indispensable una correlación de las recaudaciones nacional y provinciales para poder alcanzar armónicamente los fines del Estado. En tal sentido debe precisarse la asignación de competencias y funciones y, correlativamente a ello el asegurar que se disponga de los medios financieros indispensables para el adecuado cumplimiento de esas funciones.

De todo ello se derivó en que al crecer las necesidades del Estado por tomar a su cargo el cumplimiento de nuevas y más ambiciosas funciones deben establecerse una coordinación y complementación en lo referente a la distribución efectiva del poder de imposición y de la recaudación. Llegamos así a la distribución de los impuestos en los estados federales.

Puede observarse entonces que en lo que refiere a recursos, el sistema está muy centralizado al nivel del gobierno central por lo explicado anteriormente con relación a la distribución de potestades tributarias entre Nación y Provincias.

Adicionalmente se aplica un sistema de coparticipación de impuestos nacionales a las provincias, regido a la fecha por la ley 23.548 sancionada en el año 1988. A su vez en cada provincia rigen mecanismos de coparticipación de impuestos provinciales a los municipios.

La Coparticipación Federal de impuestos es un sistema de coordinación estructurado sobre la base del aprovechamiento compartido de recursos tributarios entre la Nación y las Provincias.

Art. 75, inc. 2.: "...Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; 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..."

Para que esa coordinación sea efectiva en el marco de un sistema federal, debe acordarse sobre cinco contenidos básicos:

- 1-sobre la conformación de la masa de impuestos por distribuir.
- 2-sobre el método o los métodos que se deben emplear para la distribución
- 3-acerca de los montos que requiere la Nación para las necesidades comunes
- 4-sobre los principios y los criterios sobre la base de los cuales se distribuyen los recursos entre la NACIÓN Y LAS PROVINCIAS y entre ellas, en especial, cuando estos se reparten de tal modo de implicar transferencias reales de recursos de unos copartícipes, que reciben menos a otros que reciben menos, y
- 5- sobre las formas y los mecanismos de aplicación, solución de conflictos, control y seguimiento de los puntos acordados en la realidad práctica.

Es así que, debido a las normas Constitucionales y limitaciones del régimen de coparticipación, las provincias sólo aplican cuatro impuestos: 1) sobre ingresos brutos; 2) sobre inmuebles; 3) sobre automotores y 4) el de sellos.

Finalmente a los municipios se les reconocen las potestades tributarias que les confieran sus respectivas provincias **(art. 5º y 123)**.

"Art. 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

"Art. 123.- Cada provincia dicta para sí su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero." **Esta autonomía es restringida en la práctica ya que los recursos municipales siguen dependiendo en gran medida del reconocimiento de las provincias.**

Una primera distinción en cuanto a los sistemas de financiamiento de los gobiernos municipales se refiere a si los estados son de régimen unitario o federal. En los primeros, los municipios se vinculan directamente con el gobierno central y la dependencia financiera de aquéllos, es considerable; en los segundos, en cambio, al existir tres niveles de gobierno, la dependencia inmediata de los municipios se da con relación a los niveles intermedios

constituidos por los gobiernos estatales o provincias, quienes proveen de gran parte de los recursos que reciben, además de los que éstos recaudan por sí mismos.

En Argentina los recursos propios recaudados por los municipios son tasas por la prestación de algunos servicios y sobretasas de los impuestos provinciales (ingresos brutos e inmobiliario), aunque en estos casos se las denomine tasas. Los recursos provenientes de otras jurisdicciones, revisten cada vez mayor importancia para los municipios, dado que existe una cada vez mayor concentración de las potestades tributarias en los órganos del gobierno Nacional y Provincial. Ello trae como consecuencia, que los municipios para el cumplimiento de sus funciones dependan en gran medida de los recursos que les brindan los niveles nacional y provinciales.

Los rubros más importantes en esta materia provienen de la coparticipación municipal de impuestos provinciales y además de la participación de los impuestos nacionales establecida en las leyes impositivas y de coparticipación del mismo nivel.

Competencias de gasto entre niveles de gobierno

Las necesidades públicas a satisfacer por el Estado no sólo deben estar a cargo de los organismos políticos supremos o superiores sino que en ello tienen activa participación los poderes a nivel local y/o municipal. El sistema federal en sentido general, es una unión o alianza más o menos perfecta de estados independientes que conservan su soberanía y poder, salvo en aquella parte que ponen al servicio de la formación de ese Estado Federal.

En materia de gasto las responsabilidades asignadas surgen en principio de la propia Constitución Nacional quien ha formulado un reparto de competencias con facultades explícitas para la Nación y residuales para las Provincias.

En lo que refiere al nivel nacional detenta como potestad exclusiva la defensa y las relaciones exteriores (artículos 126 y 127) y como potestad primaria la infraestructura económica (artículo 75, inc.8). Por su parte las Provincias, según artículo 5 establecen los regímenes municipales y garantizan la educación primaria. Finalmente, como potestades concurrentes, se observa el desarrollo económico y social del país: al Gobierno Nacional se lo faculta a promover la prosperidad del país, la industria, la construcción de ferrocarriles, la colonización de tierras, dictar planes de instrucción general y universitaria ("cláusula del progreso", artículo 75, inc.18), y proveer lo conducente al desarrollo humano, la generación de empleo, la educación y capacitación, el avance tecnológico, al crecimiento armónico de la población, etc. (artículo 75, inc.19). Por su parte, se garantiza a las provincias las potestades para cumplir funciones con relación a su "desarrollo económico, la seguridad social (empleados públicos y profesionales), el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia y la cultura" (artículo 125).

En cuanto a la actividad municipal en los regímenes federales, no es posible determinar tendencias marcadas, ésta adquiere características diversas, según sea el rol asignado a los municipios dentro de los poderes del estado. Estos cumplen una gran cantidad de funciones que se traducen en servicios públicos de diverso carácter, dependiendo su definición de un conjunto de factores económicos o extraeconómicos (políticos, culturales, sociales, etc.).

Fundamentalmente, el tamaño de los municipios y la capacidad contributiva de sus habitantes determinan las funciones a cumplir por los gobiernos locales.

Los esquemas difieren en general de país a país y de municipio en municipio y en general, abarcan todas aquellas actividades que tienden al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Comenzando por el esquema de funciones sugerido por Marshall, sintéticamente sería el siguiente:

- * Recreación y medio ambiente: comprende servicios tales como planeamiento urbano y rural, construcción y mantenimiento de carreteras públicas, alumbrado público, recolección de residuos, etc.
- * Social: incluye todo lo relacionado a la salud pública, atención de la niñez y la ancianidad.
- * Educación y cultura: incluye actividades de bibliotecas públicas, galerías de arte y museos, asistencia al teatro y la música, entre otros.
- * Control: comprende la policía, protección contra incendios y defensa civil, normas sobre salud pública, normas para la edificación, etc.
- * Vivienda: incluye la construcción de viviendas y el otorgamiento de préstamos para la adquisición y mejora de las mismas.
- * Actividad comercial: suministro de agua, transporte público, aeródromos, propiedades, entretenimientos, etc.

En lo que refiere a Hirsch, propone cinco grandes grupos de servicios públicos urbanos:

- * Servicios de protección: incluye el sistema de justicia criminal y la protección contra incendios. El primero incluye a la policía, los tribunales, las oficinas del fiscal de distrito, etc.
- * Desarrollo de recursos humanos: incluye servicios de educación, recreo, cultura, salud y seguridad social.

* Servicios de saneamiento: incluye servicios de alcantarillado y suministro de agua y por otro lado, la recolección de residuos.

* Servicios de calles: incluye la construcción, mantenimiento, alumbrado y limpieza de éstas (y sistemas de transporte en la medida que sean propiedad pública).

* Servicios públicos generales: son los comúnmente conocidos como de "administración general" . Sugieren las actividades que se llevan a cabo en la rama ejecutiva o en la legislativa del poder público. Se puede pensar que la administración general produce principalmente bienes intermedios.

Por último, tomando el esquema de funciones municipales de Schultess, **entendidas como funciones teóricas u óptimas a alcanzar en el caso argentino y no coincidente con el verificado en la realidad**, el mismo comprendería: provisión de agua potable y red cloacal, desarrollo turístico, provisión de energía eléctrica, provisión de gas, transporte intraurbano, terminales de transporte carretero de pasajeros, transporte vehicular, construcción y mantenimiento de calles y veredas, servicios de bomberos, registro de personas, parques urbanos, paseos y cementerios, limpieza y barrido de calles, recolección de residuos, reglamentación de construcciones privadas y planeamiento urbano y edilicio.

En la práctica, en nuestro país, la asignación de responsabilidades en la prestación de servicios entre las Provincias y los Municipios está contenida en las respectivas Constituciones provinciales y Leyes Orgánicas Municipales.

"En forma resumida, la acción municipal reconocida legalmente se refiere a la reglamentación, control, inspección y ejercicio del poder de policía en materia de salubridad; higiene y moralidad; asistencia social; cementerios y servicios fúnebres, planificación edilicia y urbanismo; utilización de la vía pública, vialidad, tránsito y transporte urbano; mercados, ferias y mataderos; abastecimiento, calidad y precios; y elaboración y ventas de alimentos ". Se otorga además autonomía para la realización de obras públicas de carácter local, con posibilidad de asociación con otros municipios y/o niveles gubernamentales, siendo dentro de esta función muy importante, la política habitacional en aquellas provincias de menor desarrollo relativo.

El esquema fiscal centralizado y, en cierto modo, diferenciado de los que expresaba la Constitución de 1853, prácticamente estuvo vigente hasta hace alrededor de dos décadas en que comenzó a producirse un proceso de **descentralización de funciones y gastos** hacia las provincias y en menor medida de éstas a los municipios.

El problema del federalismo fiscal ha tomado nuevos rumbos en estos últimos años, debido a la emergencia y desarrollo de modelos económicos y políticos neo-conservadores que propugnan una mayor eficiencia en el gasto, procurando a la vez la descentralización de las funciones del estado, debate que se ha ampliado incluyendo las propias potestades impositivas.

La Coparticipación de Impuestos, como herramienta del federalismo fiscal, ha sido puesta en duda por el modelo, debido a que los niveles inferiores de gobierno, al no contar con facultades tributarias propias, no poseen independencia económica y por lo tanto se encuentran subordinados a la coparticipación federal de impuestos para solventar sus gastos.

La distribución de competencias entre la Nación y las Provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos es un aspecto muy importante desde la visión de las finanzas públicas, agrupando ahora las materias de gastos, servicios y recursos.

En lo referente a la prestación de servicios la reforma agrega un quinto párrafo en el inciso 2) del artículo 75, entre las atribuciones del Congreso, sentando la directiva que "no habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la Provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso".