



TASAS MUNICIPALES

Naturaleza jurídica de las tasas municipales en la Provincia de Buenos Aires y sus contrastes con el interior del país

Alumna: Mariana Paula Croce

Legajo: 8705 J1

Tutor: Dr. Germán Ibáñez

Título al que aspira: Abogada

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Carrera: Abogacía

Fecha de presentación: 2 de febrero de 2022

Teléfono: 116047-6639

Correo electrónico: mp_croce@hotmail.com

Localización: Castelar

De: Miceli, Marilina

Enviado: martes, 11 de agosto de 2020 6:54 p. m.

Para: LILI EME; Gabriel E. Lanzavechia; Laje, Alejandro; Mariana Croce; Cespedes, Viviana Elisabet

Asunto: Re: RESERVA DE TEMA DE TESIS Y TUTOR CROCE MARIANA PAULA

Tema registrado. Atte

Get [Outlook for Android](#)

From: Mariana Croce <mp_croce@hotmail.com>

Sent: Tuesday, August 11, 2020 5:01:35 PM

To: Miceli, Marilina <Marilina.Miceli@UAI.edu.ar>; LILI EME <liliana.m.fernandez@gmail.com>; Gabriel E. Lanzavechia <lanzavechia@gmail.com>; Laje, Alejandro <Alejandro.Laje@UAI.edu.ar>

Subject: RESERVA DE TEMA DE TESIS Y TUTOR CROCE MARIANA PAULA

ATENCIÓN: Este email proviene de un origen externo a la institución. No ingrese a links y tampoco abra archivos adjuntos en el mismo, salvo que Ud. conozca a la persona que se lo envía y sepa que el contenido es seguro.

Reserva de tema de tesis y tutor.

Dra. Marilina Miceli

Por medio de la presente, siendo alumna de 4º año de Abogacía con sede en Castelar, solicito la reserva del tema para mi trabajo final de carrera:

Tema: TASAS MUNICIPALES

Naturaleza Jurídica de las tasas Municipales en la Provincia de Buenos Aires y sus contrastes con el interior del país

Tutora: Dra. Liliana Fernández

Co Tutor: Dr. Gabriel Lanzavechia

Aguardo su respuesta.

Saluda atte.

Mariana Paula Croce

De: Miceli, Marilina

Enviado: viernes, 24 de septiembre de 2021 10:01 a. m.

Para: Bertizzolo, Maria Eugenia Leila; Ibañez, German Nicolas; Mariana Croce

Asunto: Re: Solicitud de Tutoria para Trabajo Final

Perfecto recibido! Así es. Gracias Dr. Por su compromiso de siempre. Atte

Get [Outlook para Android](#)

From: Mariana Croce <mp_croce@hotmail.com>

Sent: Friday, September 24, 2021 9:28:31 AM

To: Miceli, Marilina <Marilina.Miceli@UAI.edu.ar>; Bertizzolo, Maria Eugenia Leila

<MariaEugeniaLeila.Bertizzolo@UAI.edu.ar>; Ibañez, German Nicolas

<German.Ibanez@UAI.edu.ar>

Subject: RV: Solicitud de Tutoria para Trabajo Final

ATENCIÓN: Este email proviene de un origen externo a la institución. No ingrese a links y tampoco abra archivos adjuntos en el mismo, salvo que Ud. conozca a la persona que se lo envía y sepa que el contenido es seguro.

Estimada Dra. Miceli y Dr. Germán Ibañez,

Tengo el agrado de adjuntar el mail de aceptación de tutoría del Dr. Germán Ibañez para agregar a la reserva de tema efectuada oportunamente.

Agradezco al Dr. Ibañez por su aceptación y acompañarme en ésta etapa final de mi carrera siempre presente con su calidad profesional y calidez humana.

Saluda atte.

Mariana Croce

DNI 24.026.114

Sede Castelar

Enviado desde [Correo](#) para Windows

De: [Ibañez, German Nicolas](#)

Enviado: viernes, 24 de septiembre de 2021 9:15 a. m.

Para: [Mariana Croce](#)

Asunto: RE: Solicitud de Tutoria para Trabajo Final

Hola Mariana!! Espero que te encuentres muy bien!! Seguramente haremos un muy buen trabajo ya que tu desempeño hasta el momento ha sido muy interesante!! Venís trabajando con mucha dedicación y eso se nota!! Con mucho gusto aceptare la Tutoría!! Mándame por favor la versión ultima así la veo en detalle.. (aunque estoy al tanto del T.F por lo trabajado en los "Talleres I y II") Abrazo y buen finde!!

De: Mariana Croce <mp_croce@hotmail.com>

Enviado: jueves, 23 de septiembre de 2021 16:11

Para: Ibañez, German Nicolas <German.Ibanez@UAI.edu.ar>

Asunto: Solicitud de Tutoria para Trabajo Final

SOLICITUD DE TUTORÍA PARA TESIS.

Buenos Aires, 23 de Septiembre del 2021 .-

Estimado Prof. Dr. Germán Ibáñez:

Me dirijo a usted por medio de la presente a fin de solicitarle su ayuda como tutor para la confección de mi trabajo final.

El título del mismo será: “ TASAS MUNICIPALES Naturaleza Jurídica de las tasas Municipales en la Provincia de Buenos Aires y sus contrastes con el interior del país”

Asimismo, declaro conocer expresamente los recaudos dispuestos por el **Resolución C.S. N° 5379/19 U.A.I.** para la confección de trabajos finales, y asumo la responsabilidad de desempeñar el desarrollo del presente trabajo de investigación conforme las pautas metodológicas dispuestas por mi tutor siendo las mismas de tipo orientativas; como así también bajo la experticia adquirida como alumna en el marco de las materias dictadas por la Universidad Abierta Interamericana. Declaro bajo juramento que el trabajo de investigación a confeccionar resultará pura y exclusivamente obra intelectual de la Suscripta, asumiendo la responsabilidad civil y/o penal de la autoría intelectual de la obra a desarrollar, liberando al Dr. Germán Ibáñez de cualquier consecuencia jurídica devenida del presente trabajo.

Desde ya muchas gracias.

Saludos cordiales.



ALUMNO: Croce, Mariana Paula

LEGAJO: 8705J1

ACEPTACIÓN DEL CARGO POR EL TUTOR

Buenos Aires, 23 de Septiembre del 2021

**Sr. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad
Abierta Interamericana.**

Dr. Marcos Córdoba.

S ____ / ____ D

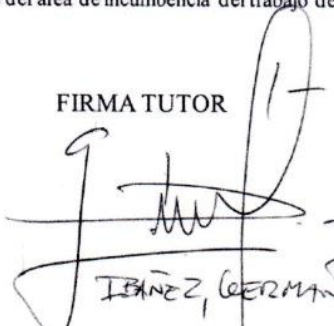
De mi mayor consideración:

Por la presente comunico a Ud. que acepto desempeñarme como tutor del Trabajo
Final de la alumna CROCE, MARIANA PAULA.

Declaro conocer la reglamentación vigente.

No asumo responsabilidad penal y/o civil por la presente obra, toda vez que la
producción integral de la misma resultará exclusiva propiedad intelectual de la tesista; siendo
el carácter de las instrucciones realizadas por el Suscripto, opiniones meramente
metodológicas y orientadoras del área de incumbencia del trabajo de investigación. -

FIRMA TUTOR


IBÁÑEZ, GERMAN

A mis hijas, Sol y Carolina, a mi compañero de vida y a mi mamá y mi papá por la motivación, el apoyo, el acompañamiento y sobre todo por el amor incondicional en esta etapa de renovado crecimiento académico.

A mis compañeros de esta aventura académica con quienes he compartido este camino de nuevos aprendizajes y a mis profesores por lo transmitido, siempre con el objetivo de empoderarnos como profesionales.

A mi profesor tutor, el Dr. Germán Ibáñez, por su predisposición, su criterio pedagógico, su apoyo incondicional y sus acertadas apreciaciones sobre los avances de mi trabajo.

Todos y cada uno de ellos han sido partes fundamentales en la construcción y consecución de este objetivo.

Índice

INTRODUCCIÓN.....	7
FUNDAMENTACIÓN.....	8
PLANTEO DEL PROBLEMA JURÍDICO RELEVANTE.....	9
OBJETIVOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.....	11
ORIENTACIONES y ESTRATEGIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	12
HIPÓTESIS.....	13
MARCO TEÓRICO ESPECÍFICO.....	14
TASAS MUNICIPALES.....	14
PODER TRIBUTARIO.....	16
TASAS RETRIBUTIVAS DE SERVICIOS.....	19
DOCTRINA.....	32
ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA.....	35
CITAS y ANÁLISIS DE FALLOS.....	43
CONCLUSIÓN.	51
PROPUESTA.....	54
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	56
BIBLIOGRAFÍA CORPORATIVA CONSULTADA.....	59

INTRODUCCIÓN

Las tasas municipales constituyen uno de los principales problemas que nos convocan hoy en día los contribuyentes de nuestro país.

Actualmente nos enfrentamos ante denodados intentos de los distintos municipios de gravar con tasas municipales las mismas materias imponible que ya se encuentran alcanzadas con el Impuesto provincial sobre los Ingresos Brutos, con el agravante de que, en algunos casos, la alícuota es superior a la que se aplica en la gabela provincial.

En presente trabajo se basa en el análisis documental de las tasas municipales, en el ámbito nacional aplicado a las distintas realidades municipales y provinciales distribuidas a lo largo y lo ancho de nuestro país.

Para ello, será necesario analizar la jurisprudencia, el tratamiento de las demandas ante los Tribunales locales y los fallos correspondientes que inclusive a veces no resultan favorables a los contribuyentes, pero que en el caso de llevar las demandas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación el derecho tributario asegura un tratamiento imparcial de los casos en cuestión.

Asimismo, se deberá tener presente a modo introductorio que, desde una visión ampliamente reconocida, los tributos en su conjunto como las tasas, tienen como elemento distintivo la posibilidad de modificar las decisiones en materia económica de los individuos sujetos a su potestad.

PALABRAS CLAVE: Tasas municipales, Municipios, Provincias, Sistema Tributario, Jurisprudencia, Justicia Federal.

FUNDAMENTACIÓN

Nos encontramos ante un aspecto clave de la política recaudatoria, que, a nivel municipal, presenta características puntuales de estructura impositiva que se van a ir expresando en esta presentación, la que además se fundamenta en la intención de hacer un aporte que contribuya con la claridad y la demostración de las distintas cuentas llevadas a cabo en las distintas ciudades, junto con el aprovechamiento de los recursos obtenidos por dicha actividad.

Si bien existe bibliografía antecedente sobre el tema, la estructura impositiva nacional exige una reconsideración permanente de su articulación por su propia dinámica, la que además depende de factores sociales, culturales, económicos y políticos que mutan permanentemente.

Por lo antedicho, y con una propuesta que se desarrolla contenida en un marco legal impositivo es que se pretende contribuir a abonar el terreno de la investigación en el mencionado campo.

PLANTEO DEL PROBLEMA JURÍDICO RELEVANTE

Según el desarrollo del reconocido abogado Dino Jarach en su libro Finanzas Públicas y Derecho Tributario el concepto de tasa consiste en lo siguiente:

‘la tasa es un fenómeno financiero, cuya importancia presupuestaria es escasa y totalmente desproporcionada con las controversias doctrinales que ha generado; y prosigue diciendo que cuantitativamente, las tasas como recurso del presupuesto del Estado son de importancia muy reducida. Pero pueden ser más significativas para las finanzas de las Provincias o municipalidades, especialmente cuando –institucionalmente- estas entidades no pueden establecer impuestos o tienen muchas restricciones legales para establecerlos’¹.

Lo desarrollado precedentemente introduce al lector en la temática en tratamiento de la presente investigación ya que, durante los últimos años y más precisamente en el período que va entre los años 2010 y 2020, la presión fiscal municipal ha aumentado a un ritmo progresivo y sostenido. Este fenómeno es consecuencia del creciente déficit en las cuentas fiscales, agregado a la desigual y reducida recaudación que recibe cada una de las provincias por los impuestos coparticipados. Por último, es menester tener en cuenta que el índice de inflación que se registre es un factor que atraviesa al mencionado fenómeno.

Esta sumatoria de factores lleva a los municipios a la búsqueda de nuevas estrategias de recaudación lo que a su vez redundará en el establecimiento de nuevos tributos; los cuales en algunos casos resultan ser impuestos enmascarados bajo el concepto de tasas retributivas de servicios. Esta problemática nos lleva a cuestionar si es procedente, en términos doctrinarios, la pretensión, de los agentes de recaudación municipales, de cobro de impuestos encubiertos que en muchos

¹ Jarach, Dino. Finanzas públicas y derecho tributario. Editorial Abeledo Perrot. 3º Edición. Buenos Aires, Argentina. Año: 1999.

casos no corresponden con la naturaleza del concepto tasa tributaria.

Es en función de esta pregunta problema que se orientarán los objetivos, los fundamentos teóricos y doctrinarios y el análisis jurisprudencial en referencia.

OBJETIVOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Objetivo General.

En el presente proyecto de investigación, el objetivo general será: determinar la importancia de las tasas municipales, su naturaleza jurídica, analizar los límites de los poderes tributarios en la relación al área fiscal municipal y los contribuyentes de los municipios de la provincia de Buenos Aires entre los años 2010 y 2020 inclusive y los métodos de solución de controversias.

Objetivos Específicos

1. Analizar desde el derecho la naturaleza y funcionalidad de las tasas municipales y su estructura recaudatoria en la Provincia de Buenos Aires.
2. Plantear las similitudes y diferencias de las tasas municipales de la provincia de Buenos Aires con el resto de las provincias en la República Argentina.
3. Brindar una visión descriptiva de la actualidad tributaria y sobre los recursos y el manejo de estos en cada municipio de la provincia de Buenos Aires, durante los años 2010- 2020.
4. Comparar fallos de jurisprudencia en referencia al tema de la presente investigación.

Orientación Teórica y Estrategia.

El proyecto en desarrollo está basado en una investigación documental donde se realizarán argumentaciones teóricas sostenidas con referencias bibliográficas. Es decir, el propósito se basa en la recopilación de datos existentes en forma documental para profundizar en las teorías y aportes ya existentes sobre el tema. El marco teórico será realizado a través del método inductivo, utilizando adscripciones de carácter cualitativo. Asimismo, la técnica de recolección de datos utilizada es el análisis documental utilizando la bibliografía citada oportunamente.

Perspectiva Teórica

En función de la orientación teórica planteada, la perspectiva teórica se abordará a partir del análisis, reconocimiento y clasificación de la literatura antecedente sobre el problema que plantea la presente investigación.

Siendo así y con voluntad cognoscitiva, la presente investigación se contiene en un marco normativo tributario y jurisprudencial específico y antecedente.

Estrategia Metodológica

De acuerdo con los lineamientos de la investigación cualitativa y en el encuadre de un diseño de investigación bibliográfico, se pretenden relevar fuentes de información secundarias procedentes de fuentes bibliográficas primarias, secundarias y terciarias.

HIPÓTESIS

En este sentido, se puede inferir que desde el punto de vista doctrinario el cobro de Impuestos Municipales en el complejo entramado bonaerense y nacional, excede al poder tributario central y no se ajusta a las contraprestaciones manifiestas en los servicios públicos a cargo de los municipios.

MARCO TEÓRICO ESPECÍFICO

LA MARAÑA RECAUDATORIA EN ARGENTINA

TASAS MUNICIPALES

La estructura recaudatoria diseñada de norte a sur en nuestro país nos invita a hacer un análisis pormenorizado de las políticas públicas extendidas a nivel municipal, con el objeto de nutrirse financiera y económicamente para el desarrollo de su autonomía y prosperidad. Las distintas fuentes de recaudación, los gastos asignados, costos de diversa índole, y el balance obtenido de todos y cada uno de dichos movimientos, nos lleva a conclusiones sobre las necesidades de cada región, las políticas públicas implementadas en el último tiempo y la capacidad de financiamiento que, dada las características municipales particulares, nos lleva a pensar y repensar la organización de recursos de las distintas ciudades².

Para iniciar nuestro análisis, partimos de la definición de Giuliani Fonrouge sobre los recursos estatales: ***los ingresos que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico social***³.

Esta definición encuadra principalmente a los impuestos, los cuales han sido y son por naturaleza, los primeros recursos tributarios del Estado. Por otro lado, mencionamos otros recursos como las tasas, las cuales trataremos en profundidad en este trabajo, y las contribuciones.

² Lopez Accotto, Alejandro; Macchioli, Mariano: “La Estructura de la recaudación municipal en la Argentina – Alcances, limitaciones y desafíos”. Publicación de la Secretaria de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior y Transporte – Presidencia de la Nación. Ediciones UNGS Macchioli - Primera Edición, Año: 2015.

³ Giuliani Fonrouge, Carlos. “Derecho Financiero”. Tomo I. Editorial La Ley. Buenos Aires. Año 2003.

Las tasas forman parte de un sistema enorme de contraprestación económica de servicios públicos efectivamente llevados a cabo.⁴ No debe confundirse, como es común, a un impuesto de características obligatoria. Se trata más bien del pago de una persona humana por la prestación de un servicio particular en disponibilidad, lo que nos lleva a decir que si no se efectúa el pago, la prestación de dicho servicio no será dada.⁵ Otra diferencia fundamental que debemos destacar es que a cambio del pago se recibe el servicio o contraprestación individual por la suma recibida de parte de la persona; en este último punto también vemos una clara diferencia con los impuestos, los cuales existe una obligación de pago y su falta de uso no implica la posibilidad de no pago o de reclamar devolución alguna.

“Está claro entonces, que nos encontramos ante un aspecto clave de la política recaudatoria, que, a nivel municipal (que es el nivel que nos aboca en esta presentación), presenta características y vericuetos puntuales y únicos que se van a ir expresando en esta presentación que buscará hacer un aporte que contribuya con la claridad y la demostración de las distintas cuentas llevadas a cabo en las distintas ciudades, junto con el aprovechamiento de los recursos obtenidos por dicha actividad.”⁶

Si apuntamos a los órganos que a nivel nacional nos permiten acceder a un mapeo y articulación de todas las cuentas municipales que se encuentran involucradas en estas actividades, debemos orientarnos a la Secretaría de Provincias y Municipios y la Subsecretaría de Relaciones Municipales, ambas dependientes del Ministerio del Interior de la República Argentina. A través de las mismas se le da una articulación financiera y un marco regulatorio de índole legal

⁴ “El Sistema tributario en la Argentina”. Informe de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional.

https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/El_Sistema_Tributario_en_la_Argentina.pdf

⁵ Porto, Alberto; Fernández Felices, Diego; Puig, Jorge. “Análisis de las tasas municipales en la Provincia de Buenos Aires” - Documento de Trabajo Nro. 34. Serie Documentos de Trabajo del CEFIP. Staff Editorial. Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas. Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Año 2019.

⁶ “Análisis de las tasas municipales en la Provincia de Buenos Aires” Alberto Porto, Diego Fernández Felices y Jorge Puig - Documento de Trabajo Nro. 34 - Diciembre 2019- Serie Documentos de Trabajo del CEFIP - Staff Editorial - Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas - Instituto de Investigaciones Económicas - Facultad de Ciencias Económicas – UNLP.

que permite asistir de Nivel Nacional a Nivel Municipal, con la asistencia de la provincia en la cual se encuentre dicho municipio.

Este trabajo nos permitirá acceder a la distinta información disponible y diversa sobre la compleja estructura recaudatoria nacional, permitiendo a partir de ello sacar conclusiones o por qué no, permitir pensar en mejoras o implementación de nuevas políticas públicas que nos permitan optimizar la prestación de servicios que implica el pago de tasas.⁷

PODER TRIBUTARIO

Para lo recién expuesto nos adentramos a lo que podemos plasmar como introducción lo expuesto por Giuliani Fonrouge en su obra “Derecho Financiero” sobre el poder tributario en nuestro país:

El poder tributario consiste en la facultad de aplicar contribuciones(o establecer exenciones), o sea, el poder de sancionar "normas jurídicas de las cuales derive o pueda derivar, a cargo de determinados individuos o de determinadas categorías de individuos, la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario". Es, en suma, la potestad de gravar⁸.

La autonomía financiera de los municipios se basa en el cobro de recursos, muchos de ellos de origen nacional y provincial, de lo que conocemos como coparticipación y transferencias varias, pero lo que encontramos verdaderamente interesante es que entre un 32% y 35% de lo recaudado proviene de tasas, derechos y contribuciones, lo que nos lleva a considerar que, por más de que dicha cifra forma parte importante de lo recaudado a nivel general por los municipios, no es más importante que los recursos brindados tanto a nivel nacional como el

⁷ Hernández, Antonio María. “Derecho municipal. Parte General”. Universidad Nacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 159. México. Año 2003.

⁸ Giuliani Fonrouge, Carlos. Ídem anterior.

provincial, que configuran un 50% del total recaudado⁹.

Los recursos no tributarios que forman entre un 32% y 35% mencionado (de tasas, derechos y contribuciones), entonces, forman la principal fuente de financiación propia de los municipios por lo que la importancia a nivel local de los mismos es mayúscula.

“Si nos concentramos nuevamente en la Argentina, según datos recogidos en el año 2012, existen más de 20 tasas por jurisdicción, las cuales vale destacar la llamada tasa inmobiliaria y la tasa de Seguridad e higiene, aplicada sobre industrias, comercios y servicios varios. Llegan a las 30 tasas vigentes, existiendo una gran diversidad entre uno y otro¹⁰”.

“Estas dos tasas mencionadas se encuentran presentes en, por lo menos, la mayoría de los municipios en el estudio realizado en dicho año por la IARAF (Instituto Argentino de Análisis Fiscal), sobre el cual se realizó un relevamiento concerniente a 100 comunas. Cabe aclarar que este trabajo de investigación y desarrollo llevado a cabo por la IARAF permite rescatar datos curiosos tales como la forma de facturarlos (por montos fijos, como descuentos a la actividad en cuestión, inmuebles, o la infraestructura empleada para la intervención que se analiza¹¹”.

“Contamos también con aplicación de valuaciones fiscales por mesas ubicadas en espacio público o carteles de publicidad. Se destaca, además, que algunas localidades llegan a 30 tasas vigentes, existiendo una gran diversidad entre uno y otro¹²”.

⁹ Montero, Raúl Luis. “Concepto de Derecho Tributario” - Escuela de Abogacía de la Administración Pública Provincial, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Asesoría General de Gobierno.

¹⁰ “En Argentina existen 163 tributos diferentes y solo 10 concentran el 90% de la recaudación” en Ámbito (digital) <https://www.ambito.com/economia/impuestos/en-argentina-existen-163-tributos-diferentes-y-solo-10-concentran-el-90-la-recaudacion-n5015262> 10 de febrero de 2019 – Sin firma.

¹¹ “En la Argentina ya hay más de 20 tasas municipales por jurisdicción”. Diario El Cronista, edición impresa. Sección Economía y Política. 29 de marzo de 2012 — Sin firma.

¹² “En Argentina existen 163 tributos diferentes y solo 10 concentran el 90% de la recaudación” Diario Ámbito Financiero – 10 de Febrero de 2019 – Sin firma.

“Para finalizar con este estudio, implementado en municipios principalmente de las provincias de Córdoba, Mendoza, Santa Fe y la provincia de Buenos Aires, se detectaron un total de 134 tasas municipales.

Esta sola muestra mencionada, que implica conclusiones parciales ya que el análisis de la investigación es más bien fundado sobre un universo acotado de municipios, nos permite ahondar sobre suposiciones y conclusiones fundadas sobre la heterogeneidad y funcionamiento de diversa índole de las tasas a nivel nacional. Conociendo datos, limitados, se obtiene una muestra de la infraestructura replicada en los municipios en lo largo y ancho de nuestro país.

En la perspectiva teórica de Porto y Fernández Felices la idea no es juzgar subjetivamente, sino más bien plantear de manera más fidedigna posible el esqueleto distributivo y recaudatorio del país, separando municipio por municipio de cada provincia, interrelacionándolas.¹³”

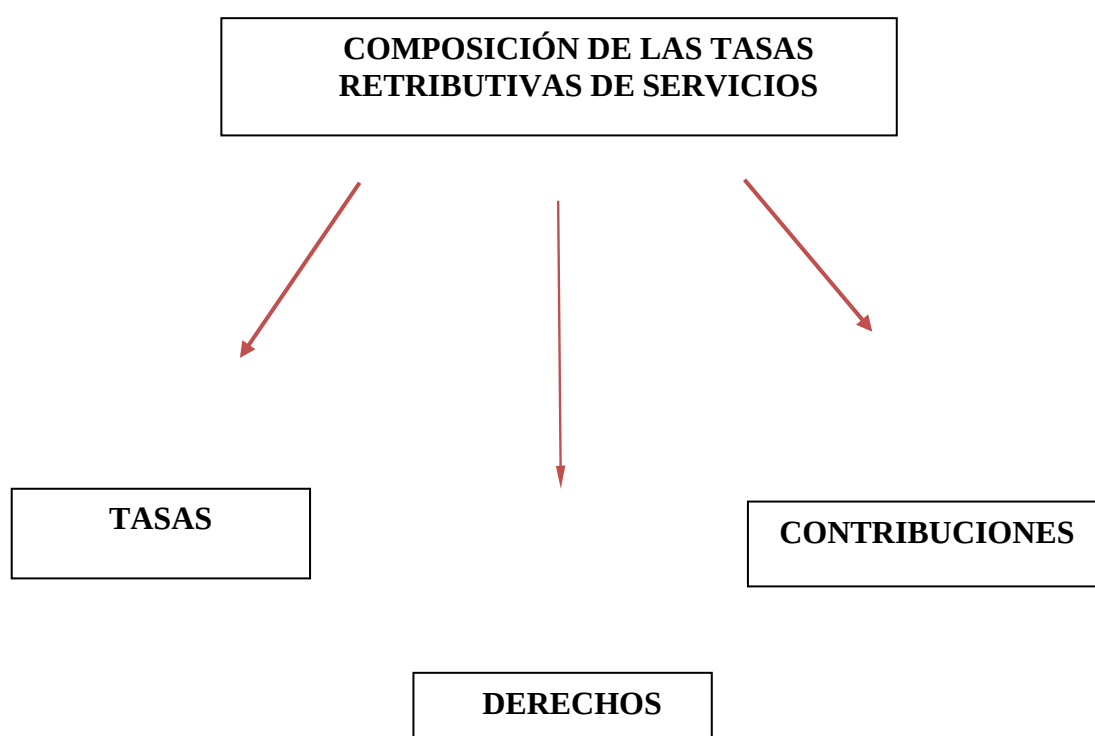
Este tema en desarrollo ha sido elegido para aportar información y claridad a la realidad, mostrando el marco financiero municipal, analizando cuantitativa y cualitativamente la financiación de cada municipio, en un marco legal que lo hace posible.

En síntesis, en virtud de las restricciones que surgen de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos —en especial, de la prohibición de sancionar impuestos análogos a los nacionales coparticipados— el poder tributario municipal se encuentra sumamente limitado, razón por la cual, en los municipios de nuestro país, adquieren particular relevancia, desde el punto de vista rentístico, las tasas retributivas de servicios.

¹³ PORTO, Alberto, FERNÁNDEZ FELICES, Diego y PUIG, Jorge. Ídem anterior.

TASAS RETRIBUTIVAS DE SERVICIOS

Conceptualmente sabemos que, a nivel nacional, y particularmente en provincias grandes poblacional y económicamente hablando, tales como la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, encontramos dentro sus municipios un claro sostén económico propio en las llamadas tasas retributivas de servicios, que, a su vez, se componen de tasas, derechos y contribuciones.



Fuente: Elaboración propia

Entonces, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de derechos municipales? Hacemos referencia a todas aquellas obligaciones que se pagan por el uso de la vía pública, por los servicios de índole administrativa y técnica, y todo aquel servicio o actividad que el municipio determine. Abarca, básicamente a todas

las prestaciones relativas al Derecho Público y bienes de dominio público, con la excepción de los servicios prestados por organismos descentralizados o desconcentrados no consideradas por la Ley Federal de Derechos.¹⁴

Hay un consenso en definir al derecho municipal como una contraprestación o servicio que recibe el contribuyente a cambio de una tarifa fijada legalmente, sobre la cual el beneficiario de dicha prestación o servicio tiene la obligación de abonar.

Cabe aclarar que existe una clara diferencia entre lo que denominamos impuesto y los derechos. Uno nace del concepto de soberanía del Estado, formando parte del sostén de servicios públicos generales que implican una prestación. Los derechos surgen de la voluntad del individuo implican una contraprestación, en función del costo del servicio y sostienen los servicios públicos particulares.

Ahora bien, cuando hablamos de contribuciones, nos referimos a la obtención pasiva de un beneficio, como, por ejemplo, una construcción de un canal de riego. En estos casos se recibe un ingreso el cual debe destinarse específicamente al desarrollo del servicio que se está prestando o está en desarrollo de prestarse.

Vamos a enfocarnos, a continuación, en las tasas. Como bien definimos en un principio al hablar de tasas, hacemos clara referencia a arbitrios municipales que comprenden una contraprestación por la prestación de servicios de los Municipios y, además, forman un porcentaje importantísimo y protagónico en la recaudación de origen propio (es decir, no girado por el Estado Nacional o Provincial) a la hora de abastecer las cuentas públicas locales. Partiendo de esta característica troncal que corresponden a las tasas, podemos decir que, dada esta situación, fueron surgiendo a lo largo de la historia, cambios y correcciones que fueron dando forma a la heterogénea estructura tributaria, en donde, en algunos casos, la complejidad demográfica y financiera municipal supera a muchas

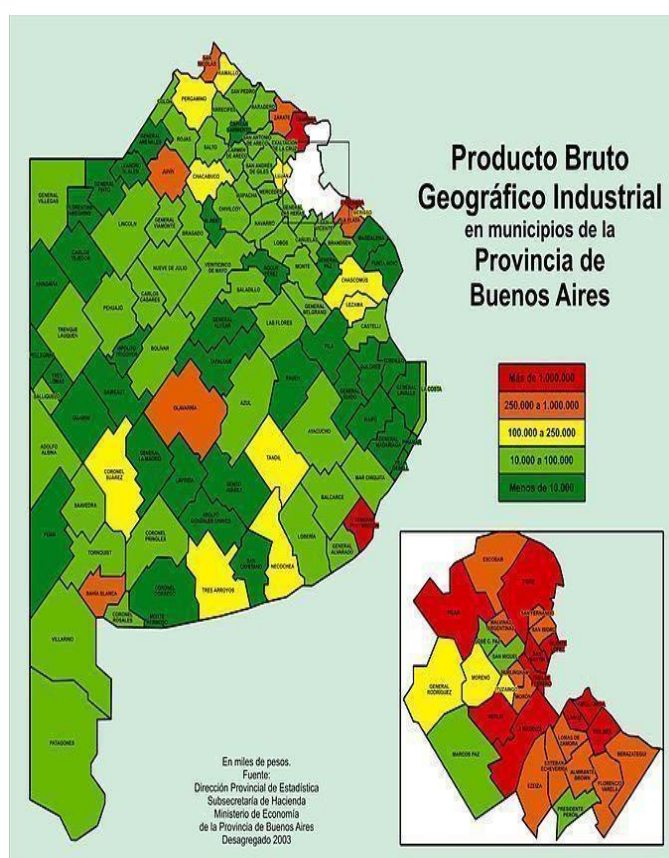
¹⁴ “Los municipios siguen creando tasas o aplicando ajustes abusivos”. Informe de la CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa). <https://docplayer.es/21179024-Los-municipios-siguen-creando-tasas-o-aplicando-ajustes-abusivos-confederacion-argentina-de-la-mediana-empresa-came.html>

realidades provinciales.

Con el solo efecto de citar un ejemplo, planteamos la población de la provincia de Córdoba y la localidad bonaerense de La Matanza, supera a la población correspondiente a 18 provincias argentinas, o también se destaca que el producto bruto geográfico (PBG) del conurbano supera al de muchas provincias.

La desigualdad demográfica de nuestro país muchas veces nos permite inferir una desigualdad estructural tributaria, dada la concentración poblacional de algunas regiones del país se traduce como una mayor heterogeneidad y diversidad en las tasas y tributaciones locales. Puesto que las necesidades, como es lógico, de las zonas más pobladas son distintas a las que no lo son, los requerimientos tributarios son otros, dando por sentado que el aporte provincial o nacional también lo será.¹⁵

Solo a modo de citar un ejemplo, propondremos la siguiente gráfica en la cual se permite ver que el PBG industrial de la provincia de Buenos Aires (sin C.A.B.A.), ya de por sí es distinta y heterogénea, concentrándose, mayoritariamente, en las zonas de mayor densidad poblacional. Tomando este caso puntual y muy representativo, dado que la Provincia de Buenos Aires



¹⁵ Porto, Alberto; Fernández Felices, Diego; Puig, Jorge. Ibidem.

representa casi un 40% de la población nacional, con 16.66 millones de habitantes, podemos deducir que la concentración impositiva y tributaria es otra característica para resaltar.¹⁶

No solo el aspecto poblacional es importante en este sentido, también es de notable importancia destacar la necesidad de incrementar prestaciones y funciones de los municipios, a lo largo y ancho del municipio en cuestión. El incremento de prestaciones y servicios, claramente se tradujo en aumento de formas de sustentar y sostener esas actividades, recaudando más y buscando mayor independencia del Estado provincial y nacional, poniendo en tela de juicio la necesidad de redistribuir la coparticipación y generando diversos debates al respecto, dado que, según las cifras más actualizadas, los aportes de niveles superiores a municipios siguen siendo mayoritarios.

La autonomía relativa que las tasas les dan a los municipios ha mostrado que los dirigentes locales han preferido tomar esta herramienta como salida para obtener más apoyo económico, abocándose mayoritariamente a aspectos como el alumbrado, barrido y limpieza, seguridad e higiene, cobro de ingresos brutos. El conjunto de tasas, derechos y contribuciones en torno a principios de la última década, representan entre el 1.2% y el 1.3% del PBI nacional.

“Dicho esto, muchas de estas tasas han tomado características impositivas, dado que forma una imposición general que no implica una prestación individual de servicio o una contraprestación. Esto ha generado una distorsión en el concepto de tasas a nivel práctico, mostrando una gran presión sobre la actividad y aumentando de forma exagerada (en algunos casos) la exigencia recaudatoria, afectando de forma directa otros indicadores económicos, tales como préstamos, competitividad en el mercado, inclusión de nuevos puestos laborales o en la misma capacidad de

¹⁶ “Desagregado municipal de 2003”. Informe de la Dirección Provincial de Estadística; Subsecretaría de Hacienda; Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Año 2011.

venta. Algunos casos, estas variables reflejan retrocesos al no verse solventadas correctamente o al aplicarse tasas que no se condicen con la actividad en cuestión¹⁷”.

Esto ha llevado a un gran debate sobre cómo equilibrar las cuentas municipales, permitiendo una capacidad recaudatoria que le dé a la localidad un sustento razonable, y el aporte según la ley de coparticipación.¹⁸

“La cantidad de tasas aplicadas, de todas maneras, no siempre se condice con la población o la región en la que se encuentre el municipio. Según datos de ADEBA, en 2019, las localidades de Posadas (Misiones), Río Cuarto (Córdoba) y San Nicolás (Buenos Aires) han presentado los mayores niveles de tasas aplicadas, sin seguir un criterio determinado o alguna lógica de razonamiento deductivo a través de sus características poblacionales.¹⁹”

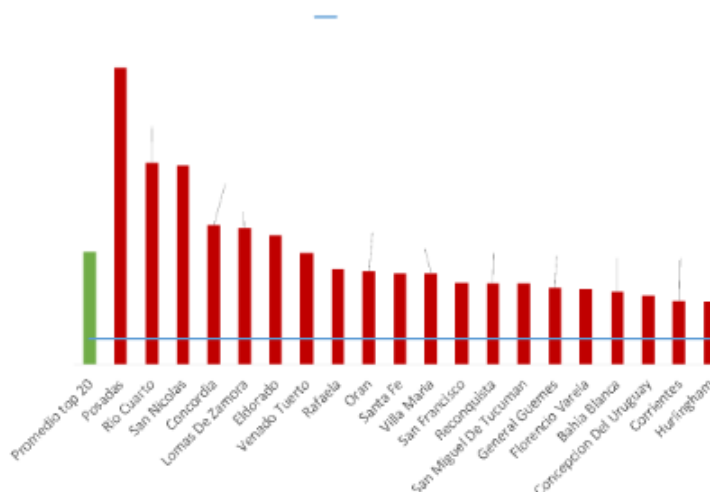
A continuación, podremos observar el listado de las primeras veinte ciudades que, según lo recopilado por una investigación iniciada por ADEBA (Asociación de Bancos Argentinos), forman parte de las que más tasas cobran en el país, durante el 2019.

¹⁷ Lopez Accotto, Alejandro; Macchioli, Mariano. Ídem anterior.

¹⁸ *Agenda Normativa: FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN CONSTITUCIONAL, Un avance hacia las potestades tributarias de los municipios en Argentina.* COMISIÓN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS, RESEÑA JURÍDICA. Honorable Senado de la Nación Argentina, 2019.

¹⁹ “*Desagregado municipal de 2003*”. Dirección Provincial de Estadística; Subsecretaría de Hacienda; Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Año 2011.

Gráfico 2: Top 20 de los municipios con mayores tasas (promedio por sucursal; en \$; mar-19)



Fuente: ADEBA

Puede observarse, tal como mencionamos, la falta de un patrón que se cumpla, ni una provincia o región que se destaque en este listado.²⁰

Las tasas municipales, tal como indica Giuliani Fonrouge, dependen en gran medida de la realidad circunstancial de cada municipio y van mutando con el paso del tiempo y según las distintas funciones que vaya llevando a cabo el Estado.²¹

De todas maneras, y a modo de identificación y representatividad que busca darestre trabajo, citaremos ejemplos de esta lista, además de otros ejemplos que no figuran en la gráfica expuesta, para dar un panorama sobre la política recaudatoria del país.

La falta de un patrón demográfico al mismo tiempo nos da pie a destacar la falta de relación existente entre cantidad de municipios y territorio de la provincia en la cual se encuentran esos municipios.²²

²⁰ “Elevadas tasas municipales encarecen los créditos y afectan la eficiencia económica”, Nota Técnica. ADEBA (Asociación de Bancos Argentinos). Año 2019. <https://www.adeba.com.ar/elevadas-tasas-municipales-encarecen-los-creditos-y-afectan-la-eficiencia-economica/>

²¹ Giuliani Fonrouge, Carlos. Ibidem.

²² Lopez Accotto, Alejandro; Macchioli, Mariano. Ídem anterior.

Para citar casos prácticos, la provincia de Buenos Aires se ubica en primer lugar en número de municipios con 134 localidades, comparable a las 112 localidades que tiene la provincia de Tucumán. Ahora bien, no está ni cerca de compararse el territorio o la población de una y otra provincia, pero sí es notoria la cantidad similar de municipios que tienen. Por otro lado, destacamos dos municipios ubicados en la provincia de Buenos Aires, Carmen de Patagones por un lado y Vicente López por otro, la primera es 400 veces mayor a la segunda.

Como primera conclusión de estas diferencias plasmadas en líneas anteriores, se puede afirmar que existen tantas realidades como municipios, y que la división población, regional, provincial o de gobierno, no interfiere en los más mínimo a las necesidades retributivas locales ni generan tendencia alguna en ese sentido, por lo que sería un error considerar, desde la esfera nacional, que una provincia concentra la misma necesidad de un extremo a otro, o la misma capacidad recaudatoria, lo cual complejizan aún más el análisis financiero que debe hacerse desde niveles nacionales y provinciales para llevar adelante un aporte que se corresponda a la realidad local.

Las transferencias realizadas de niveles nacionales y provinciales (sobre todo nacionales) han ido creciendo en los últimos veinte años.

Si se realiza un enfoque en lo que respecta al marco jurídico, según la Constitución Nacional y resoluciones complementarias, 19 provincias manifestaron autonomía municipal en sus constituciones provinciales.

Cabe destacar en este sentido que existen artículos que respaldan lo recién mencionado, tales como el Art. 123 de la Constitución Nacional, el cual dictamina lo siguiente:

“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. (Art 123)²³

²³ Constitución de la Nación Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Por otro lado, mencionamos en combinación al artículo citado, el Artículo 5° de la Ley Fundamental:

“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”. (Art. 5)²⁴

“Ambos artículos citados conforman un panorama en el cual se sientan las bases de una autonomía relativa a nivel municipal, con la aplicación de reglamentos, normas, y en este caso constituciones de índole provincial que le den un marco normativo a la financiación de las arcas públicas locales, reguladas objetivamente y encuadrándose en un orden mayor, que es el de la Constitución Nacional, con el fin de dar bienestar y prosperidad a las provincias y sus municipios.”²⁵

“Esta intención, de dudosa realidad numérica (por el aporte nacional y provincial), no fue expresada por provincias tales como Buenos Aires, Formosa, Mendoza y Santa Fe. Cabe destacar que, de esas cuatro provincias, solo Buenos Aires ha reformado su Carta Magna después de la reforma de 1994; Mendoza tuvo su última reforma en 1916, Santa Fe, en 1962 y Formosa en 1991. El caso puntual de Buenos Aires (Provincia), si bien se reconoce autonomía, la misma no delega la autonomía total en temas tributarios, además de implementar medidas y restricciones severas a todo aquello que

²⁴ Constitución de la Nación Argentina. Ídem anterior.

²⁵ “Agenda Normativa: FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN CONSTITUCIONAL”, “Un avance hacia las potestades tributarias de los municipios en Argentina”, COMISIÓN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS, RESEÑA JURÍDICA. Honorable Senado de la Nación Argentina, 2019.

*implique recaudación local. Al mismo tiempo, la normativa vigente nos permite ver de manera detallada y pormenorizada, que las necesidades locales son tenidas en cuenta y el flujo financiero responde en base a esa cuestión.*²⁶”

Podríamos decir, que la provincia de Buenos Aires es un caso único en nuestro país, lo que demanda también normativas y marcos legales ajustados a su realidad, y a la concentración demográfica y de municipalidades que implica. También, dentro de una misma provincia, podemos afirmar que son completamente contrapuestas las normativas que puedan imperar en una localidad del llamado conurbano bonaerense, que en una municipalidad del sur de la provincia de Buenos Aires. No podemos aplicar mismas reglas de juego para el partido de Morón que para General Villegas. Son dos realidades y necesidades poblacionales y recaudatorias completamente distintas, en una misma provincia. Además de ello, mencionamos las distintas naturalezas de actividades económicas llevadas a cabo en los distintos sectores, por tratarse de una provincia sumamente diversa (probablemente una de las más diversas) y con realidades tan disímiles.

Vayamos a un caso puntual como el de Bahía Blanca, esta localidad de la provincia de Buenos Aires, con una población de 301.500 habitantes, decimoséptimo conglomerado del país según dicha variable. Esta localidad presenta tasas vigentes por ABL, Seguridad, Locaciones de bienes municipales, automotores, derecho de construcción, por servicios directos o indirectos. Además, encontramos tasas que se imponen por Seguridad e Higiene, que es la que se abona por seguridad, control de salubridad e higiene en espacios dedicados a la actividad comercial industrial.

Esta última tasa mencionada forma parte del sistema contributivo de los municipios de todo el país, por lo que no forma parte de ninguna excepción. Como este, encontraremos muchísimos más ejemplos que ilustran que por más de que existan diferencias y que el sistema a nivel nacional es heterogéneo,²⁷ tiene

²⁶ Lopez Accotto, Alejandro; Macchioli, Mariano. Ídem anterior.

²⁷ Giuliani Fonrouge, Carlos. Derecho Financiero, Tomo I, La Ley, Buenos Aires. Año: 2003.

coincidencias básicas a nivel nacional.

En este sentido cabe citar textualmente a Giuliani Fonrouge en su obra Derecho Financiero:

“La diversidad de recursos del Estado y de organismos recaudadores, así como también del régimen de percepción de aquéllos explica que los procedimientos de ejecución presupuestaria a su respecto no ofrezcan la uniformidad de los que rigen en materia de erogaciones. La principal fuente de ingresos corresponde, naturalmente, a los tributos públicos, pero son de carácter vario (impuestos, tasas, contribuciones especiales), de manera que aun dentro de esta categoría existen regímenes diferentes; los principales son recaudados por la Dirección General Impositiva, Administración Nacional de Aduanas, porreparticiones estatales, etc. Aparte de esto, existen ingresos de orden dominical, de tipo empréstito, correspondientes a actividades desarrolladas por el Estado, con numerosas modalidades y tipos. La diversidad de recursos del Estado y de organismos recaudadores, así como también del régimen de percepción de aquéllos explica que los procedimientos de ejecución presupuestaria a su respecto no ofrezcan la uniformidad de los que rigen en materia de erogaciones. La principal fuente de ingresos corresponde, naturalmente, a los tributos públicos, pero son de carácter vario (impuestos, tasas, contribuciones especiales), de manera que aun dentro de esta categoría existen regímenes diferentes; los principales son recaudados por la Dirección General Impositiva, Administración Nacional de Aduanas, por reparticiones estatales, etc. Aparte de esto, existen ingresos de orden dominical, de tipo empréstito, correspondientes a actividades desarrolladas por el Estado, con numerosas modalidades y tipos”²⁸.

²⁸ GIULIANI FONROUGE, Carlos. Ídem anterior.

Fonrouge inicia su intervención mencionando lo dicho más arriba por quien suscribe. La diversidad de recursos es enorme y esto como tal exige un análisis pormenorizado de las distintas modalidades en las cuales el Estado obtiene recursos, en este caso, de carácter monetario.

“Volvamos a nuestro ejemplo, Bahía Blanca. Esta tasa mencionada de Seguridad e Higiene además podemos desglosarla en distintos ítems que forman su distribución total. Según los importes declarados en el año 2017 como volumen de facturación, encontramos en primer lugar con un 25,34% la fabricación de sustancias y productos químicos derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico. El comercio por mayor de productos agropecuarios, forestales, de pesca y minería se encuentra en un segundo lugar facturado, con un porcentaje de 18,69%. Seguido a ello encontramos con un cercano porcentaje de 17,49% el comercio por menor de alimentos y bebidas. Los siguen diversas actividades destacadas tales como servicios prestados a empresas, industrias manufactureras de productos alimenticios, bebidas, tabaco, la rama de la construcción, electricidad, gas y agua, el transporte y las comunicaciones.”²⁹

Son muchos los ítems que podemos mencionar, los cuales componen la larga lista de importes declarados por comercios por volumen de facturación, siendo los tres primeros que mencionamos los más abultados.³⁰

Con estos datos filtrados podemos observar, de repente, que, tratándose de un tipo de tasa de un municipio, observamos una variedad inusitada de aportes realizados que apenas pueden introducirnos en la maraña compleja del Estado municipal, provincial y nacional.

Vayamos ahora al ejemplo citado de General Villegas. Esta localidad ubicada en el

²⁹ Ordenanza Fiscal vigente (Art. 97) del Municipio de Bahía Blanca. <https://www.bahia.gob.ar/tramites/tasas/>

³⁰ Pulvirenti, Orlando. “*Tasas Municipales: Decisiones de la CSJN y dispersión jurisprudencial.*”, Publicación del SAIJ (Sistema Argentino de Información Jurídica) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Año 2019. <http://www.saij.gob.ar/>

noroeste de la provincia de Buenos Aires, encontramos una realidad distinta a la de Bahía Blanca. Distinta en términos nominales, poblacionales, territoriales entre muchos otros aspectos que la hacen única. Sus tasas son administradas por el departamento de Rentas del municipio, encontramos que se exigen, como es común, tasas de por alumbrado, barrido y limpieza, seguridad e higiene, defensa civil, publicidad y propaganda, patente de automóvil y tasas comerciales. Ahora bien, también encontramos tasas menos comunes en municipios de la provincia de Buenos Aires, como la de Patente de juegos permitidos, derechos de ocupación, o uso de espacios públicos y derecho a la venta ambulante.

Según un informe elaborado por la CAME ³¹ (Confederación Argentina de la Mediana Empresa), entre 2012 y 2014 se introdujeron nuevas tasas municipales, entre las que se destacan las tasas viales (para combustibles), en un segundo lugar, por uso de espacios públicos y publicidad y propaganda, seguido de tasas de seguridad ciudadana, tasas para obras, las llamadas eco – tasas o tasas verdes, para las empresas que tienen antenas en esas localidades, a gastos vinculados con salud, educación y transporte, y finalmente la tasa “bomberos”.³²

Este mismo estudio indica que las tasas se encuentran en sus niveles mayores en Tucumán, Salta, Entre Ríos y la provincia de Buenos Aires. Un 76% de las tasas sondeadas grava las ventas brutas y muchas de las provincias planean sumar este tipo de tasas en un futuro.

El informe destaca que, en los últimos doce años, los municipios duplicaron su presión fiscal sobre las PYMES.

“En el presente estudio de la CAME, sobre un total de 151 ciudades, 75 introdujeron tasas que afectan a industrias y PYMES, sobreponiéndose unas con otras, algunas nuevas con otras preexistentes, donde se aplican sobre ventas, pero al mismo tiempo

³¹ Informe de la CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa). Ídem anterior.

³² Informe de la CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa). Ídem anterior.

*sobre combustibles, uso de espacios públicos, cartelería y publicidad. Se plantea el problema de un aumento sostenido y permanente de presiones tributarias a cambio de una mayor autonomía financiera de la comuna o el municipio, fijando nuevos importes de manera discrecional, sin, según el informe, reglas claras o límites establecidos que no afecten la productividad o la rentabilidad de las empresas y las industrias.*³³”

En síntesis acorde a lo desarrollado precedentemente, la Confederación Argentina de la Mediana Empresa expresa su preocupación por el aumento de tasas y la presión fiscal que, según prevén, en un futuro se hará insostenible para las empresas e industrias, y la necesidad de fomentar mayores mecanismos de regulación para equilibrar las cuentas fiscales.

³³ Pulvirenti, Orlando. *Idem* anterior.

DOCTRINA

“Hemos mostrado, al menos superficialmente casos aislados de tributaciones municipales, haciendo foco en lo que nos compete en este sentido que son las tasas municipales. Hemos analizado casos puntuales, hemos realizado un mapeo general y apenas introductorio de la realidad nacional. Ahora bien, vamos a detenernos en esta etapa en las disposiciones generales y el marco legal que gira en torno a la tributación municipal. Según el artículo 123 de la Constitución Nacional, la República Argentina se erige como un Estado Federal, con provincias y municipios cuya autonomía está basada en dicho artículo y con atribuciones tributarias, las cuales deben ejercerse con sentido objetivo y racional, sin interferencia (dentro de ese marco de razonabilidad) de la Provincia correspondiente.”³⁴

Hagamos hincapié que las decisiones arbitrarias y todas aquellas que supongan un abuso o la no razonabilidad de las imposiciones tributarias eventuales son tenidas en cuenta, a fin de evitarse este tipo de desregulaciones que puedan implicar un desorden en las cuentas, tanto locales, como provinciales y hasta nacionales. Existen mecanismos de autorregulación previstas a fin de evitar perturbaciones, a través de un control constitucional difuso, lo cual da lugar a ciertos “grises” o tensiones entre órganos tales como la Corte Suprema y organismos de la justicia local, dado que no se especifica, en algunos casos, a qué jurisdicción pertenece cada caso. Dada esta situación, surgieron algunas entidades contables relacionadas a empresas que han llegado a equipararse en su función a los fiscos locales.

Según el informe obtenido en febrero de 2019 por el SAIJ (Sistema Argentino de Información Jurídica), existe un ahogo económico financiero a nivel municipal que exacerba la necesidad local de autofinanciar sus crecientes cuentas

³⁴ Pulvirenti, Orlando. *Ibíd.*

(reafirmando lo ya explicado anteriormente en el presente trabajo de investigación), gravando incluso actividades de baja incidencia, con tal de lograr un ajuste en sus cuentas. Dada tal situación existe una disputa empresas – municipio que termina desgastando, no solo a la municipalidad en términos políticos (los cuales no abordaremos), sino que como vía de escape al conflicto suscitado se terminan imponiendo nuevos impuestos a nivel provincial extra municipal que deberán cubrir los mismos vecinos, sin estar relacionados con la actividad en cuestión.

Esta problemática planteada en el informe de la SAIJ nos permite resaltar que no existe una retribución directa y que el sentido de “Tasa” se ve desdibujado. A esta situación se le suma el potencial conflicto con autoridades provinciales que dificultan el giro de fondos comunales y municipales, ocupada por la normativa tributaria vigente.

A continuación de lo recién expuesto, cabe destacar el artículo Nro. 123 de la Constitución Nacional, el cual establece que cada provincia debe dictar su propia Constitución, *“conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.³⁵

Este artículo nos permite proceder a una lectura institucional que apunta a formalizar la necesidad de descentralizar de la gestión pública nacional, las facultades particulares concernientes a la financiación municipal, dado que la materialización de dichas gestiones se vería seriamente afectadas por una suerte de cuello de botella que se formaría en caso de depender todo de un órgano nacional.

Ahora bien, esto conlleva una organización compleja a la hora de distribuir los giros y organización de las tasas impuestas en cada municipio de cada provincia. Al analizar los distintos fallos, veremos que la “autonomía” mencionada ha sido cuestionada, entrando en polémicas sobre los límites de poderes, entre lo que pertenece al ámbito de la Justicia y el Estado. Esta polémica la encontramos

³⁵ Constitución de la Nación Argentina. Ídem anterior.

incluso hasta en litigios que se desarrollan hoy en día.

Esta organización es de tal complejidad que han llegado a percibirse demoras y falencias notorias en los giros provinciales y su asistencia a las distintas municipalidades. Encontramos ejemplos extremos, como el caso de La Rioja, cuyo municipio homónimo ha llegado a demandar a la Provincia por la demora en el cumplimiento de la ley de coparticipación.

Al mismo tiempo, cabe destacar la existencia de enormes desigualdades en las distribuciones provinciales a los distintos municipios, colándose discusiones morales, políticas, animadversiones partidarias que complican aún más algo que por sí tiene una naturaleza que la hace complicada.³⁶

Este tipo de tensiones entre Municipios y Provincia se han presentado en numerosas ocasiones en la Provincia de Buenos Aires, en la cual hacemos foco en el presente trabajo.

³⁶ PULVIRENTI, Orlando. Ídem anterior.

ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA

La diversidad territorial de la Provincia se traduce en diversidad política, dado que los jefes comunales y municipales pertenecen a una gran variedad de signos políticos, lo cual hace más fácil la aparición de conflictos y discusiones sobre las desigualdades distributivas.

En este sentido debemos destacar un hecho ocurrido en junio de 2019, en el cual la Procuración General dictaminó en contra de que cada municipio se de la Provincia de Buenos Aires haga propia la base de los ingresos brutos para cobrar la tasa de Seguridad e Higiene. Ante esta situación, intendentes de Vicente López, San Isidro, Lomas de Zamora, Lanús, Morón, Ituzaingó y La Plata pidieron intervenir en calidad de *amicus curiae* para discutir esta decisión, la cual fue llevada a la Corte Suprema de la Nación³⁷.

La base de la discusión se centra en el artículo 35 del Convenio Multilateral, que establece lo siguiente:

“En el caso de actividades objeto del presente Convenio, las municipalidades, comunas y otros entes locales similares de las jurisdicciones adheridas, podrán gravar en concepto de impuestos, tasas, derechos de inspección o cualquier otro tributo cuya aplicación les sea permitida por las leyes locales sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, únicamente la parte de ingresos brutos atribuibles a dichos fiscos adheridos, como resultado de la aplicación de las normas del presente Convenio.

La distribución de dicho monto imponible entre las

³⁷ Olveira, Dolores. “Municipios Tasa de Seguridad: La Corte debe resolver para los bonaerenses”. Diario El Cronista, Sección Economía y Política, 5 de junio de 2019.

jurisdicciones citadas se hará con arreglo a las disposiciones previstas en este Convenio, si no existiere un acuerdo interjurisdiccional que reemplace la citada distribución en cada jurisdicción provincial adherida”.

Cuando las normas legales vigentes en las municipalidades, comunas y otros entes locales similares de las jurisdicciones adheridas sólo permitan la percepción de los tributos en aquellos casos en que exista local, establecimiento u oficina donde se desarrolle la actividad gravada, las jurisdicciones referidas en las que el contribuyente posea la correspondiente habilitación podrán gravar en conjunto el ciento por ciento (100%) del monto imponible atribuible al Fisco provincial.

Las disposiciones de este artículo no comprometen a las jurisdicciones respecto a las cuales controvierta expresas disposiciones constitucionales.³⁸”

Según el artículo recién expuesto,³⁹ las jurisdicciones podrán gravar al contribuyente la totalidad del monto imponible que se atribuye al fisco provincial, solo en caso de que exista un local o establecimiento. Quedarían exceptuados a esto los distintos acuerdos eventuales entre las jurisdicciones.

Ante lo expuesto, los municipios se atribuyeron el 100% de los ingresos de la Provincia de Buenos Aires, en lo que refiere a locales habilitados, aun si los ingresos efectuados no fueron en la jurisdicción en cuestión.

Este hecho fue avalado en su momento por la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires, pero ha tomado cariz mediático y de debate ante el hecho puntual ocurrido en la causa citada⁴⁰ de “Esso Petrolera Argentina SRL” contra la municipalidad de Quilmes⁴¹.

³⁸ Resolución General Nº 1. Convenio Multilateral, Comisión Arbitral. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación. Año: 1978

³⁹ OLVEIRA, Dolores. Ídem anterior.

⁴⁰ “ESSE Petrolera Argentina S.R.L. c/ Municipalidad de Quilmes/acción contencioso administrativa”. Causa CSJ 1533/2017/RH1.

⁴¹ “Se realizó una audiencia pública ante la Corte Suprema en una causa en la que se debate la

Este proceso tuvo una gran repercusión, no solo por la cantidad de municipios que han decidido alzar su voz en contra de la interpretación de la Procuradora, sino porque también alegaban que los municipios perderían cerca del 34% de sus ingresos si el fallo salía contrario a su pedido, y, por ende, marcaba un antecedente poco favorecedor.

Se ha realizado, ante la presentación de la causa en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, una audiencia en presencia de Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda, Ricardo Lorenzetti y Horacio Rosatti. Sin la intervención del juez Carlos Rosenkrantz, quien se ha excusado de intervenir en la causa. El periodo en tratamiento comprendió desde el año 1996 a 2002.⁴²

Hemos citado este ejemplo para exponer en este sentido la jurisprudencia vigente y los modelos interpretativos que se pueden realizar en torno a ella. Como difieren muchas veces las interpretaciones, en favor de una u otra postura, a favor o en contra de municipios o de distintos órganos estatales. Tal es así que no basta con una ley, artículo o norma vigente para sosegar las tensiones que puedan presentarse, como la del artículo 35 del Convenio Multilateral, que expresa la intención definida en materia regulatoria de tasas e imposiciones legales pero que no se ajustan necesariamente a una necesidad, en este caso, de los municipios para sostener sus demandas cada vez más crecientes.

Fue necesario así, acudir a un organismo federal y que trascendiera la Justicia Provincial para poder determinar de manera sustancial, la autenticidad de un reclamo puntual que marcará una referencia en el proceder municipal – provincial.

Partimos de este ejemplo para mostrar que hay casos los cuales la jurisprudencia abarca a la CSJN, pero al mismo tiempo cabe destacar que la gran mayoría de los intereses contrapuestos que se presentan, al igual que las disputas y tensiones entre jurisdicciones, entre jurisdicción y provincia, e incluso muchos

autonomía de los municipios para establecer tasas". CIJ (Centro de información Judicial) jueves 6 de junio.

⁴² Rapisarda, Mario Juan. "La CSJN "limpio" - en dos párrafos - la pretensión de cobrar Tasa Municipal sin prestación de servicio". Diario El Cronista, Sección Fiscal y Previsional.

entes del Estado Nacional con las ya mencionadas, encuentran vetada la posibilidad de recurrir al órgano supremo por resoluciones amparadas por las distintas justicias provinciales.

Tal es así que es necesario que existan casos simbólicos o cuestionamientos a doctrinas dadas, al menos en la práctica, durante un largo periodo de tiempo para que se recurra a instancias superiores.

Ahora bien, frente a lo planteado nos encontramos con este dilema de índole jurídico. La Corte Suprema de la Nación reafirmó a través de la causa mencionada la jurisprudencia sobre tasas municipales de Seguridad e Higiene en las cuales se efectuaba una franca contradicción con lo dispuesto por la Corte provincial y la práctica que se llevaba a cabo hasta el momento.

En tal sentido, existió una revisión de la CSJN en el año 2018, la cual tuvo características inéditas ya que contradijo completamente una orden de la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires.

Pasamos a continuación a aclarar cuál fue la situación ocurrida. En dicho año, una empresa que se dedica a enviar dinero dentro y fuera del país, en la municipalidad de Merlo presentó un recurso ante la justicia provincial el cual argumentaba en contra de la imposición de la Tasa de Seguridad e Higiene que buscaba cobrar el mismo municipio.⁴³

La empresa calificó en ese momento de “improcedente” la aplicación de dicha tasa ya que no tenía locales en Merlo, a lo cual el Juez de primera instancia resolvió

"Al no contar con locales en el ejido de la Municipalidad de Merlo para el despliegue de la actividad comercial, no se configura el hecho imponible querequiere la norma ni tampoco es sujeto pasivo la actora

⁴³ Western Union Financial Services Argentina S.R.L. c/ Municipalidad de Merlo s/ Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley. Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires – Causa A 71876.CAMARA DE APELACION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. San Martín (CA0000SM).

*del mismo en tanto la Municipalidad no estuvo en condiciones de prestar efectiva o potencialmente el servicio de inspección destinado a preservar la seguridad, salubridad e higiene en relación a la actividad comercial señalada; pues mal puede cobrarse tasas municipales a actividades industriales, comerciales o de servicio en aquellas jurisdicciones en las que el contribuyente no posee un local para desplegarlas, ya que en tal caso no puede prestarse el servicio público que justifica la pretensión tributaria (v. fs. 823 vta.)”.*⁴⁴

Esta resolución fue revocada por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo alegando que el tributo debe aplicarse a la actividad mercantil en sí, y no por no contar con una habilitación puntual por parte del Municipio lo exonera del pago de Tasas.

Ante lo recién mencionado la empresa en cuestión decidió presentar un recurso extraordinario ante la Corte Suprema Provincial, pero este ratificó la resolución de la Cámara.

Aplicando la Jurisprudencia, ante la presentación del caso ante la Corte Suprema Nacional, desestimo completamente en un breve fallo cualquier implicancia en lo que refiera a tasas y aplicabilidad de las mismas por no disponer de un local o personal propio en la municipalidad.

Sin lugar a dudas, un fallo breve pero que muestra a las claras la jurisprudencia y la fuerza de una decisión del órgano nacional, el cual no solo refuta explícitamente lo resuelto por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo, sino que también a la Propia Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires.

“Es cuestión lógica observar que según este dato planteado que simplemente nos sirve de muestra, fue un proceso largo

⁴⁴ “La CSJN “limpio” - en dos párrafos - la pretensión de cobrar Tasa Municipal sin prestación de servicio” – Por Mario Juan Rapisarda - Diario El Cronista – Sección Fiscal y Previsional.

y que generó mucha controversia el problema de la aplicabilidad de tasas y nos muestra un sistema de dispersión que no siempre ha resultado efectivo o más bien práctico, a la hora de resolver conflictos o choques, ya sean entre particulares, o entre particulares y municipios, mismo entre provincia y municipios.⁴⁵”

Es necesario llegar a instancias superiores de resolución, con órganos locales planteando argumentos en contra y con resoluciones que marcan un dudoso antecedente para la aplicación de futuras tasas.

Este concepto es preciso resaltarlo. Disponemos de un sistema jurídico que tiene muy presente antecedentes como estos a la hora de resolver la imposibilidad de tasas, derechos y contribuciones. Más allá de la jurisprudencia puntual de este caso, la resolución de este hecho servirá de referencia para futuras decisiones tanto a nivel Estado, como en particulares o empresas. En este caso puntual, lo que se saca en limpio es el hecho de que, sino se presta servicio, el cobro no viable. Debemos comprender en este sentido que la autonomía relativa mencionada, de la que gozan los municipios y también, por qué no, las mismas provincias, tienen una jurisdicción limitada y que las necesidades financieras locales no pueden interferir con la objetividad en sus decisiones o en la imposición de nuevos tributos, así como en tampoco en la modificación eventual de tributos que se hagan a futuro.

Téngase en cuenta, además las costas correspondientes que la empresa tuvo que abonar, a pesar de disponer de un fallo del órgano supremo a su favor, lo cual hace que sea necesario replantearnos si realmente fue necesario llegar a una instancia tan compleja y que hiciera más duradero el conflicto.

El régimen descentralizado de la Argentina nos permite sacar como conclusión que la autonomía de la que gozan las municipalidades de cada provincia, afirmada en 1994 con la reforma correspondiente de la Constitución Nacional, sea sujeta y

⁴⁵ Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, “Agenda Normativa: FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN CONSTITUCIONAL”, “Un avance hacia las potestades tributarias de los municipios en Argentina”, Reseña Jurídica, Honorable Senado de la Nación Argentina, 2019.

revocable a órganos superiores del Estado, así como la gestión del municipio depende en gran medida de los alcances provinciales y nacionales, la administración de los tributos y servicios establecidos, de manera subyacente queda también dependiendo de los mismos.

Cabe aclarar que previo a la reforma mencionada, el alcance de los municipios en lo que respecta a su autonomía para decidir sobre ellos mismos, estaba determinada de manera poco objetiva, reglamentada y ambigua. La descentralización y democratización que abarcó a nivel continental (puntualmente en Latinoamérica) durante la década de 1980, llevó a un desorden casi natural de los acontecimientos, tal como una democracia naciente, luego de los años de gestión del gobierno de facto, podía presentar.

“Los parámetros y alcances de las democracias no eran claras, la jurisprudencia menos. Muchas funciones que hoy están presentes en el estado Nacional y Provincial, como consecuencia también de la especificación de las áreas, no estaban previstas, por lo que las distintas municipalidades debían cubrir y compensar por sí solas las necesidades de sus poblaciones en el ámbito social, cultural, financiero y económico.”⁴⁶

“Existía una idea de autonomía, pero no había atribuciones específicas municipales. Es el día de hoy, cuando la democracia superó los 35 años de vida, que las atribuciones municipales son materia de discusión, tensión, informalidades y desigualdades. Por más que se ha avanzado notoriamente en establecer límites, en resolver conflictos que sentaran antecedentes para futuros conflictos, existen hoy el beneficio de una interpretación que socava en muchos casos el sentido de los textos constitucionales o

⁴⁶ Konstantinovsky, Nadina Inés. ” Fortalecimiento Institucional de los Municipios, condición para el desarrollo de las comunidades locales”, Ponencia, Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, 6,7,8 de Julio de 2011.

normativos.”⁴⁷

Se considera sumamente valioso resaltar que la reforma de 1994 le ha dado mayor forma al concepto de municipio y la jurisprudencia vigente por parte de la Corte Suprema, que tiene la potestad de determinar límites en cuanto a lo financiero y su libertad de crear nuevos servicios imponibles según sea el caso. El ejercicio del poder delegado que otorga la provincia gobernante no puede eclipsarse con dicha jurisprudencia que abarca a la Corte Suprema de Justicia, así como tampoco al objetivo de buscar el bien común de la provincia y de las demás municipalidades que habitan en ella, así como tampoco puede atacar derechos y necesidades de su propia población.

*“La adecuación organizativa del Estado ha sufrido cambios y correcciones, pruebas y errores constantes, sin un rumbo fijo o lineal. La idea de un Estado descentralizado con un sistema jurídico disperso suele confundirse con un protagonismo exagerado o desmedido por parte de los gobiernos locales o municipales, lo cual sería incorrecto abordarlo desde esa óptica. La lógica de la jurisprudencia vigente permite adentrarnos a un sistema el cual las correcciones más significativas en lo legal se implementan en el ámbito federal, luego de pasar por un tamiz local y provincial.”*⁴⁸

⁴⁷ Konstantinovsky, Nadina Inés Ibidem.

⁴⁸ Furlan, José Luis. *“Descentralización y desarrollo municipal”*, Instituto para el Desarrollo Municipal, febrero de 1995.
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Descentralizaci%F3n.pdf>

CITAS Y ANÁLISIS DE FALLOS

El objetivo primordial del presente trabajo es apoyarse en datos estadísticos, validados y objetivos para que el lector tenga ante sí la posibilidad de discernir según sus propias convicciones y sin dar lugar a subjetividades, opiniones, datos sesgados o distorsiones que afecten dicha conclusión.

Por eso también haremos énfasis en esta presentación al análisis de fallos que nos permitan acceder a la realidad, a los acontecimientos que enmarcan y dan forma a la situación jurídica propiamente dicha, que da vida a la aplicación de las normas constitucionales y sus derivados, y que nos permiten observar que no existe una sola interpretación, incluso entre distintos órganos encargados de llevar adelante el control de su cumplimiento. Podremos observar a continuación conflictos de intereses entre particulares, entre gobiernos locales, provinciales o incluso con el nacional, así como también entre ellos. Observaremos detenidamente su resolución, los argumentos a favor, en contra, la Ley misma, citaremos textos de orden jurídico e intentaremos llegar a un desenlace sobre lo resuelto. A veces esto último no es posible, ya que existen casos que aún hoy permanecen en vigencia y sin resolverse.

- **“Capaccioni c/ Municipalidad de Coronel Rosales” (Mayo 2014) – Cámara en lo contencioso Administrativo de Mar del Plata**

La empresa accionante solicita ante la Cámara en lo contencioso Administrativo radicada en Mar del Plata la nulidad de la tasa que el municipio exige sobre Seguridad e Higiene, con el argumento de no estar prestando servicios que implique la posibilidad de imponer dicha tasa, por lo que haría no imponible la aplicación de dicho tributo. Ante esta situación, la municipalidad manifestó que a través de agentes indirectos que no eran propios del actor, la prestación del servicio mencionado era evidente, por lo que haría potencial el ofrecimiento en su territorio. La definición de potencialidad en este caso hace clara referencia a la posibilidad de que la Municipalidad brinde el servicio al particular, más allá de que esta lo solicite o no, o que la empresa tenga oficinas físicas en

el municipio.⁴⁹

La Cámara involucrada en este proceso terminó determinando la nulidad de la Tasa que buscaba imponer la municipalidad mencionada sobre Seguridad, Salud e Higiene rechazando categóricamente el involucramiento que había hecho la Municipalidad sobre servicios de las fuerzas policiales (las cuales, según la Municipalidad, brindaba indirectamente servicios individuales a la empresa). La Cámara falló además en contra del municipio alegando que la prestación del servicio no se estaba dando, y que la posibilidad de imponer la tasa puede darse solo y solo si esto se daba, de manera concreta, objetiva e individual, lo cual, según la Justicia, no había sido así. La pretensión anulatoria fue entonces aprobada por el tribunal apoyado en antecedentes más cercanos como la causa Quilpe SA, la cual se menciona en el presente trabajo.

Una vez más, se observa el poder de los antecedentes y la importancia de fallos pasados que den sustento y fuerza a la decisión de un tribunal. La sola citación del fallo no hace o deshace un argumento por sí solo, pero aporta la experiencia y la motivación que llevó a actos pasados a expresarse y discernir en contra o a favor de una u otra postura, respaldando la argumentación en favor de lo decidido y tomando una decisión amparada en el aspecto normativo de la cuestión para su eventual ejecución.

Se abre, a partir de este caso, un nuevo enfoque en la relación contribuyente – Municipio en la cual se discute la existencia de aplicabilidad de una tasa, que según la empresa era abusiva y no aplicaba a los términos en los cuales se desarrollaba la actividad económica.

Vamos a observar la frecuencia existente de conflictos entre dos partes, en las cuales se involucra la queja de un individuo, de un particular o empresa contra un municipio que busca regular o gravar la actividad económica que se lleva a cabo.

Frecuentan, como podremos observar, las observaciones hechas por parte de las empresas denunciantes sobre las tasas y sus supuestas características excesivas en su implementación. Es que no existe un consenso actual sobre cuál es el fino límite entre lo que es jurídicamente compatible con la definición de “imponible”, lo que haría sustentable el sistema tributario local, provincial e incluso nacional, y lo que resulta un atropello a la actividad comercial afectada o incluso puede representar una violación a la

⁴⁹ “Un interesante fallo sobre las tasas municipales” – Diario “El Día” – 13 de Julio de 2014, por Leonardo Behm – Asociación Bonaerenses de Estudios Fiscales.

propiedad privada, ya que se está hablando de actividades que ocurren en establecimientos de dicha característica que poco tiene que ver o que no tiene relación alguna con las prestaciones que brinda el Estado.

Por parte de las empresas encontramos recurrentes acusaciones de un Estado demasiado abarcativo mientras que desde los distintos municipios se sostiene la pauta de que los recursos son en pos de la comunidad y que no se acercan a la definición de confiscatorio.

A continuación, continuaremos redactando casos que ponen en tela de juicio la forma en la cual se implementan estas tasas, sin entrar a discernir si los argumentos son o no valederos.

- **“Western Union Financial Services Argentina SRL c/ Municipalidad de Merlo s/ demanda contencioso-administrativa” 23/11/2016.**

El caso se trató de una exigencia por parte del municipio de Merlo, en la provincia de Buenos Aires, de aplicar la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene en locales que el municipio atribuía a la empresa. Ante esta situación la empresa Western Union se opone a dicha exigencia al afirmar que los locales en referencias no eran pertenencia de la empresa, sino que eran de terceros (como por ejemplo, de Correo Argentino), en donde se desarrollaba la actividad económica relativa a Western Union.

Ante esta situación, el tribunal de primera instancia resolvió a favor de la empresa en cuanto a que no existían tributos relacionados exigibles ya que no existía un local habilitado en lo formal, el cual pueda ser inspeccionado.⁵⁰

En diciembre de 2011, un fallo en segunda instancia dictó que la empresa poseía un local mencionando como “una estructura comercial propiamente considerada donde se desarrolla la actividad comercial y que esté presente aún cuando no se cuente con una habilitación específica.”⁵¹ De esta situación se deduce que el tribunal de segunda instancia entiende que la empresa, por más que no tenga un local formal declarado de manera administrativa, y que la responsabilidad de las inspecciones a realizar decaiga en

⁵⁰ Goldemberg Saladino Rolando Clerc - Tributaristas - Sección Tax News - “En un fallo muy esperado, la CSJN ratificó su postura en materia de Tasas, revocando un pronunciamiento de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires”

⁵¹ Sentencia de fecha 07/12/2011 dictada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo del Departamento de San Martín.

otra empresa, el demandante es en realidad quien hace uso fáctico del local ubicado en el municipio en cuestión y que por ende debe atenerse a las responsabilidades tributarias que ello conlleva.

Esta situación condujo a una intervención de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires la cual ratificó lo esgrimido por la Cámara, alegando que la empresa tenía una identificación y lugar físico asignado en el cual ejercía su actividad.

Lo notable de este caso, es que la Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó, luego de un exhaustivo análisis realizado, que la Tasa no era imponible y que la decisión del máximo tribunal provincial era de carácter arbitrario y que se desnaturaliza el espíritu que plantea la tasa en cuestión.⁵²

Se citó en este fallo, un antecedente a este caso, según criterio aplicado en el fallo de “Municipalidad de Concordia c/ Nación AFJP”.

Esta situación planteada, por demás controvertida, deja al descubierto la diferencia de criterios aplicada por el máximo tribunal provincial y nacional. No es la primera vez que sucede una discrepancia de visión y fallo emitidos por tribunales inferiores y tribunales de mayor jerarquía.

La individualización establecida por la CSJN sobre un contribuyente establece en resumen, que sin local no hay tasa aplicable, marcando un antecedente poderoso a futuro, ya que mientras no exista un lugar físico al cual se llevan adelante actividades directamente relacionadas a una empresa, mientras no cuente con personal habilitado y no sea responsable directo del local en el cual se desarrolla dicha actividad económica, resulta imposible determinar que la tasa pueda ser imponible a nivel municipal, ya que no existe una relación de prestación de manera directa entre particular y Estado.

Esto nos hace hacer una lógica referencia a Giuliani Fonrouge⁵³, que, citando a Giannini menciona:

“Tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de una ley, por la realización de una actividad, que afecta especialmente al obligado siendo de notar al respecto, que la última parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una ventaja o beneficio individual, sino tan solo que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación por

⁵² “No hay tasas sin un local habilitado”- EDICIÓN IMPRESA de Ámbito Financiero - Fecha 21 de agosto de 2018

⁵³ Derecho Financiero. Carlos M. Giuliani Fonrouge. 9º Edición. Editorial La ley. Tomo II. Página 865.

cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público instituido”.(Derecho Financiero. Carlos M. Giuliani Fonrouge. 9º Edición. Editorial La ley. Tomo II. Página 865.)

Siguiendo esta definición, la ventaja o beneficio individual no está manifestándose y mucho menos la relación con el sujeto que conlleve una obligación jurídica con algún servicio público.

Pareciera ser, frente a esta exposición, que la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se acerca más a lo citado por Fonrouge.⁵⁴

Agregamos a lo expuesto, la opinión del mismo autor Giuliani Fonrouge en el mismo sentido, citada por Raúl Rodríguez Lobato sobre las tasas y la obligatoriedad que tienen las mismas sobre los particulares⁵⁵. Las tasas que se desprenden de la autoridad municipal tienen las siguientes motivaciones:

“...constituyen prestaciones obligatorias exigidas por el Estado en virtud de su potestad de imperio para atender sus necesidades y realizar sus fines políticos, económicos y sociales”. (Derecho Fiscal - Tercera Edición - Raúl Rodríguez Lobato - Oxford)

Existe un riesgo implícito en nuestras normas tributarias, el cual se manifiesta en casos como el expuesto más arriba, en el cual la autoridad competente diseña nuevas argumentaciones en pos de acrecentar la recaudación por parte de las tasas, traspasando un fino límite entre lo que es imponible y lo que no.

Así mismo, las diversas entidades que deberían controlar estos excesos cuentan con una interpretación de las leyes que puede diferir entre ellas, dejando las argumentaciones en tela de juicio, insistiendo, ya sea de un lado o del otro, con discursos o razonamientos que pueden llegar a desvirtuar el fin mismo de la tributación aplicada.

No es el fin de este trabajo ni de quien suscribe juzgar sobre dichas argumentaciones esgrimidas, sino más bien, marcar la importancia de disponer de reglas claras de juego, así como también (y no menos importante) buena fe de los actores, ya sean los que participan en la disputa, sino, y por sobre todo, quienes tienen la autoridad y deben regular el cumplimiento de las disposiciones en cuestión.

⁵⁴ “La Política Tributaria y su Impacto en la Sociedad”- Trabajo de Investigación- por Casares, Mario Andres - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo

⁵⁵ Derecho Fiscal - Tercera Edición - Raúl Rodríguez Lobato - Oxford

- **Esso Petrolera Argentina SRL c/Municipalidad de Quilmes s/acción contencioso administrativa**

Este caso es de suma relevancia a nivel jurídico porque puso sobre la mesa la autoridad y autonomía de los municipios frente a particulares. La acción iniciada por la empresa petrolera Esso contra la Municipalidad de Quilmes fue llevada a cabo frente a la disputa iniciada por la aplicación de la Tasa de Seguridad e Higiene, entre los años 1996 y 2002, en una determinación realizada de oficio.⁵⁶

Como decimos al principio, el caso tuvo relevancia mediática y simbólica, ya que el tema de fondo a debatir no era puntualmente la aplicabilidad de la tasa, sino la polémica por la relativa independencia y autonomía de los municipios.

El municipio alegaba que la tasa debía ser cobrada, ya que con los recursos obtenidos de esa recaudación tributaria se iban a poder tomar las medidas necesarias para evitar desastres edilicios. La empresa contaba con dos estaciones de servicio ubicadas en la municipalidad mencionada, en el cual era contribuyente inscripto en un Convenio Multilateral. Ante esta situación se estableció que debe devengar ingresos brutos que percibiera la empresa.

La empresa por su parte argumentó que la base imponible establecida contenía a los ingresos plasmados en otras jurisdicciones y que existían partes del convenio multilateral que eran de carácter inaplicable.

La Corte Suprema de la provincia de Buenos Aires rechazó esta argumentación alegando que la tasa era aplicable y que la no aplicabilidad sobre otras jurisdicciones no implicaba un error en la impositividad de la tasa.⁵⁷

Posterior a ello, la empresa que impugna esta tasa decidió recurrir a un recurso excepcional ante la negativa de la Corte provincial, el cual cayó en manos de la Corte Suprema de la Nación.⁵⁸

Fue en ese momento, y luego de la sugerencia llevada a cabo por la Procuración General de la Nación de revisar la sentencia de la Corte Suprema de la Provincia, ya que

⁵⁶ Centro de Información Judicial - Jueves 6 de Junio de 2019 – “Se realizó una audiencia pública ante la Corte Suprema en una causa en la que se debate la autonomía de los municipios para establecer tasas”

⁵⁷ Centro de Información Judicial - Jueves 6 de Junio de 2019 - “Se realizó una audiencia pública ante la Corte Suprema en una causa en la que se debate la autonomía de los municipios para establecer tasas”

⁵⁸ Espacio Derecho Tributario - Comisión de Derecho Financiero, tributario y aduanero - Publicación del 30 de octubre de 2019 por Pablo Barzante

a su criterio existían falencias interpretativas, que los distintos municipios y los intendentes individualmente, se apersonaron hasta el Palacio de Tribunales para reclamar por la autonomía de los municipios y la posibilidad de fijar tasas para mantener sustentable su sistema de prestaciones, sin que los fallos judiciales contrarios puedan poner en riesgo la estabilidad de las economías municipales y provinciales.

La Suprema Corte determinó que el tema debe ser resuelto en el Congreso de la Nación y sin vulnerar el principio de territorialidad marcado por las normas constitucionales.

En este último caso planteado, destacamos la significancia extraordinaria, no por las características en sí del caso, sino más bien por la cobertura y el nivel de reclamo que produjo una movilización de los intendentes (de distinto color partidario) y la presentación de una misiva en contra de la determinación de nulidad de la tasa en conflicto, destapando un problema mayor que viene acumulándose hace años, que es la necesidad por parte de los municipios de hacer ingresar mayor caudal de recursos económicos para afrontar así las obligaciones cada vez más crecientes de las autoridades.

Entra aquí varios puntos en discusión. En primer lugar, sobre cuál es el rol de la Justicia y las normas que regulan los tributos, ya que por momentos y en casos puntuales parecen contradecirse, como lo hemos explicitado anteriormente. Resulta poco claro, en algunos contextos, determinar si la validez de una tasa es o no confiscatoria o abusiva, y va en contra incluso de las actividades económicas que puedan desarrollarse en territorio afectado.⁵⁹

El poder tributario, el cual esgrime Giuliani Fonrouge en sus párrafos, se ve cuestionado seriamente ante este tipo de impugnaciones que son, por momentos, avaladas por órganos de la justicia (incluso por las diversas Cortes Supremas Provinciales), las cuales dañan la autonomía y la potestad de los diversos gobiernos municipales a establecer sus propios regímenes tributarios y un sistema financiero que sea útil y sustentable para los mismos.⁶⁰

Los fallos judiciales hasta ahora citados no siempre han podido resolver las conflictividades repetidas sobre la impositibilidad de las tasas y despiertan reclamos cada

⁵⁹ “Análisis de las tasas municipales en la Provincia de Buenos Aires” Alberto Porto, Diego Fernández Felices y Jorge Puig - Documento de Trabajo Nro. 34 - diciembre 2019- Serie Documentos de Trabajo del CEFIP - Staff Editorial - Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas - Instituto de Investigaciones Económicas - Facultad de Ciencias Económicas – UNLP.

⁶⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos (2003) Derecho Financiero, Tomo I, La Ley, Buenos Aires

vez más frecuentes hacia las autoridades regulatorias. Por el lado de los particulares, argumentando las características excesivas de sus exigencias, y por otro lado, el de los Municipios, por la ineficacia e insuficiencia en la recaudaciones y recursos que ingresan a las arcas del Estado.

Sería necesario indagar a raíz de los fallos citados sobre el nivel de resolución conjunta como órgano judicial si es necesario crear nuevas normativas más transparente que permita un orden más controlado y menos interpretable sobre reglas escritas, que permitan por un lado ejercer una actividad económica y permitan mantener al sistema retributivo municipal en un movimiento coordinado y capaz de auto sustentarse, sin excesos y sin deficiencias.

CONCLUSIÓN

Las tasas municipales en la República Argentina son un engranaje más en la compleja y regresiva maquinaria que es el sistema tributario argentino.

La discrecionalidad y falta de eficacia y eficiencia en la gestión de muchos administradores públicos a la hora de planificar y ejecutar el presupuesto evidencia tanto la falta de una verdadera ley de responsabilidad fiscal como la necesaria modificación de la ley de coparticipación.

Ello conlleva a la ilegal creación de impuestos disfrazados de tasas, retroalimentando la altísima presión impositiva que afecta principalmente a micro, pequeñas y medianas empresas.

De esa manera, una gran cantidad de localidades tienen en su esquema fiscal un sinnúmero de tasas, muchas de las cuales son de imposible cumplimiento por la imposibilidad de los contribuyentes de afrontarlas y por la incapacidad de los municipios de fiscalizarlas. A pesar de ello, su existencia genera mucha incertidumbre al momento de realizar una planificación fiscal o analizar un proyecto de inversión.

En relación con las pymes, las tasas son un problema más en su listado de cuestiones a resolver en el día a día. Como señalé más arriba, son las principales afectadas por el statu quo fiscal. Esa situación, demostrable fácilmente desde el marco teórico, es perfectamente palpable en la práctica profesional. Una de las tasas más fiscalizadas por los municipios es la de Seguridad e Higiene: generalmente, surge de aplicar una alícuota sobre el importe de ventas bruto. Solamente esa tasa genera una serie de inconvenientes que se resumen a continuación:

1. Se aplica a todas las etapas de la producción, impactando considerablemente en el costo de los productos y por ende en su precio al consumidor.
2. Es, como el impuesto sobre los ingresos brutos, regresivo, es decir, pagan el mismo tributo las personas de altos y bajos ingresos.
3. Al igual que Ingresos Brutos, no tiene en cuenta el resultado económico de las empresas.

4. En la mayoría de los casos lo abonado por la tasa no guarda relación con el servicio brindado por el Municipio.
5. Genera mayores costos administrativos, al exigir cada vez más municipios la presentación de una declaración jurada de ventas.
6. Genera una brecha aún mayor en la competencia desleal generada entre las empresas registradas y no registradas. Ello se ve favorecido por la escasa o nula capacidad de muchos municipios para realizar tareas de fiscalización “puerta a puerta”, las prácticas deshonestas o “cohecho” y las cada vez más generalizadas ventas por internet.
7. En reiteradas ocasiones, aunque el valor total de la tasa ajustado por la fiscalización actuante no tenga fundamentos legales para ser llevado a cabo, el costo de un proceso judicial suele ser más oneroso que la pretensión fiscal. Así, las pymes terminan pagando el importe reclamado y se consuma una nueva injusticia.

Con respecto a la celeridad de la justicia en términos de protección de los derechos del contribuyente es pertinente citar la Conferencia dictada por el Dr. Jorge Vanossi, oportunidad en la que se ha expuesto también una temática que se podrá vincular con el tema desarrollado en este trabajo final. En sus palabras, ***el derecho se demora, la justicia parece inalcanzable, los hechos se consuman, la jurisprudencia emite signos cambiantes, los pronunciamientos no siempre se cumplen y el pueblo o la sociedad en su conjunto se impacientan. Y por más que conjugue la tecnología en la aplicación de sus intenciones y sus requerimientos, la pulseada no está siempre definida pues el saldo va transmutándose con el cambio de las circunstancias***⁶¹.

Lo que afirma el Dr. Vanossi se puede relacionar con la conclusión a la que se llega en el presente trabajo final de investigación. Es así, dado que en el desarrollo del mismo se comprueba una demora en el derecho y por ende existe una desprotección notoria de los contribuyentes, y aunque existen requerimientos por parte de la ciudadanía contribuyente

⁶¹ Vanossi, Jorge Reinaldo. 21 de agosto de 2013. Conferencia: Maestros del Derecho. <https://www.youtube.com/watch?v=jwBy3CCpgJk>

sobre la protección de sus derechos, aún la justicia se encuentra demorada en este sentido cobrando las municipalidades gabelas encubiertos como tasas retributivas de servicios.

PROPUESTA

En definitiva, las tasas municipales no escapan a la urgente reforma del sistema tributario que el país necesita para poder pensar en un mapa impositivo nacional cuyo objetivo sea el desarrollo económico sostenible. Esa propuesta de reforma, de corte jurídico-tributaria, debe contemplar los siguientes aspectos:

1º Simplificar el esquema impositivo, agilizando y facilitando las habilitaciones comerciales e industriales, unificando en una única presentación la declaración de compras y ventas mensuales que “alimente” una base de datos nacional a la que puedan acceder la administración nacional, provincial y municipal; eliminando regímenes de información que solicitan datos que las administraciones tributarias ya tienen o que obtienen de distintos Registros Públicos; suprimiendo regímenes de retención y percepción que ponen al agente de retención a trabajar gratis para el Estado, con el agravante de que cualquier error en la determinación de las retenciones es castigada severamente por el fisco.

2º Reducir la carga tributaria, eximiendo a los empleadores de la tasa de seguridad e higiene y adecuando su cuantía al servicio efectivamente prestado para el resto de contribuyentes, permitiendo el cómputo del 100% de las contribuciones de seguridad social como pago a cuenta de IVA, eliminando el impuesto sobre los Ingresos Brutos (como fue acordado en la reforma constitucional del año 1994), suprimiendo el impuesto a los débitos y créditos bancarios que es paradójicamente otro castigo al sector de la economía formalizado, reduciendo alícuotas de IVA en todos los productos de la canasta básica familiar, enfocando la recaudación en el impuesto a las Ganancias a las personas humanas y liberar a las personas jurídicas de ese tributo, entre otros.

3º La mencionada reforma debe ir acompañada indefectiblemente de serias acciones de fiscalización conjunta entre la AFIP, las administraciones tributarias provinciales y los Municipios para ampliar y maximizar la base de contribuyentes. Está a la vista de todos, y las estadísticas de trabajo informal lo confirman, que el actual enfoque recaudatorio basado exclusivamente en la aplicación de la tecnología informática y los controles “sistémicos” ha fracasado. Pone la lupa casi exclusivamente en los contribuyentes inscriptos y de esa manera mantiene una presión tributaria altísima e

insostenible. Si no hay presencia fiscalizadora no puede existir ese “ambiente de control” necesario en cualquier estructura organizacional. Dichas acciones deben apoyarse en dos pilares fundamentales: una única base de datos nacional y principalmente el trabajo mancomunado de inspectores nacionales, provinciales y municipales que recorran las calles para formalizar el trabajo de una gran cantidad de gente que, por la ausencia fiscalizadora “en terreno”, por contactos políticos en su ciudad o “amiguismo” con las autoridades locales, desarrollan una actividad económica en la más absoluta informalidad. Esa articulación del trabajo entre las administraciones redundará en una mayor equidad fiscal y una mayor recaudación de los municipios vía coparticipación.

En síntesis, la presente propuesta tiende a demostrar las condiciones de posibilidad de una reforma impositiva que se evidencia en la cotidianeidad de la práctica profesional con su respectivo fundamento teórico tal como se considera en el presente trabajo.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. **ALONSO, Enrique**, “*Entrevista al Señor Ministro de Relaciones Exteriores Doctor Oscar Camillón*”. Argentina 1981. Su Política Exterior (Entrevista realizada el 16 de junio de 1981). Estrategia, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales, N° 69, 1981.
2. **BEHM, Leonardo**, “Un interesante fallo sobre las tasas municipales”, Diario “ElDía”, Asociación Bonaerenses de Estudios Fiscales, 13 de Julio de 2014.
3. Dirección Provincial de Estadística; Subsecretaría de Haciendo; Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. “Desagregado municipal de 2003”, 20 de abril 2011.
4. **DR. MONTERO, Raúl Luis**, “Concepto de Derecho Tributario”, Escuela de Abogacía de la Administración Pública Provincial, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Asesoría General de Gobierno.
5. **FURLAN, José Luis**, “Descentralización y desarrollo municipal”, Instituto para el Desarrollo Municipal, febrero de 1995.
6. **GIULIANI FONROUGE, Carlos**, “Derecho Financiero”, Tomo I, La Ley, Buenos Aires, 2003.
7. **HERNÁNDEZ, Antonio María**, “Derecho municipal”, Parte General – Universidad Nacional de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas - Serie Doctrina Jurídica, Núm. 159 – Instituto de Investigaciones Jurídicas.
8. **JARACH, D.**, “*Finanzas Públicas y Derecho Tributario*” (3ª ed.), Buenos Aires, Argentina: Abeledo – Perrot, 1999.
9. **KONSTANTINOVSKY, Nadina Inés**, “Fortalecimiento Institucional de los Municipios, condición para el desarrollo de las comunidades locales”, Ponencia, Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, 6,7,8 de Julio de 2011
10. **LANÚS, Juan Archibaldo**. “*De Chapultepec al Beagle*” e. Tomo II.

Buenos Aires: Biblioteca de Historia y Política, Emecé Editores S.A., 1984”.

11. **LOPEZ Alejandro y ACOTTO Mariano**, “La Estructura de la recaudación municipal en la Argentina” – Alcances, limitaciones y desafíos. Secretaria de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior y Transporte – Presidencia de la Nación – Ediciones UNGS Macchioli - Primera Edición, 2015.
12. **MONCAYO, Guillermo R.**, “*La Mediación papal en el conflicto de la zona Austral*”, Profesor Emérito de la UBA, Director de la Maestría en Relaciones Internacionales. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Serie de Artículos y Testimonios N. 51. octubre 2008. P- 1”.
13. **OLVEIRA, Dolores**, “Municipios Tasa de Seguridad: La Corte debe resolver paralos bonaerenses”, Diario El Cronista, Sección Economía y Política, 5 de junio de 2019.
14. **PORTO Alberto, FERNÁNDEZ FELICES Diego y PUIG Jorge**, “Análisis delas tasas municipales en la Provincia de Buenos Aires” - Documento de Trabajo Nro. 34 - diciembre 2019- Serie Documentos de Trabajo del CEFIP - Staff Editorial - Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas - Instituto de Investigaciones Económicas - Facultad de Ciencias Económicas – UNLP.
15. **PULVIRENTI, Orlando**, “Tasas Municipales: Decisiones de la CSJN y dispersión jurisprudencial.”, Sistema Argentino de Información Jurídica, 21 de febrero de 2019.
16. **RAPISARDA, Mario Juan**. “*La CSJN limpio*” , “*La pretensión de cobrar TasaMunicipal sin prestación de servicio*” , Diario El Cronista, Sección Fiscal y Previsional.
17. **SAUTU, Ruth; BONIOLO, Paula; DALLE, Pablo; ELBERT, Rodolfo**. “*La construcción del marco teórico en la investigación social*”. En publicación: Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 34.

18. **VAN KLAVEREN, Alberto**, “*Enfoques alternativos para el estudio del autoritarismo en América Latina*”. En: Orrego, Vicuña. Transición a la democracia en América Latina. Buenos Aires: GEL, 1985. Alfred, Stepan. Repensando a los militares en política: Cono Sur: un análisis comparado. Buenos Aires: Planeta, 1988.
19. **VANOSI, Jorge Reinaldo**. 21 de agosto de 2013. Conferencia: Maestros del Derecho.
<https://www.youtube.com/watch?v=jwBy3CCpgJk>
20. **Constitución Nacional**, artículo Nro. 123.
21. **Constitución Nacional**, artículo Nro. 5.
22. **DIARIO ÁMBITO FINANCIERO**, “En Argentina existen 163 tributos diferentes y solo 10 concentran el 90% de la recaudación”– 10 de febrero de 2019– Sin firma.
23. **DIARIO EL CRONISTA**, “En la Argentina ya hay más de 20 tasas municipales por jurisdicción” -Edición Impresa 29 de marzo de 2012 – Sección Economía y política – Sin firma.
24. **Ley Nacional 23548** de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.
25. **Resolución Gral. N°1, Convenio Multilateral**, artículo Nro. 35

BIBLIOGRAFÍA CORPORATIVA CONSULTADA

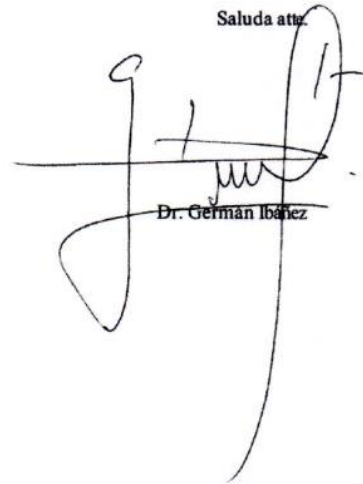
1. **ADEBA**, “Elevadas tasas municipales encarecen los créditos y afectan la eficiencia económica”, Nota Técnica, Asociación de Bancos Argentinos.10 de Julio de 2019.
2. **AGENCIA ARGENTINA DE INVERSIONES Y COMERCIO INTERNACIONAL**, “El Sistema tributario en la Argentina” – Informe.
3. **CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa)**, “Los municipios siguen creando tasas o aplicando ajustes abusivos”, “En uno de cada dos municipios del país se crearon nuevas tasas en los últimos tres años”, Informes.
4. **COMISIÓN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS, RESEÑA JURÍDICA**, “Agenda Normativa: FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN CONSTITUCIONAL”, “Un avance hacia las potestades tributarias de los municipios en Argentina”, Honorable Senado de la Nación Argentina, 2019
5. Convenio Multilateral, Resolución General N° 1, Comisión Arbitral, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, 30/1/78.
6. **MUNICIPIO DE BAHÍA BLANCA** – Sección Trámites – Tasas Municipales/ Tasas de Seguridad e Higiene - Tasas de Servicios Directos e Indirectos – Art. 97de la Ordenanza Fiscal vigente.

APROBACIÓN DEL TUTOR

Buenos Aires, 14 de Enero del 2022

En mi carácter de tutor del Trabajo Final presentado por la alumna Croce Mariana Paula titulado "TASAS MUNICIPALES Naturaleza Jurídica de las tasas Municipales en la Provincia de Buenos Aires y sus contrastes con el interior del país" manifiesto que el trabajo ha sido confeccionado bajo mi supervisión considerando que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para su presentación y evaluación.

Saluda attz.

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Dr. Germán Ibáñez, is written over the printed name. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the left and a large loop on the right.

Dr. Germán Ibáñez