



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Documentos de Trabajo

La potestad tributaria municipal en la provincia de Buenos Aires. Experiencia de la descentralización de la administración tributaria realizada por ley 13.010

Constantino Iván Catalano

Documento de Trabajo Nro. 2

Junio 2010

ISSN 2618-4400

www.mfp.econo.unlp.edu.ar

Serie Documentos de Trabajo del CEFIP

Staff Editorial
Mg. Marcelo Garriga
Dra. Natalia Porto
Mg. Walter Rosales

Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas
Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas - UNLP
Calle 6 N° 777, 4° Piso, oficina 411
La Plata (1900) Buenos Aires
magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar
ISSN 2618-4400

Este documento corresponde a la versión final del Trabajo de Tesis de Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

La potestad tributaria municipal en la provincia de Buenos Aires. Experiencia de la descentralización de la administración tributaria realizada por ley 13.010.

Constantino Iván Catalano

I. Introducción.

El régimen municipal de la provincia de Buenos Aires, a nivel constitucional, data del año 1933, dado que en la reforma constitucional de 1994 el capítulo correspondiente no fue modificado¹. En el plano legal, si bien con modificaciones habituales, del año 1958, en que se dicta la Ley Orgánica de la Municipalidades (decreto ley 6769).

En el tiempo transcurrido, no sólo se ha consolidado la idea de autonomía municipal, desde la tesis doctoral de Lisandro de la Torre a la incorporación a la Carta Magna Nacional, sino que -además- ha cambiado la realidad institucional, política, social, económico-financiera de los municipios bonaerenses. Ello enfrenta al gobierno estadual, a los locales y a los ciudadanos con una concepción desactualizada del municipio y de sus competencias y atribuciones.

Una de las circunstancias que se ha modificado es la vinculada a los recursos económicos que los gobiernos municipales necesitan para cumplir con sus funciones, que han aumentado, en variedad y cantidad y en recursos insumidos para su prestación. Sin embargo, éstos deben afrontar sus gastos con una estructura tributaria propia de una concepción municipal antigua, que les asigna una restringida potestad de crear tributos.

Con la sanción de la ley 13.010² en el año 2003, la Legislatura de la Provincia dispuso la descentralización de la administración de ciertos impuestos a los municipios, lo que modificó varios aspectos de la distribución de recursos entre la provincia y los gobiernos locales; generó un aumento en los recursos totales que reciben los municipios del gobierno provincial; una modificación en los criterios de reparto de una parte de los fondos; y les confirió responsabilidades en la recaudación de algunos tributos.

En el presente trabajo se estudia este sistema de descentralización tributaria instaurado en la provincia de Buenos Aires y las transformaciones que originó en el reparto de recursos a los municipios.

¹ Si bien la ley 11.448 que declara la necesidad de la reforma en 1994, habilitó la reforma al capítulo del régimen municipal, estableció que la aprobación de ese capítulo -entre otros- debía ser por los dos tercios del total de los miembros de la Convención Constituyente, mayoría que no pudo reunirse.

² Promulgada por el Poder Ejecutivo el 7/01/03, publicada en el Boletín Oficial del 3-4/02/03.

La estructura del trabajo es la siguiente. La sección II se ocupa de la presentación del marco teórico y trata sobre: los fundamentos para la descentralización fiscal desde el punto de vista de la teoría del federalismo fiscal; los distintos sistemas de coordinación financiera, con particular referencia a la coparticipación; la estructura del Estado Federal Argentino; las distintas posiciones sobre la naturaleza jurídica de los municipios y las potestades tributarias municipales.

La sección III corresponde al sistema de distribución de competencias tributarias y recursos entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios, donde se tratan: la asignación de potestades tributarias a los municipios, la coparticipación municipal de impuestos y la descentralización administrativa tributaria, punto en el que se detallan los impuestos cuya administración se ha delegado en los gobiernos locales y de los Fondos que se han creado.

Por último, en la sección IV se efectúa una evaluación del funcionamiento del régimen implementado. La misma comprende una cuantificación del incremento de recursos que reciben los municipios bonaerenses; un estudio de cuáles son los municipios que se benefician con la descentralización y la correspondiente modificación de los criterios de reparto de fondos; y cuáles son los perjudicados y la evaluación del impacto de la descentralización sobre la eficiencia recaudatoria. Por un lado, se comparan las variaciones en la recaudación de los impuestos descentralizados con los similares que administra el Estado provincial y con el Impuesto a las Ganancias y el IVA.

En la sección V se presentan las conclusiones.

II. Marco teórico.

El análisis de las potestades tributarias de los municipios de la provincia de Buenos Aires y la incidencia que el sistema instaurado por la ley 13.0101 requiere establecer una serie de conceptualizaciones y dar cuenta de las distintas visiones doctrinarias respecto de los aspectos involucrados.

Dado que el enfoque del problema se hace tanto desde un punto de vista económico como jurídico, el marco teórico se nutre por un lado, de los desarrollos de autores que estudian las finanzas públicas, la organización del Estado Argentino, la naturaleza de los municipios y, por otro lado se recurre a las normas vigentes que regulan la materia y a las interpretaciones jurisprudenciales de ellas.

1. La descentralización de potestades de decisión en materia de gastos y recursos.

De acuerdo a la teoría del federalismo fiscal, la diferencia entre una organización del Estado centralizada y una descentralizada radica en dos cuestiones fundamentales: la existencia de diversos niveles de gobierno; y la asignación constitucional de atribuciones para decidir en materia de gastos y recursos a cada uno de ellos: la autonomía económico-financiera.

Si el Estado tiene distintos órdenes de gobierno, que poseen facultades para decir por sí la implementación de políticas en materia de obtención de recursos y su aplicación, estaremos en presencia de un sistema descentralizado en el aspecto económico financiero. Por el contrario, si tiene un nivel de gobierno, o sólo uno con posibilidad de decisión en tales materias, la organización será centralizada.

En un régimen descentralizado, los gobiernos locales gozan de autonomía en cuanto a gastos y su financiamiento. En lo que respecta a los recursos, la autonomía será máxima cuando puedan fijar hechos imponibles, determinando las bases y alícuotas correspondientes, y mínima (o inexistente) si no pueden elegirlos. En un punto intermedio eligen las alícuotas sobre las bases definidas por el nivel superior.

Del mismo modo, existirá descentralización de las decisiones de gastos cuando el nivel inferior pueda elegir en qué y cuánto gastar.

De la centralización o descentralización derivan ventajas y desventajas. A continuación se desarrollan algunos de los principales argumentos a favor de una y otra forma.

1.1. Descentralización.

Entre los beneficios derivados de la descentralización se destaca la condición de *eficiencia en la provisión de bienes públicos*, pues, conforme al Teorema de la descentralización de Oates (1977), ella será más eficiente cuando aquellos sean provistos por niveles inferiores de Estado, que están en mejores condiciones de determinar el tipo y la cantidad de bienes que prefieren los ciudadanos. La ganancia por provisión descentralizada será mayor cuanto más varíen las preferencias entre jurisdicciones.

Otra de las ventajas es la posibilidad de la rendición de cuentas local (*local accountability*) que surge cuando se cumple el *principio de correspondencia fiscal* (Bird, 2001), existente cuando quién tiene la responsabilidad política del gasto es quién también tiene la responsabilidad de obtener, de aquellos que reciben los beneficios, los recursos necesarios para costearlos.

El principio de correspondencia tiene tres dimensiones: que el área que recibe el beneficio cargue con los costos; que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar; que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

Mediante el voto, los ciudadanos pueden elegir los paquetes fiscales de gastos sabiendo el costo en impuestos o precios que deberán pagar por ellos.

Para un funcionamiento eficiente de la descentralización fiscal se requiere: que las autoridades locales sean electas democráticamente; tradición cultural en la toma de decisiones de política local³; funcionarios capacitados; relativa igualdad en la distribución local del ingresos y la riqueza o sistemas adecuados de igualación para evitar inequidades entre regiones (Bahl y Lihn, 1994; Bird y Rodríguez, 1995; Porto y Porto, 2000).

Ello permite un mayor control por parte de la ciudadanía de la utilización de los recursos públicos y evita la “ilusión fiscal”, pues minimiza las distorsiones en la percepción del destino dado a los recursos aportados.

Desde la perspectiva de la economía positiva, Brennan y Buchanan (1977; 1978) sostienen que la descentralización evita el monopolio del gobierno central y, al permitir la competencia interjurisdiccional, pone límites al gasto público.

1.2. Centralización.

³ El desarrollo de los presupuestos participativos en algunos municipios de la provincia de Buenos Aires, mediante los cuales zonas, barrios o localidades votan por la realización de determinadas obras o la prestación de bienes públicos para ese ámbito territorial, es una forma de participación ciudadana en la elección de la oferta de bienes públicos locales. Sin embargo, la elección se limita al gasto, pues las partidas presupuestarias están fijadas previamente en el presupuesto municipal por lo que no se cumple la correspondencia fiscal en este sistema. Ello además de que las reducidas potestades tributarias de los municipios bonaerenses hace que, en general haya muy poca correspondencia entre sus gastos y los recursos obtenidos localmente.

De la centralización se destaca la posibilidad de evitar las competencias tributarias entre jurisdicciones locales. Si cada jurisdicción puede determinar las bases imponibles y las alícuotas, podría ocurrir que cada una disminuya sus impuestos para atraer capital a su jurisdicción (*race to the bottom*), lo que determinaría niveles de recaudación y de provisión de bienes inferiores a los eficientes (Break, 1967).

Esta es la tesis opuesta a lo postulado por Brennan y Buchanan (1977; 1978), para quienes, como se indicara precedentemente, la competencia entre jurisdicciones es deseable, pues evita los comportamientos leviatánicos de los gobiernos.

La subaditividad de la función de costos de recaudación hace que un solo organismo recaudador sea la forma de mínimo costo de obtener un nivel dado de recaudación. Por ello, la centralización impositiva permite reducir los costos de recaudación tanto para el gobierno como para los contribuyentes, que presentarán declaraciones de impuestos y efectuarán pagos a un solo organismo.

Se sostiene que una política fiscal centralizada permite una mejor gestión macroeconómica y de estabilización, dado que el nivel central está en mejores condiciones para ello, pues posee mayor capacidad económica, y además, puede coordinar la política fiscal con la monetaria y de deuda pública (Nuñez Miñana, 1994; Musgrave, 1983; Prud'Homme, 1995).

Las externalidades fiscales interjurisdiccionales surgen cuando las determinaciones de impuestos y gastos de un gobierno afectan el bienestar de los habitantes de otras jurisdicciones (Dahlby, 1996). Éstas pueden generar en los gobiernos percepciones sesgadas respecto del costo marginal de sus recaudaciones o del beneficio marginal de sus gastos, conduciendo a decisiones no óptimas⁴ (Porto, 2002).

La centralización evita las externalidades horizontales, es decir, las que se dan entre gobiernos de un mismo nivel. Son externalidades interjurisdiccionales horizontales la exportación de impuestos⁵, el derrame de beneficios de los gastos, la competencia tributaria, entre otros.

Permite también compensar los desequilibrios territoriales de capacidad económica de los distintos gobiernos locales mediante un sistema de recaudación central y la posterior distribución a las jurisdicciones inferiores.

Musgrave (1983) postula que los impuestos progresivos con fines redistributivos deben ser centralizados, para evitar que se produzcan migraciones entre jurisdicciones que permitan a los contribuyentes con mayor capacidad tributaria localizarse en aquella con menor presión fiscal, lo que reduciría los efectos redistributivos de los impuestos locales.

⁴ Para un desarrollo analítico de los efectos de las externalidades ver Porto (2004).

⁵ Ver Porto (2002).

Al respecto, se debate si la redistribución debe realizarse entre regiones, o tal política debe orientarse a la distribución personal del ingreso o a las situaciones de pobreza.

Ello porque, si bien puede haber complementariedad entre redistribución regional y personal, la mejora en la distribución regional no implica necesariamente una mejora en la distribución personal.

Porto (2004; 2008) demuestra que una política de redistribución personal del ingreso puede no ser suficiente para garantizar la igualdad de las personas pues la distinta dotación de bienes públicos locales -que depende de las capacidades tributarias locales- hará que existan diferencias en los niveles de las utilidades de los pobres de acuerdo a que se localicen en regiones más o menos ricas.

Sostiene también que como a nivel local existen bienes públicos y cuasi públicos⁶ que tienen una alta complementariedad con los ingresos de las personas de bajos recursos, “una política de igualación de oportunidades debería contemplar no sólo las diferencias en los ingresos (de los pobres de cada región) y la provisión de un nivel mínimo de educación y salud, sino también la dotación de ciertos bienes locales en cada jurisdicción”, y que cuanto mayor sea esta complementariedad, más debe atenderse a la compensación de las disparidades fiscales junto con la redistribución personal del ingreso.

2. Sistemas de coordinación financiera. La coparticipación de impuestos.

Sin perjuicio de los análisis teóricos y las prescripciones de la doctrina, la asignación de potestades tributarias a los distintos niveles de gobierno en un estado federal depende de una serie de cuestiones entre las que se encuentran razones históricas, políticas, jurídicas y económicas.

Estas condicionan el régimen de distribución de los recursos financieros disponibles para cada nivel de estado, que debe realizarse constitucionalmente⁷, mediante la coordinación financiera.

Existen diversos mecanismos para asignar recursos o fuentes de financiamiento:

⁶ Servicios urbanos de desagües, pavimento, iluminación, seguridad, bienes culturales.

⁷ La coordinación entre provincia y municipios también debe realizarse constitucionalmente. Como se verá en el capítulo III, la provincia de Buenos Aires no asigna fuentes tributarias a sus municipios.

- la concurrencia de fuentes, en la que no hay restricciones al uso de fuentes tributarias para ningún nivel y cada uno establece su propio régimen. Es el sistema que rige para los impuestos indirectos internos en la Argentina, aunque aquí hay restricciones derivadas de principios constitucionales de la tributación, como la prohibición de la doble imposición, que imposibilitan el establecimiento de impuestos sobre una misma base imponible por parte de distintos niveles de estado.
- la separación de fuentes, cuando se asignan impuestos a cada uno de los niveles y se limita el uso a ellos.

Pero además, en general sucede en los países federales que no existe correspondencia entre las necesidades de gasto de los niveles de gobierno y sus posibilidades de recaudar, por lo que debe recurrirse a algún sistema de transferencias verticales tendiente a compensar esta diferencia. Que permiten también compensar diferencias horizontales, surgidas por la existencia de regiones más ricas que otras.

Las transferencias pueden ser clasificadas en condicionadas o no condicionadas, dependiendo de que quien realiza la transferencia le fije un destino específico o no.

Las no condicionadas son las más adecuadas para lograr una igualación entre jurisdicciones con distintos niveles de riqueza, tanto en el nivel vertical como horizontal.

Por otro lado, si con las asignaciones se pretende igualar oportunidades de acceso a un bien público o una canasta de ellos, debe recurrirse a transferencias condicionadas a ser utilizada en ese gasto.

En la Argentina, el sistema de distribución más usado es el de coparticipación⁸, mediante el cual se centraliza la recaudación de uno o varios impuestos en el nivel central y una porción de ello se distribuye entre los gobiernos sub nacionales.

2.1. Los distintos criterios de distribución de los recursos coparticipados.

Para realizar esta distribución de recursos existen dos criterios disímiles, el *devolutivo*, que consiste en otorgar a cada jurisdicción los recursos en forma proporcional a los que se han obtenido de ella; y el *redistributivo*, por el cual se tienen en cuenta las necesidades financieras de cada distrito.

Para distribuir en base a estos criterios, se recurre a diversos indicadores.

- Entre los devolutivos, se destacan:

⁸ Ver II.3.

a. Recursos propios.

Esta modalidad fue utilizada a nivel nacional por las leyes 12.143 y 12.147 (impuestos a los réditos y a las transacciones), que asignaban el 30% de la distribución secundaria de acuerdo a los recursos percibidos por cada provincia en el año inmediato anterior.

b. Producto bruto geográfico (PBG).

Funciona como un “proxy” de los recursos obtenidos en cada jurisdicción, por lo que se puede utilizar para una distribución devolutiva.

- Como indicadores redistributivos podemos señalar:

c. Brecha de desarrollo.

Mediante distintas variables se establece la distancia de las jurisdicciones a aquella que se considera la más desarrollada, y se asigna la mayor cantidad de recursos a las más alejadas.

El sistema de coparticipación instaurado mediante la ley 20.221⁹, asignaba un 25% de la distribución secundaria con esta modalidad y utilizaba como variables la calidad de vivienda, el grado de educación y la cantidad de automotores por habitante.

d. PBG per cápita inversa.

e. Capacidad tributaria inversa.

La ley de coparticipación municipal bonaerense¹⁰ adopta este método para la asignación de un porcentaje de recursos, con el agregado de un ponderador por población.

f. Población directa.

Es una de las formas más utilizadas por su contenido redistributivo. Lo utilizaron las leyes nacionales 12.143, 12.147 y 20.221 y actualmente lo contempla la ley de la provincia de Buenos Aires nro. 10.559.

En virtud de que no tiene en cuenta costos diferenciales de provisión entre jurisdicciones, suele instrumentárselo con indicadores que sí lo hagan.

g. Densidad poblacional inversa.

⁹ Vigente a partir del 1 de enero de 1973 hasta diciembre de 1984.

¹⁰ En el punto siguiente se analiza con un grado mayor de detalle esta ley.

Es uno de los ponderadores que tienden a registrar las diferencias en los costos de prestación de bienes públicos por habitante en las jurisdicciones. Dado que, cuanto más dispersa esté la población, más costosa será la provisión de bienes.

La ley 20.221 utilizaba la dispersión de la población. En la ley de coparticipación municipal bonaerense se asigna un porcentaje en función directa de la superficie del Partido.

h. Según necesidades insatisfechas de la población.

Este sistema es adoptado por el Fondo de fortalecimiento de programas sociales y saneamiento ambiental que es objeto de estudio en el presente trabajo.

Al igual que el criterio de la brecha de desarrollo, si los recursos se asignan sin establecer que el destino dado a los fondos se debe orientar a las personas con necesidades insatisfechas o al desarrollo de la jurisdicción, no se asegura que dichas circunstancias se solucionen.

3. La estructura del Estado argentino.

La República Argentina se organiza como un estado federal, en él existen varios niveles de gobierno: el Estado nacional; los Estados provinciales; la ciudad autónoma de Buenos Aires¹¹ y los municipios.

Hay descentralización del poder político, por lo que hay normas válidas en todo el territorio y otras que sólo valen en una parte de éste (Kelsen, 1949), y distribución de funciones y coordinación entre los gobiernos.

En la Constitución nacional se hace la distribución entre el Estado Federal y las provincias, utilizando el principio de que éstas conservan todo el poder que no han delegado en el estado central (art. 121 C.N.).

Las facultades delegadas surgen de todo el texto constitucional, pero principalmente de los artículos que establecen las atribuciones de cada uno de los Poderes del Estado Federal¹². Por su parte, cada provincia regula en su constitución la relación con sus municipios¹³.

¹¹ Si bien la ciudad de Buenos Aires no posee idéntico status jurídico que el resto de las provincias, desde el punto de vista de la autonomía económica financiera comparten atribuciones, por los que en este apartado se las considera equivalentes.

¹² Arts. 75; 99 y 116 y 117 C.N.

¹³ Se desarrolla el tema en el punto 3.

En lo que respecta a la relación fiscal, si bien las atribuciones que han delegado las provincias en la Nación no son pocas, y la dinámica del federalismo evidencia que se incrementa cada vez más la preeminencia de las fuerzas centrípetas -que concentran facultades en el gobierno central-, en materia de gastos poseen a su cargo la prestación de numerosos bienes públicos (salud, educación¹⁴, justicia, seguridad) con amplias facultades de decisión al respecto.

Por otro lado, las provincias, aún con amplias posibilidades de decisión en materia de gastos, en ocasiones deben adecuar la prestación de servicios a pautas establecidas a nivel nacional. Así, la ley nacional 26.075 establece que los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -además del Gobierno nacional- aumentarán la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre los años 2006 y 2010, hasta alcanzar una participación del 6% en el Producto Interno Bruto y determina la senda de crecimiento anual hasta el 2010, y el destino que deberán dar los gobiernos al incremento del gasto.

En materia de obtención de recursos, quién tiene las mayores atribuciones en la actualidad es el Estado central. La distribución de las potestades para imponer tributos en la Constitución originaria preveía que correspondía a la Nación “el producto de los derechos de importación y exportación” y además, por tiempo determinado y en casos excepcionales, podía imponer contribuciones directas proporcionalmente iguales en todo el país.

A las provincias les correspondían los impuestos internos indirectos y los directos cuando no hubieran sido establecidos por la Nación (para evitar la doble imposición).

Sin embargo, a partir de la década de 1890, el Gobierno federal comienza a establecer impuestos internos al consumo (indirectos), que se van incrementando¹⁵ hasta que en 1934 se unifican los impuestos internos, se transforma el impuesto a las transacciones en impuesto a las ventas y se prorroga el impuesto a los réditos. Asimismo, se dispone que el producido de estos dos últimos sería coparticipado con las provincias.

Se instaura así un sistema que, con algunas interrupciones se mantuvo vigente, sin respaldo constitucional, hasta 1994. Frías (1985) y Jarach (1957), entre otros, cuestionaban la constitucionalidad del sistema, por tratarse de una delegación de facultades impositivas a la Nación, no efectuada mediante la Constitución Nacional único instrumento válido para ello.

¹⁴ En la década del 90 el Estado nacional transfirió a las provincias el sistema de atención de la salud y la educación (esta mediante la ley 24.049), que si bien otorga mayores facultades de decisión en materia de gastos, fue una determinación consistente con políticas centralistas, dado que no se transfirieron fondos suficientes para afrontar los costos de los servicios recibidos por las provincias.

¹⁵ Este incremento se da en gran medida con motivo de la crisis del 30, que significó una disminución del comercio exterior de la Argentina que redundó en menores ingresos para el Estado federal por lo que este recurrió a los impuestos internos: a las transacciones (octubre de 1931) y a los réditos (enero de 1932).

En la reforma del texto constitucional de 1994, se incorporó a la Carta Magna el sistema de distribución utilizado desde mediados del '30, pues se estableció que los impuestos indirectos son concurrentes entre la Nación y las provincias y la ciudad de Buenos Aires y se mantuvo la facultad excepcional de crear impuestos directos por el Congreso Nacional. Asimismo, se determinó que el producto de tales impuestos, con excepción de la parte o el total de los que tengan asignación específica, son coparticipables (art. 75 inc. 2 C.N.)¹⁶.

La disposición transitoria sexta, incluida en la Constitución en 1994, dispone que el régimen de coparticipación debiera ser establecido por el Congreso antes de la finalización del año 1996, circunstancia que aún no ha ocurrido.

4. Naturaleza jurídica de los municipios.

4.1. El municipio.

El nivel inferior de organización del Estado está constituido por los municipios¹⁷, reconocidos en la Constitución Nacional.

Hernández (1997, 246) define al municipio como la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica pública estatal.

Adolfo González Posada (1927, 52-53) se refiere al municipio como “el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad.

Un organismo con un sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente, en una estructura: gobiernos y administración municipales propios, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional”.

¹⁶ El artículo 75 inciso 2 establece respecto de la coparticipación: *“Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.*

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

¹⁷ Ello sin perjuicio de la existencia de comunas, delegaciones o alguna otra desconcentración de funciones en el interior de los municipios.

Finalmente, citamos a Carmona Romay (1962, 58), quién, en abarcadora síntesis sostiene que “el municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local”.

Desde otra posición teórica, Bielsa (1967) considera que el municipio *“es la unidad administrativa más simple y bien podría considerársela como la célula del Estado”*.

Existen dos criterios en la doctrina sobre la naturaleza jurídica de los municipios, uno de ellos los postula autárquicos, en tanto el otro se inclina por la autonomía.

Esta diferencia de criterios se desarrolla, principalmente, a partir de la escueta y única referencia que hacía la Constitución Nacional al respecto, en su artículo 5, que exige que las provincias, para poder ejercer su autonomía mediante el dictado de su Constitución, deben -entre otras cosas-, asegurar el régimen municipal.

Con la reforma del año 94, se incorporó a la Constitución el artículo 123, que establece que “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”, con lo que se resolvería definitivamente la cuestión a favor de la autonomía.

No obstante ello, hay autores que luego de la reforma constitucional sostuvieron aún la autarquía (Marienhoff, 1995), principalmente, basados en la potestad de las provincias para reglar el alcance de la autonomía.

4.2. Autonomía y autarquía.

La autonomía significa la posibilidad de darse la propia ley (Diccionario de la RAE). Marienhoff (1977) indica que la autonomía denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano, y que tal poder es político. Es decir, la autonomía implica la potestad de ejercer el gobierno propio mediante el dictado de leyes, aunque sujeto a un ente superior que es soberano.

La autarquía, en cambio, implica la facultad de administrarse, pero de acuerdo a una norma impuesta por una autoridad superior (Marienhoff, 1977), no hay aquí ejercicio político de gobierno.

Tanto la autonomía como la autarquía integran la descentralización, pero en la primera prevalece lo político, la idea de gobierno, mientras en la segunda la idea central es lo administrativo (Villegas Basavilbaso, 1950).

4.3. Criterio de la autarquía municipal.

Uno de los principales defensores de esta consideración es Bielsa (1962), quién manifiesta que los municipios son delegaciones de los gobiernos provinciales y que todas sus competencias y atribuciones están determinada en las leyes que regulan su funcionamiento.

Ello, sumado -entre otras cosas- a su creación por medio de leyes de cada provincia y al control que ellas ejercen sobre los municipios, determina su carácter autárquico.

Marienhoff (1995) sostiene que la diferencia entre un órgano autónomo y uno autárquico radica en el origen de sus potestades, “en la autonomía, dichas potestades son inherentes al órgano, propias y originarias del mismo, nacidas concomitantemente con éste”, en la autarquía las potestades vendrían dadas por una adjudicación de competencias, realizada por un órgano o entidad extraña o superior.

Conforme a este criterio, las únicas entidades autónomas del país son las provincias, por ser estas preexistentes a la Nación, y que al incorporarse a ella conservaron sus poderes originarios. *“No se trata, dice, de poderes que la Nación les haya otorgado a las provincias; se trata de poderes de las provincias que estas le otorgaron a la Nación”.*

La autonomía, sostiene, es producto de hechos o circunstancias históricas, de hechos del pasado.

En cambio, considera que el órgano autárquico carece originariamente de prerrogativas propias, que le son otorgadas por otro órgano, tal sería el caso de los municipios, que no poseerían aquella autonomía desde su origen.

4.4. Criterio de la autonomía municipal.

Desde la posición de autonomía, Antonio M. Hernández (1997), para concluir que los municipios poseen tal carácter, se basa en su naturaleza, en la ontología de la institución municipal. Cita al autor Adolfo Posada, quien expresa que *“el problema municipal... es esencialmente político, en el sentido más propio y específico de la palabra”* y amplía sosteniendo que un examen realista de la vida municipal demuestra que no sólo es político *“sino eminentemente social”.*

La Escuela Municipal de La Plata, iniciada por Adolfo Korn Villafañe, sostiene que el municipio es una república representativa, que debe constituirse a imagen y semejanza del Estado Federal y los Estados provinciales. De allí que debe entenderse que la referencia al régimen municipal del artículo 5 C.N., alude al gobierno municipal.

Hernández (1997) considera que no existe una identificación total entre municipio y Estado, aunque tienen los mismos elementos: territorio, población y poder, el mismo fin: el bien común, y la misma naturaleza. Por ello, su esencia no está compuesta por elementos sólo jurídicos, sino también sociológicos, históricos, políticos y filosóficos. Ello explica la base sociológica del municipio y las relaciones de vecindad existentes en él, que requieren del poder y del derecho, lo que le da al municipio el carácter de político.

También Bidart Campos (1964) destaca que la politicidad del municipio es constitutiva de su realidad y queda implícita en la efectividad de su gobierno.

Adolfo Korn Villafañe (1941) señala que la defensa de la autonomía de los municipios es primordial en la búsqueda de afianzar el federalismo, ello acreditado por la tradición histórica hispánica e independiente, por la postura del constituyente originario y por opinión, entre otros de, Juan Bautista Alberdi, Luis Vicente Varela, José Manuel Estrada y Lisandro de la Torre.

La autonomía puede analizarse desde distintos aspectos¹⁸, la *autonomía institucional*, que permite el dictado de su carta orgánica al municipio mediante la cual establece sus instituciones; la *autonomía política*, que implica las formas de participación de los vecinos en la vida pública comunitaria, los mecanismos de elección y decisión y toda la relación entre los ciudadanos y el poder constituido; la *autonomía administrativa*, expuesta a través de la potestad de organización interna para el ejercicio pleno de las tres funciones que le son atribuibles¹⁹; y la *autonomía económico-financiera*, que se refiere a la potestad de obtener y administrar sus propios recursos.

Si los municipios poseen autonomía en todos estos aspectos, ella será plena, en cambio si tienen limitado alguno, la autonomía será relativa o semi plena.

4.5. Posición de la Corte Suprema de Justicia Nacional.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, hasta el año 1989, mantuvo el criterio de la autarquía de los municipios. Así, en 1911, sostuvo que las municipalidades son *“delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (art. 5)”*²⁰.

Este criterio se mantuvo en forma uniforme en el Tribunal²¹, hasta la resolución recaída en el caso “Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario” del 21 de marzo de 1989²² en que adopta el criterio de la autonomía.

¹⁸ Así lo hace el artículo 123 de la Constitución Nacional.

¹⁹ Ejecutiva, legislativa y judicial.

²⁰ Fallos, 114:282.

²¹ Fallos, 123:313, 154:25, 156:323, etc.

En este caso, la Corte analiza diversos caracteres de los municipios y, comparándolos con los de las entidades autárquicas, concluye que aquellos no concuerdan con el concepto de autarquía, sino que son compatibles con la autonomía.

Las características a que hace referencia son: el origen constitucional de los municipios; lo que además resulta en la imposibilidad de su supresión; su base sociológica, constituida por la población del municipio; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales y el alcance de estas, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial²³; el carácter de personas jurídicas de derecho público y su carácter necesario²⁴, todas características ausentes en los entes autárquicos.

En un pronunciamiento posterior a la reforma constitucional de 1994²⁵, reafirmó la consideración autonómica de los municipios, y sostuvo que, si bien las Provincias pueden reglar el alcance y contenido de los diversos aspectos de la autonomía, esta reglamentación tiene como límite el principio de razonabilidad contenido en el artículo 28 de la Carta Magna, *“en virtud del cual, las Constituciones Provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, transponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios”*²⁶.

4.6. La autonomía municipal en las provincias.

Si bien el reconocimiento de la autonomía municipal por la Constitución Nacional se da en 1994 y por la Corte Suprema en 1989, la mayoría de las provincias reconocen autonomía absoluta a sus municipios de tiempo antes.

El primer antecedente de constitución provincial que reconoció la autonomía municipal fue la frustrada reforma de la Carta santafesina de la década del 20²⁷.

Posteriormente, con la creación de nuevas provincias en los territorios nacionales en los `50 y las constituciones dictadas como consecuencia de las reformas constitucionales nacionales de 1949 y 1957, se inició la primera etapa de reconocimiento autonómico para los municipios.

El segundo período fue a partir del retorno a la democracia en 1983, cuando hubo un amplio proceso de reforma de las constituciones provinciales.

Actualmente, sólo tres provincias no reconocen autonomía plena a sus municipios o a algunos de ellos: Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe.

²² La Ley, 1989-C-47.

²³ Y no sólo a las personas vinculadas, como ocurre con las resoluciones de los entes autárquicos.

²⁴ Artículo 33 del Código Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarsfield.

²⁵ Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza, del 24/02/05.

²⁶ Del dictamen del Procurador General, receptado en el fallo por la Corte Suprema.

²⁷ Influida por la reciente tesis doctoral de Lisandro de la Torre a favor de la autonomía municipal, la Convención reformadora de la Constitución la receptó en su texto, pero la Constitución reformada fue dejada sin vigencia al poco de haber sido hecha.

4.7. El municipio en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

En la provincia de Buenos Aires los municipios no gozan autonomía plena pues desde la Constitución provincial se hace una regulación detallada del régimen municipal, al que se considera encargado de atender los intereses y servicios locales.

La Carta bonaerense establece los órganos de gobierno²⁸ de los municipios y faculta a la Legislatura a determinar las atribuciones y responsabilidades de estos²⁹, con lo que se elimina la posibilidad del ejercicio de la autonomía institucional municipal.

Constitucionalmente se establecen las atribuciones inherentes al régimen municipal y sus limitaciones, en virtud de lo cual se restringen los aspectos político y administrativo de la autonomía, aunque sin llegar al punto de desnaturalizarlos a un nivel en que no pueda sostenerse que poseen un grado significativo de autonomía en estos aspectos.

La autonomía económica financiera de los gobiernos locales de la Provincia se analiza en un punto posterior.

En síntesis, puede sostenerse que la Provincia no asegura a sus municipios una autonomía plena de acuerdo a los postulados de la Constitución Nacional y de la interpretación de la Corte Suprema de Justicia, desde luego no es este el ámbito para un análisis en profundidad del tema, pero lo desarrollado hasta aquí permite arribar a esta conclusión.

4.7.1. Base territorial de los municipios de la provincia de Buenos Aires.

La base territorial de un municipio, al decir de Tomas Diego Bernard (1971) es “la demarcación fáctica del ámbito geográfico en que la municipalidad está llamada a ejercitar su jurisdicción y competencia”.

En el país existen dos sistemas de delimitación del territorio municipal:

- El municipio-ciudad, que toma como base el asiento real del núcleo poblado o centro urbano. En general se extiende hasta donde llega la prestación de los servicios públicos de la comuna.
- El municipio-partido, en el que, por una decisión legal, la base territorial se extiende más allá de la ciudad cabecera hasta el límite del partido colindante, de suerte no existe ningún territorio en la provincia sin gobierno municipal, al menos en teoría. Las demás ciudades, villas y pueblos comprendidos dentro del partido dependen de la cabecera.

²⁸ Un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros no podrán ser más de seis ni menos de veinticuatro (art. 190 CPBA).

²⁹ Art. 191 CPBA.

Este sistema es criticado unánimemente por la doctrina, que lo considera, antinatural, pues establece un ámbito de obligatoriedad jurídica que no concuerda con el área geográfica de real influencia comunitaria (Rosatti, 2006) y disfuncional, pues “sobredimensiona la importancia de algunas comunidades (las ‘cabeceras’ de partido) en detrimento de otras (las ‘dependientes’ de la cabecera)” (Rosatti, 2006).

La provincia de Buenos Aires adopta éste último sistema en su Constitución, que establece que “la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad³⁰”.

Como para la elección de los miembros del Concejo Deliberante se considera al partido como distrito único, sin tener en cuenta las distintas localidades del interior, puede suceder habitualmente que éstas estén subrepresentadas en el órgano deliberativo. En este caso, la provisión de bienes públicos será decidida centralizadamente desde la cabecera del partido, sin participación -o con poca- de representantes locales, lo que implica un apartamiento de la condición de eficiencia en la provisión de bienes públicos (Oates 1977).

Actualmente, son 135 los partidos bonaerenses³¹, que cubren los 307.571 kilómetros cuadrados de la provincia, siendo el más extenso Carmen de Patagones, con 13.600 km² y Vicente López el de menos territorio, con 33 km².

Veinticuatro de ellos componen el Conurbano Bonaerense y son partidos de baja superficie, catorce de los cuales tienen una base territorial completamente urbanizada³², en tanto los diez restantes están parcialmente poblados³³.

5. Potestades tributarias.

El poder tributario es la facultad inherente al Estado para exigir tributos, cuyo pago será requerido a las personas sometidas a su competencia en forma coactiva.

³⁰ Art. 190.

³¹ Por ley 14.087, del 22/12/09 (B.O. 26281, del 8 y 11/1/10) se creó, sobre territorio de Chascomús, el partido de Lezama. Su municipalidad comenzará a funcionar a partir de la elección de sus autoridades, prevista para cuando se realice el próximo acto eleccionario en la Provincia.

³² Avellaneda; General San Martín; Hurlingham; Ituzaingó; José C. Paz; Lanús; Lomas de Zamora; Malvinas Argentinas; Morón; Quilmes; San Isidro; San Miguel; Tres de Febrero y Vicente López.

³³ Almirante Brown; Berazategui; Esteban Echeverría; Ezeiza; Florencio Varela; La Matanza; Merlo; Moreno; San Fernando y Tigre.

Los tributos se pueden clasificar en: *impuestos*, a los que definimos, siguiendo a Fonrouge (2004), como las prestaciones en dinero o especie, exigidas por el Estado en virtud del poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles; *tasas*, entendidas como prestaciones pecuniarias exigidas compulsivamente por el Estado y relacionadas con la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado, y *contribuciones especiales* esto es, las prestaciones obligatorias debidas en razón de beneficios recibidos por los individuos o grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado.

5.1. La potestad tributaria de los municipios.

Que los municipios posean o no de facultades tributarias dependerá, tanto para la doctrina como para la regulación normativa, de la naturaleza jurídica que se les asigne. Si se los entiende autárquicos, esta potestad, al igual que todas las demás, es considerada una delegación del orden provincial, y sólo la podrán ejercer en la medida en les sea atribuida expresamente. Por el contrario, la postura que asigna autonomía a los municipios, estima que ellos tienen el poder de crear tributos en forma originaria.

Fonrouge (2004), enrolado en esta posición, manifiesta que los municipios son un elemento esencial del sistema de gobierno de la República, y que de allí derivan sus potestades tributarias.

Continúa sosteniendo que los municipios tienen poder tributario originario o inherente, porque éste es connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones, y que las leyes orgánicas que suelen sancionar las Legislaturas provinciales no importan conferir o delegar facultades impositivas, sino reglamentar facultades reconocidas a ellos en los textos constitucionales.

Esta potestad para la creación de tributos implica la posibilidad de establecer todos los aspectos de la obligación tributaria -hecho y base imponible, alícuota, sujetos responsables, etc.

Por medio de las constituciones provinciales, lo que corresponde realizar es la distribución de los impuestos que pertenecerán al Estado provincial y los que serán municipales.

Reconocen amplias facultades tributarias, por ejemplo, la Constitución de San Juan, que le asigna a los municipios todos los impuestos que no hayan delegado en la provincia³⁴; Córdoba, establece como condición al municipio, que sus impuestos respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal³⁵ de estas potestades; Chubut por su parte, les reconoce la facultad de imposición respecto de las personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal³⁶.

Conforme se analiza en el capítulo III de este trabajo, la provincia de Buenos Aires reconoce facultades impositivas a sus municipios en la Constitución, que luego son limitadas por la Ley Orgánica de la Municipalidades.

La posibilidad de crear impuestos debe distinguirse de la administración tributaria, en tanto esta implica una descentralización de ciertas facultades del nivel de gobierno poseedor de la potestad tributaria a otro orden gubernamental, normalmente relacionadas con la responsabilidad de cobro del mismo.

³⁴ Art. 253.

³⁵ Art. 188.

³⁶ Art. 239.

III. El sistema de distribución de competencias tributarias y recursos entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios.

Los municipios poseen una amplia responsabilidad en materia de gastos, algunas en ejercicio de atribuciones propias, como la prestación de servicios públicos locales: alumbrado, barrido y limpieza, conservación y reparación de la vía pública³⁷ y de los caminos municipales, recolección de residuos domiciliarios; y relacionados con el poder de policía municipal: seguridad e higiene en el comercio, la industria y de las construcciones en general, control del tránsito vehicular y establecimiento y control del transporte público; y otras con algún nivel de concurrencia con los gobiernos nacional y provincial: atención de la salud³⁸, educación³⁹, acción social, actividades culturales, fomento del empleo, de la actividad económica, del acceso a la vivienda; defensa de los consumidores.

Esta enunciación no pretende ser ni completa ni sistemática, es simplemente una enumeración de algunas de las materias que corresponde atender a los gobiernos locales, con los recursos propios o los recibidos del nivel provincial.

Como puede advertirse, tanto las propias como las concurrentes se han incrementado con el tiempo, por la mayor complejidad de la vida urbana que requiere una importante acción municipal en materia ambiental, de infraestructura, etc.; la mayor participación local en actividades de fomento social y económico, y demás.

Todo esto vuelve cada día más necesario los gobiernos municipales cuenten con recursos financieros suficientes para hacer frente con eficiencia y eficacia a las demandas y necesidades ciudadanas actuales.

En la presente sección se desarrollan las principales fuentes de recursos con las que cuentan los municipios de la Provincia de Buenos Aires para hacer frente a sus necesidades de gasto. En el anexo 1 se presenta un diagrama de todo el sistema.

1. La asignación de potestades tributarias a los municipios.

³⁷ Calles, veredas, plazas, demás espacios verdes y de esparcimiento, arbolado público, etc.

³⁸ Hospitales, centros de atención primaria de la salud, asilos de ancianos y de carenciados.

³⁹ Generalmente a través de aportes a las instituciones escolares provinciales.

La Constitución de la provincia de Buenos Aires reconoce a los municipios facultad tributaria en su artículo 193 inciso 2, que establece: “Todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales”.

Si bien no hay un adecuado desarrollo del tema ni asignación de fuentes tributarias, del texto constitucional se desprende que los constituyentes bonaerenses consideraron que los municipios bonaerenses poseen facultades tributarias, y se limitaron a estipular el procedimiento en que ellas pueden ser usadas.

Siguiendo esta disposición de la Constitución, la ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) establece que corresponde al Concejo Deliberante, junto con la Asamblea de Mayores Contribuyentes, el dictado de las ordenanzas impositivas que dispongan aumentos o creación de impuestos o contribuciones de mejoras⁴⁰ (art. 29).

En sucesivos artículos de esta ley se utiliza la palabra “impuestos”, al igual que lo hace la Constitución.

Conforme lo expuesto en capítulos anteriores, los impuestos son considerados tanto por los autores como por la jurisprudencia una especie de tributo, diferenciados de las tasas “en cuanto al presupuesto de hecho adoptado por la ley para poder exigirlo, la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado, en el caso de la tasa; el hallarse en una de las situaciones consideradas por la ley como hecho imponible, en el caso del impuesto”⁴¹.

Sin embargo, el artículo 227 de la LOM, limita este alcance y prescribe que: “la denominación “impuestos” es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga”.

Es decir que, legislativamente, se han limitado las potestades tributarias municipales a aquellas directamente asociadas a una prestación específica, esto resulta coherente con la consideración de los municipios como meros prestadores de servicios públicos.

⁴⁰ Tienen la calidad de mayores contribuyentes los vecinos que paguen anualmente impuestos municipales por más de \$ 200 (corresponde a pesos viejos, pues no ha sido actualizada), la Asamblea se compone con igual cantidad de contribuyentes que concejales. Ellos son propuestos por cada partido político proporcionalmente al número de sus bancas.

El procedimiento para el dictado de la correspondiente ordenanza se inicia con la sanción del proyecto por el Concejo Deliberante, este opera como ordenanza preparatoria para su consideración posterior por el Concejo y la Asamblea de Mayores Contribuyentes en conjunto.

⁴¹ SCBA, causas I. 1270, “Casa Blanco S.C.A.”, sent. 18-IV-89; I. 1277, “Figueras”, sent. 18-IV-89, entre otras

De cualquier modo, debe señalarse que para establecer la cuantía de las tasas, los municipios no deben limitarse a lo que demanda la prestación del servicio que ellas tienen asociado, pues, como ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, *“no existe norma constitucional o legal que obligue a que las tasas exhiban proporcionalidad entre el costo del servicio y el monto del gravamen, pues mediante lo que se percibe no debe atenderse únicamente a los gastos de la oficina que lo presta, ya que tanto la existencia de ésta como el cumplimiento de sus fines depende de la total organización municipal, cuyas erogaciones generales deben incidir en las prestaciones particulares en una medida cuya de determinación es cuestión propia de la política financiera”*⁴².

En virtud de ello, en la práctica, las tasas retributivas de servicios que establecen los municipios se asimilan parcialmente a los impuestos.

Excede el marco de este trabajo el establecer si los municipios de la provincia de Buenos Aires, en virtud de la regulación constitucional y legal, gozan de autarquía o de autonomía relativa⁴³, pero sí puede sostenerse aquí que las restringidas atribuciones en materia de obtención de recursos que poseen pueden ser ampliadas por el Poder Legislativo provincial, sin necesidad de recurrir a una reforma constitucional.

2. La coparticipación municipal de impuestos.

La principal fuente de recursos de origen provincial de los municipios lo constituyen los de coparticipación, instituto regulado por la ley 10.559⁴⁴, que en su artículo 1 establece que *“las Municipalidades de la Provincia recibirán en concepto de coparticipación el 16,14 % del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos”*.

Estos fondos se distribuyen entre los municipios de acuerdo a distintos criterios objetivos, que atienden a las necesidades financieras de cada uno de ellos.

Corresponde a todos los municipios un 58% del total, del cual se distribuye: un 62% en proporción directa a su población; un 15% en relación directa a la superficie del partido; y un 23% en proporción inversa a la capacidad contributiva per cápita de cada uno.

⁴² A y S, 1957-IV-542; 1962-II-1094; 1966-II-18; causas I. 824, “Alincurá”, D.J.B.A., t.116, p. 413; I. 1139, “Sanatorio Argentino S.A., sent 22-XI-83; I. 1243, “Empresa Hípica Argentina S.A.”, sent. 6-IX-88; I 1286, sent 18-VI-1991, entre otras.

⁴³ La imposibilidad de dictarse su carta orgánica descarta su autonomía absoluta.

⁴⁴ Publicada en el boletín oficial nro. 21.121, del 16/11/87.

Un 37% del total se distribuye sólo entre aquellos municipios que prestan servicios de salud; y el 5% restante entre los que cubran servicios que antes eran brindados por la Provincia y les fueron transferidos en virtud del decreto ley 9.347/79 que dispuso la municipalización de aquellas funciones y servicios actualmente a su cargo, que por su índole eran propios de la competencia comunal.

El modo de asignar fondos a las municipalidades que utiliza la Ley de Coparticipación Municipal de Impuestos se basa en criterios de necesidad y capacidad fiscal.

La población es un indicador de necesidad fiscal que se relaciona con la demanda de servicios que debe satisfacer el municipio. Este es un **criterio redistributivo**, pues la distribución por población significa igual coparticipación per cápita, de modo que las municipalidades en las que el ingreso per cápita es mayor redistribuyen hacia aquellas en las que es menor.

La distribución en función de la superficie es un indicador de los mayores costos de provisión, pues los partidos más grandes deben gastar más por habitante si hay economías de escala.

También el reparto a aquellos municipios que prestan los servicios transferidos en virtud del decreto ley citado precedentemente y los que poseen establecimientos de salud atiende a necesidades de gasto.

Particularmente, la asignación de fondos a los municipios que poseen servicios de salud tiene en cuenta que los establecimientos sanitarios de la Provincia no cubren las necesidades de todas las localidades, sino que se ubican en algunas de las ciudades bonaerenses. Motivo por el cual los municipios que en cuyo partido no se asientan hospitales provinciales, deben establecer los suyos.

Finalmente, el ponderador de la capacidad tributaria -que se formula de acuerdo a la potencialidad de recaudación de Tasas de los municipios- como es utilizado en proporción inversa, no tiene contenido devolutivo, sino que asigna más recursos a los distritos que están en peores condiciones para obtenerlos por su cuenta.

La Autoridad de aplicación de la Ley es el Ministerio de Economía provincial, por lo que carece el régimen de un organismo multilateral integrado por ambas partes, que administre y controle su funcionamiento y resuelva los conflictos que surjan durante su vigencia⁴⁵.

⁴⁵ La Ley de Coparticipación Nacional, 23.548, establece a la Comisión Federal de Impuestos, constituida por un representante de la nación y uno por cada provincia adherida y a su Comité Ejecutivo, integrado por el representante de la Nación y los de ocho (8) provincias.

Son funciones de la Comisión: a) Aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución; b) Controlar la liquidación de las participaciones que corresponde a los distintos fiscos; c) Controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones que contraen al aceptar este régimen de distribución; e) Dictar normas generales interpretativas de la presente ley; f) Asesorar a la Nación y a los entes públicos locales

Al carecer de tal organismo, los planteos de los municipios que no obtengan respuesta por parte de la Autoridad de aplicación deberán canalizarse ante la Suprema Corte de Justicia provincial, conforme lo establecido en la Constitución provincial⁴⁶, con lo que no hay un procedimiento sencillo de resolución de conflictos.

3. La descentralización administrativa tributaria.

3.1. Antecedentes.

En el año 1988, a partir de lo dispuesto por el artículo 10 del Código Fiscal, que autoriza al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Economía, a convenir con las Municipalidades de la Provincia, la delegación de las facultades contenidas en sus Títulos VII, VIII y IX -Libro Primero- y las del artículo 169, mediante el decreto nro. 547/88 el Poder Ejecutivo delegó la facultad de suscribir estos convenios con las Municipalidades de la Provincia tendientes a lograr la descentralización administrativa tributaria.

El proceso comenzó con la descentralización del Impuesto Inmobiliario Rural y, a partir del año 1990, con un tramo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, en los municipios más grandes de la provincia.

En una publicación del Ministerio de Gobierno de la Provincia (2005) se sostiene que *“Entre los años 1991 y 1993, el Programa (de descentralización) se consolidó. Este último año, alcanza su tope generando transferencias hacia los municipios, equivalentes a dos puntos de la Coparticipación Municipal. A partir de este momento, pierde su vitalidad. Entre 1997 y 1998, la recaudación comienza a declinar suavemente. Este fenómeno se profundiza entre 1999 y 2002, debido a la situación económica general del país y a definiciones adoptadas por la propia administración provincial relacionadas con las formas de captar recursos, a través de mecanismos de retención en fuente, reduciendo, drásticamente, la importancia de este ingreso para los municipios.”*

3.2. El sistema de la ley 13.010.

A partir de la sanción de la ley 13.010 la Provincia retomó el sistema de descentralización, aunque a diferencia de la oportunidad anterior, en esta ocasión se realizó mediante Ley e incluye, además de la descentralización de responsabilidades de cobro de impuestos provinciales, fijación de destinos específicos de gasto para algunos recursos, con la creación de Fondos especiales.

en las materias de su especialidad y, en general, en los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial cuyo juzgamiento no haya sido reservado expresamente a otra autoridad; entre otras.

⁴⁶ Art. 196.

Se descentralizó la administración del impuesto inmobiliario rural (IIR), sobre los ingresos brutos en el tramo correspondiente a contribuyentes bimestrales (IIBD) que hayan tenido ingresos que no superen un monto determinado y a los automotores de más de 10 años de antigüedad.

Se crearon diversos Fondos que asignan recursos a los municipios de acuerdo a pautas distintas a las establecidas en la ley de Coparticipación Municipal.

Los fondos recaudados correspondientes al **impuesto inmobiliario rural** se distribuyen entre la Provincia, que recibe el 65 % del total; el Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales, que esta ley crea, al que se le asigna el 12 %; el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, instaurado por la ley 13.403, el 3 %; y los municipios, que conservan para utilizar libremente el 20 % de lo que cada uno recaude.

Lo obtenido en concepto del impuesto sobre los **ingresos brutos descentralizados** se reparten entre la Provincia, el 47,5 %; un Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos que se crea por la ley, al que se le otorga el 25 % de lo recaudado; un 5 % será distribuido entre los municipios con destino al tratamiento y disposición final de residuos; y el 22,5 % es de libre disponibilidad para cada jurisdicción municipal.

Estos porcentajes fueron fijados a partir del 2006 por la ley 13.403, anteriormente, a los municipios les correspondían el 25% de lo recaudado por cada tributo.

Finalmente, el impuesto a los automotores es asignado a los Municipios de acuerdo al lugar de radicación del vehículo.

3.3. Los impuestos descentralizados.

3.3.1. El impuesto inmobiliario es calificado como real, pues se aplica sobre el valor de la tierra y edificios, sin tener en cuenta características personales del propietario⁴⁷. El hecho generador de la obligación es la propiedad o posesión de un inmueble, y se distingue según el bien sea urbano -edificado o baldío- o rural.

La determinación del monto a abonar se hace en base a la valuación fiscal, conforme a las disposiciones de la ley de catastro nro. 10.707, y la alícuota, que es progresiva, se fija por la ley impositiva de cada año.

En el año 2005 se realizó un revalúo de la tierra urbana, que se empezó a aplicar en el 2007 sólo a aquellos inmuebles que sufrían modificaciones del estado parcelario posteriores al revalúo, los demás continúan pagando los mismos valores todos los años.

⁴⁷ Sin perjuicio de ello, en algunos casos se aplican exenciones al tributo a algunos propietarios: entidades públicas, religiosas, sociales, jubilados o pensionados cuando posean un solo bien y su valuación no exceda determinado monto.

Finalmente, la ley impositiva del 2009 generaliza la aplicación del revalúo fiscal del año 2005. Para atemperar el efecto sobre los contribuyentes que verán modificado el valor del tributo, se establece que el incremento no podrá ser superior al 20% del que hubiera correspondido en el año 2008.

En los fundamentos de la ley impositiva 2009 la Administración provincial sostiene que “el impacto de homogeneizar esta situación es neutral en términos de recaudación, puesto que el aumento del impuesto en determinadas partidas es compensado con la disminución del mismo en otras”.

En cuanto al inmobiliario rural, a partir del 2006 se incrementa el monto del impuesto de acuerdo a un índice de productividad por partido, que va de 2,2 a 1. Éste sistema se mantuvo hasta la sanción de la ley impositiva de 2010, que excede al período comprendido en este trabajo.

3.3.2. El impuesto a los ingresos brutos debe pagarlo todo aquel que haga ejercicio habitual y a título oneroso en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras y servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativo o no-.

El gravamen se determinará sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad, luego de las deducciones que el Código Fiscal autoriza.

La alícuota es fijada anualmente por la ley impositiva, que aplica una tasa básica y luego reducciones o aumentos para determinadas actividades. Tradicionalmente la alícuota general en la Provincia era de 3%, pero en el año 2008⁴⁸ fue aumentada a 4,5%, además en ese año se eliminaron algunas exenciones⁴⁹.

Por otro lado, se eximió del pago del impuesto a los contribuyentes del sector primario e industrial que realicen su actividad en un establecimiento localizado en la provincia de Buenos Aires.

3.3.3. El impuesto a los automotores se fija de acuerdo a los distintos tipos de vehículos y de usos. Las alícuotas son progresivas y varían de acuerdo al modelo y al peso del automotor.

3.4. Operatoria.

⁴⁸ Ley 13.850 (B.O. 29/07/08).

⁴⁹ La ley 12.727 (B.O. 23/7/01) incrementó la alícuota básica en un 30% para contribuyentes con ingresos por encima de un monto, lo que fue derogado en el año 2008.

La instrumentación del sistema se realiza mediante la firma de convenios entre las municipalidades y la provincia, en los cuales se establecen las obligaciones de cada una de las partes y la operatoria del mismo.

El texto de los convenios relativos al IIR y el IIB fue establecido mediante el decreto del poder ejecutivo provincial nro. 245/03.

De acuerdo a ellos corresponde a la Provincia, entre otras obligaciones: desarrollar los manuales de procedimiento y dictar las disposiciones necesarias para la implementación del Programa, proveer los sistemas informáticos que resulten necesarios para el desarrollo de las funciones de administración del impuesto, proporcionar los datos necesarios para la realización de las funciones de administración del impuesto.

Incumbe a los municipios: disponer de un lugar físico adecuado, como también de los elementos y el personal debidamente capacitado necesarios para la administración del tributo; disponer en dicho lugar del equipamiento informático apropiado; realizar las tareas designadas en los manuales de procedimiento y normativas confeccionados por la autoridad de aplicación para el desarrollo del Programa; etc.

Para el cobro del IIR corresponde a la Dirección Provincial de Rentas emitir las boletas de pago y enviarlas a los municipios, que realizaran su distribución, debiendo asegurar la recepción de las mismas por los contribuyentes 10 días corridos antes del vencimiento.

Para el cobro del IIB, la DPR debe la establecer la forma en que se harán los pagos, y proveer al municipio toda la información concerniente a las fechas de vencimiento, los anticipos mínimos por actividad y categoría, las tablas de coeficientes para anticipos vencidos y toda otra información necesaria para la administración del Impuesto.

Es obligación del municipio controlar al cierre de cada anticipo, los pagos recibidos, detectar los impagos e intimar por un medio fehaciente al pago de los mismos, y realizar tareas de verificación y fiscalización de contribuyentes, aplicando las facultades delegadas y las normativas e instructivos de las mismas que establezca la Dirección Provincial de Rentas.

3.5. Los Fondos específicos creados y su distribución.

Se han creado en la Provincia de Buenos Aires tres Fondos que asignan recursos a los municipios con afectación específica, cuyo análisis detallado se realiza seguidamente.

Se utiliza el criterio de distribución en base a las necesidades fiscales de cada municipio, de acuerdo al objeto para el cual están afectados los recursos de cada uno de ellos.

- **Fondo compensador de mantenimiento y obras viales (FCMOV).**

Se constituye con el 12 % de la recaudación de cada municipio del impuesto inmobiliario rural.

La asignación se hace “entre los municipios que posean red vial provincial de tierra, en proporción a la longitud de kilómetros de la misma correspondientes a cada distrito” (art. 3, ley cit).

Los recursos distribuidos deberán ser destinados por las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires al mantenimiento de la red vial provincial de tierra, del que pasan a ser responsables cuando adhieren al régimen.

La Provincia ha transferido a los municipios una función: el mantenimiento de los caminos, y los fondos necesarios para cumplirla.

- **Fondo de fortalecimiento de programas sociales y saneamiento ambiental.**

Este Fondo tiene como destino la atención de los servicios de asistencia social y de tratamiento y disposición final de residuos.

Se integra con el porcentaje correspondiente a la provincia del impuesto a los ingresos brutos que administran los municipios (65 %); el 3 % de la recaudación del impuesto inmobiliario rural (el 3 %); los fondos de la coparticipación correspondientes a los municipios que anualmente se establezcan; y los que se le otorguen del reparto de fondos por la explotación de los juegos de azar habilitados en el territorio de la Provincia.

Los recursos serán distribuidos entre las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires según lo siguiente:

a) El ochenta por ciento (80%) con destino a la atención de los servicios de Asistencia Social, de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social en cuya composición deberá contemplarse de manera relevante la cantidad de población bajo la línea de indigencia para cada caso, siendo esta distribución responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano;

b) El veinte por ciento (20%) con destino al tratamiento y disposición final de residuos, en función de la población de cada distrito. Asimismo, los recursos correspondientes a los Municipios cuya disposición final de residuos se efectúe según lo normado por el decreto-ley nro. 9.111/78⁵⁰, conformarán una masa especial de fondos que se asignarán a los Municipios respectivos de acuerdo a lo que determine la reglamentación.

⁵⁰ Son los municipios que realizan la disposición final de los residuos mediante el sistema de relleno sanitario únicamente por intermedio de "Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado" – (C.E.A.M.S.E.). Los Partidos comprendidos son los siguientes: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría,

a. Asistencia social.

La prestación de servicios de asistencia social es cumplida regularmente por los gobiernos municipales, por lo que no se trata en este caso de la transferencia de una nueva función, sino la afectación de estos fondos al cumplimiento del destino establecido legalmente.

El funcionamiento del Fondo en la parte referida a los programas sociales, ha sido reglamentado por el Poder Ejecutivo mediante el decreto 609/04, que establece que los recursos recibidos se destinaran a programas vinculados a la asistencia alimentaria o familiar.

Asimismo, se determinan los indicadores que se tendrán en cuenta para la construcción del índice de vulnerabilidad social utilizado para la distribución del dinero y los porcentajes en que influirá cada uno serán: un 60% en relación directa a la cantidad de población en condiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas; un 10% en relación directa a la mortalidad infantil; un 10% en relación directa a los nacimientos de bajo peso; un 10% en relación directa a las causas asistenciales iniciadas en el Fuero de Menores; y un 10% en relación directa a las defunciones por causas parasitarias e infecciosas.

b. Saneamiento ambiental.

Desde luego también la actividad de recolección, tratamiento y disposición de residuos corresponde a los municipios, por lo que, al igual que con la asistencia social, este Fondo asigna recursos para el cumplimiento de tareas comunales.

El decreto 1966/06 establece que el Ministerio de Economía elaborará anualmente los coeficientes de distribución de los recursos del Fondo afectados al saneamiento ambiental, sobre la base de los datos de población de cada Municipio suministrados por la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

Los Municipios deberán afectar los recursos a tareas inherentes al tratamiento y disposición final de residuos en el marco de lo regulado por las normas provinciales vigentes y con sujeción a las previsiones implementadas por la Secretaría de Política Ambiental u organismo que en el futuro la reemplace, con el propósito de asegurar su adecuado destino.

Se establece que el Ministerio de Economía será autoridad de aplicación de las Leyes y en virtud de ello, queda facultado para dictar las normas complementarias, aclaratorias y/o interpretativas que se requieran para la implementación de lo establecido en el decreto.

- **Fondo compensador de mantenimiento de establecimientos educativos.**

Se integra con el 25 % de la recaudación del tramo descentralizado del impuesto sobre los ingresos brutos, y está destinado al mantenimiento de los establecimientos educativos de la Provincia de Buenos Aires.

Los recursos serán distribuidos entre los Consejos Escolares, en la proporción que establezca al efecto la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia, para ser destinados al mantenimiento de los establecimientos escolares provinciales ubicados en su jurisdicción territorial.

De cualquier modo, este Fondo no puede ser considerado una descentralización a los municipios, toda vez que el destino que se les da a los recursos constituye una función provincial, que se cumple a nivel central por la Dirección General de Cultura y Educación⁵¹ y en forma descentralizada por los Consejos Escolares⁵². Es decir que sólo se trata de una modificación en el criterio de asignación de recursos que se destinan al mantenimiento de los establecimientos educativos, pero siempre en el ámbito del Estado provincial.

El hecho de que los Consejeros Escolares se elijan en cada partido bonaerense en conjunto con las autoridades locales no les da este carácter, sino que ellos son funcionarios provinciales.

Por tal motivo, en el presente trabajo se prescindirá del análisis de este fondo.

3.6. Descentralización y autonomía municipal.

En el punto II.2 se hizo mención a las diferencias entre la potestad tributaria y la administración tributaria.

La administración delegada a los municipios solo alcanza a las responsabilidades del cobro de los impuestos, sin que tengan atribuciones para modificar algún elemento de la obligación tributaria.

Por ello, si bien los municipios han recibido del gobierno provincial atribuciones en materia de recaudación tributaria, ellas no pueden considerarse un aumento de sus facultades autónomas, toda vez que, como se ha dicho, la potestad para la regulación de la relación tributaria se mantiene en el Estado provincial.

4. Otros recursos de origen provincial.

4.1. Juegos de azar.

⁵¹ Arts. 17; 57 y concs. ley 13.688.

⁵² Arts. 147 y concs. ley 13.688.

La explotación de los juegos de azar es la tercer fuente de recursos de la provincia de Buenos Aires, luego del impuesto a los ingresos brutos y la coparticipación federal.

Los municipios reciben también un porcentaje de recursos provenientes de las distintas actividades que administra o concesiona el Instituto de Loterías y Casinos de la Provincia.

En general, de la parte que le corresponde los municipios se otorga un porcentaje a aquél en que se encuentra la Sala de Juego o Casino y otra porción se distribuye entre el resto, de acuerdo al índice de coparticipación.

En el año 2009 se repartieron \$218.045.103 entre los municipios de la Provincia.

4.2. Fondo de fortalecimiento de recursos municipales (FFRM).

Por la ley 13.850⁵³, sancionada en 2008, se creó este Fondo que, de acuerdo a los fundamentos del proyecto -presentado en la Legislatura por el Poder Ejecutivo- tiene objetivo *“simplificar la estructura tributaria, compensando e incluso incrementando los recursos asignados a los municipios que se comprometan a no aplicar los gravámenes denominados usualmente “tasa de abasto” o similar y de publicidad y propaganda realizada en el interior de locales”*.

El Fondo para el fortalecimiento de recursos municipales se integra con el 2% del impuesto sobre los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal, previo a la distribución primaria de la coparticipación municipal.

Para participar de la distribución, los Municipios tienen que adherir al sistema y no deben aplicar tasas por: faenamamiento, inspección veterinaria y bromatológica, visado de certificados u otro tipo equivalente de tasa de abasto; ni derechos de publicidad y propaganda hecha en el interior de locales destinados al público⁵⁴.

Los recursos se repartirán entre los Municipios de acuerdo a las proporciones que les correspondan en el marco de la ley nro. 10559.

El Ministerio de Economía será la Autoridad de Aplicación del sistema.

Mediante este sistema se buscó eliminar estos tributos que generaban diversos cuestionamientos⁵⁵, que llegaron a planteos judiciales y ante la Comisión Federal de Impuestos, que no se resolvieron en definitiva y se tornaron abstractos a partir de que los municipios los derogaron.

⁵³ B.O. nro. 25.950 del 29/7/08.

⁵⁴ Esteban Echeverría, Ezeiza y Vicente López son los únicos municipios que no adhirieron al régimen.

⁵⁵ A la tasa de abasto, al cobrarse por las mercaderías ingresadas al territorio municipal, se la señalaba como una especie de aduana local; aquellas que se cobran sobre la facturación de los contribuyentes podrían implicar doble imposición.

Cabe señalar no obstante, que la Suprema Corte provincial se expidió reiteradamente a favor de la constitucionalidad de los derechos de publicidad y propaganda.

Sin perjuicio de los defectos que puedan tener las referidas tasas (cuyo análisis excede el alcance de este trabajo), la exigencia que se hace a los municipios de que no las establezcan para poder participar del FFRM implica una limitación a sus facultades en materia de obtención de recursos y una mayor centralización en la obtención de recursos.

Además, dado que el criterio de distribución del Fondo es el de la Coparticipación, los municipios ceden recursos propios a cambio de un reparto basado en criterios de necesidad fiscal.

4.3. Fondo de inclusión social (FIS).

Luego de dictada la ley 13.850, la Legislatura bonaerense sancionó la ley nro. 13.863⁵⁶ que crea el Fondo municipal de inclusión social el que se constituye con el 1,5% del impuesto sobre los ingresos brutos no descentralizado al ámbito municipal que perciba la Provincia de Buenos Aires.

Los recursos se distribuyen entre las Municipalidades que adhieran al régimen del Fondo para el fortalecimiento de recursos municipales, de acuerdo al índice de vulnerabilidad social establecido en el inciso a) del artículo 6 de la ley nro. 13.163.

Para este Fondo cabe reiterar lo dicho respecto del FFRM en cuanto a la modificación de criterios de reparto.

4.4. La tasa de abasto y la descentralización.

Porto (2008) considera que las tasas de abasto, en tanto gravan el ingreso a la jurisdicción de productos alimenticios provenientes de otras jurisdicciones y eximen a los que están en tránsito⁵⁷, cumplen con las tres dimensiones del principio de correspondencia: gravan el consumo municipal para financiar un bien que genera beneficios en la jurisdicción, el que decide el tributo es el que decide el gasto y es elegido por los residentes en el municipio.

En tal sentido, la decisión de limitar convencionalmente la facultad de los municipios de cobrar tasas de abasto, aleja de la correspondencia fiscal pues reemplaza un tributo votado localmente, por recursos de origen provincial.

⁵⁶ B.O. nro. 25.985 del 26/9/08.

⁵⁷ Se entienden por productos en tránsito a aquellos que se introducen en el municipio pero que no se destinan a la elaboración o comercialización o distribución local y a aquellos de producción local que se destinan a la comercialización fuera del partid.

IV. Evaluación del funcionamiento.

El sistema de descentralización instaurado comprende una serie de aspectos que deben ser analizados a efectos de poder establecer conclusiones respecto de su funcionamiento, a ello se dedica el capítulo.

1. El impuesto a los automotores de más de 10 años. Aclaración preliminar.

Este impuesto corresponde exclusivamente a los municipios, el gobierno provincial sólo fija las bases imponibles y sus alícuotas, el resto de las acciones tendientes al cobro corresponde a cada municipio.

Cuando los contribuyentes cumplen con el deber de contratar el seguro obligatorio y de realizar la verificación técnica vehicular, el municipio debe bonificar el monto del tributo en un mínimo del 50%, que establece la ley 13.010, pero, como no se establece un máximo, la bonificación puede llegar al 100%. La recaudación del impuesto depende de la política que adopta cada gobierno municipal al respecto y del esfuerzo realizado en procura del cobro.

En virtud de que toda la administración la realiza cada municipio respecto de los vehículos radicado en su territorio, la Provincia carece de los datos respecto del impuesto emitido, y más aún del efectivamente percibido.

Entonces, la única fuente para conocer los datos de lo recaudado por el tributo es cada uno de los municipios y, en la gran mayoría de los casos ellos no están disponibles a los ciudadanos lo que implica que si bien tales datos son importantes para el presente trabajo, no pueden ser analizados en profundidad.

De una revisión en las páginas web oficiales de los municipios que poseen -no son todos-, sólo 21 publican la recaudación esperada del tributo en los presupuestos del año 2008 o 2009, o ambos.

En la tabla I se detallan los datos estimados en su presupuesto para la recaudación del 2008 de los trece municipios los publican en sus páginas web. La columna 1 corresponde a los recursos presupuestados. La segunda (2) indica el porcentaje que el impuesto automotor representa sobre el total del cálculo de recursos del municipio y la número 3 el porcentaje que el impuesto significa sobre el total de fondos recibidos de la Provincia, incluyendo coparticipación, descentralización y Fondos específicos.

Tabla 1

| Partido | Cálculo de recursos (\$) | Porcentaje s/ presupuesto total (%) | Porcentaje s/ total transferido por la Pcia (%) |
|---------|--------------------------|--|---|
|---------|--------------------------|--|---|

| | [1] | [2] | [3] |
|-----------------|-----------|------|------|
| Berisso | 600.000 | 1,3 | 1,62 |
| Chivilcoy | 223.866 | 0,3 | 0,59 |
| Ensenada | 305.000 | 0,7 | 2,25 |
| Gral Villegas | 150.000 | 0,19 | 0,43 |
| Junín | 1.061.966 | 1,14 | 4,13 |
| Moreno | 1.200.000 | 0,86 | 1,24 |
| Morón | 198.838 | 0,09 | 0,28 |
| Necochea | 283.000 | 0,33 | 0,63 |
| Patagones | 180.000 | 0,28 | 0,43 |
| San Fernando | 1.058.008 | 0,73 | 2,33 |
| San Nicolás | 722.775 | 0,74 | 2,2 |
| Tandil | 995.325 | 0,93 | 1,7 |
| Vicente López | 2.652.818 | 0,82 | 3,07 |
| Media | | 0,65 | 1,61 |
| Desvío estándar | | 0,38 | 1,17 |

De los datos obtenidos surge que los recursos del impuesto automotor representan un 0,65% de promedio del presupuesto municipal, con valores máximos de 1,30% y 1,14% para Berisso y Junín y mínimos de 0,9% y 0,19% en los municipios de Morón y Gral. Villegas.

Por otro lado, comparado el impuesto con el resto de las transferencias provinciales, en promedio aquel alcanza al 1,61%, pero con un desvío estándar de 1,17, derivado de las distancias entre valores extremos: 0,28% de Morón y 4,13% correspondiente a Junín. Procede aclarar aquí que esta comparación se hace entre valores presupuestados (IA) y efectivamente percibidos (transferencias). Sería más adecuado recurrir a los recursos percibidos por el IA, aunque cabe esperar, con una adecuada formulación presupuestaria, una coincidencia entre ambos valores.

La tabla II corresponde al año 2009, del que se poseen datos de 10 municipios, entre los que se cuentan San Fernando, San Nicolás y Vicente López, que también publican los recursos del año 2008.

En relación a estos tres municipios, todos proyectan un incremento del rubro en el 2009, siendo el más significativo el de San Nicolás que casi duplica el cálculo de recursos del ejercicio anterior.

Tabla 2

| Partidos | Cálculo de recursos (\$) | Porcentaje s/ presupuesto total (%) | Porcentaje s/ total transferido por la Pcia (%) |
|-----------------|--------------------------|--|---|
| | [1] | [2] | [3] |
| Baradero | 290.000 | 0,67 | 1,40 |
| Ituzaingó | 1.980.000 | 1,43 | 5,31 |
| Quilmes | 3.593.087 | 0,88 | 2,60 |
| Ramallo | 122.500 | 0,23 | 0,72 |
| San Fernando | 1.200.000 | 0,57 | 2,21 |
| San Isidro | 6.500.000 | 1,65 | 4,95 |
| San Nicolás | 1.339.000 | 1,18 | 3,43 |
| Tigre | 2.024.148 | 0,38 | 2,20 |
| Trenque Lauquen | 625.000 | 0,58 | 1,47 |
| Vicente López | 2.700.000 | 0,71 | 2,61 |

| | | | |
|-----------------|--|------|------|
| Media | | 0,83 | 2,69 |
| Desvío estándar | | 0,46 | 1,49 |

Respecto de los porcentajes que los recursos del impuesto representan sobre el presupuesto municipal, se obtiene una media de 0,83%, con valores máximos de 1,65% y 1,43% para San Isidro e Ituzaingó y mínimos de 0,23% y 0,38% en Ramallo y Tigre.

En la comparación del impuesto con el resto de las transferencias provinciales, en promedio aquel alcanza al 2,69%, pero con un desvío estándar de 1,49, derivado de las distancias entre valores extremos: 0,72% de Ramallo y 5,31% correspondiente a Ituzaingó.

2. Los montos totales distribuidos.

La implementación del nuevo sistema ha generado un aumento en los recursos totales que la Provincia transfiere a los municipios considerados en su conjunto.

En primer lugar, de los impuestos descentralizados le corresponde a los municipios un 20 % de lo recaudado por IIR y un 22,5 % de IIBD, en tanto por la coparticipación se les asigna un 16,14 % del resto de los recursos coparticipables. Es decir que el coeficiente medio de distribución de recursos es 0,1614, mientras que los marginales para el IIR y el IIBD respectivamente son 0,2 y 0,225.

El aumento por la modificación de estos coeficientes estaría dado entonces por:

$$\text{Aumento} = (IIR \times 0,2 + IIBD \times 0,225) - (IIR + IIBD) \times 0,1614$$

Donde:

IIR es la recaudación total del impuesto inmobiliario rural,

IIB es la recaudación total del impuesto a los ingresos brutos descentralizados.

Para una recaudación en el año 2009 de \$444.786.255 de IIR y \$498.596.505 de IIBD, el aumento es de:

$$\text{Aumento} = (\$444.786.255 \times 0,2 + \$498.596.505 \times 0,225) - \$943.382.760 \times 0,1614$$

$$\text{Aumento} = \$88.957.251 + \$112.195.433 - \$152.261.977 = \$48.890.707$$

Entonces, en el año 2009 el conjunto de municipios bonaerenses obtuvo, en virtud de la descentralización del cobro de impuestos, un incremento en el total de sus recursos de casi 49 millones de pesos (ver columna 5 de la tabla).

Dicho aumento corresponde a \$17.168.749 de incremento por el IIR (columna 2) y a \$31.721.957 del IIBD (columna 4).

Otro rubro que aumenta lo transferido por el gobierno provincial a los municipios es lo correspondiente al Fondo de fortalecimiento de programas sociales. En el 2009, el dinero que obtuvo el Fondo fue de \$214.665.497, de los cuales son un aumento genuino para los municipios \$149.665.497 (columna 6).

Ello porque del total de casi 215 millones deben descontarse los 65 millones que se le asignan de los fondos coparticipables por la ley de presupuesto⁵⁸, pues ellos les hubieran correspondido a los municipios de cualquier modo.

El aumento total en los recursos recibidos por los municipios está dado por la suma de la parte que les corresponde de los impuestos descentralizados y las sumas del Fondo descontadas las que se asignan de la masa coparticipable.

$$\text{Aumento total} = \$48.890.707 + \$149.665.497 = \$198.556.204$$

Como puede observarse, en el año 2009 el incremento fue de casi 200 millones de pesos sobre los que le hubieran correspondido por el sistema de coparticipación (columna 7), que representan un incremento del 4,10%, respecto de los \$4.846.189.915 millones que constituyeron la masa coparticipable de ese año.

En la tabla siguiente se analizan los montos distribuidos de IIR [1]; IIBD [3] y FFPS y SA [6] y el aumento de recursos que ello representa ante el cambio de modalidad de reparto respecto del sistema puro de coparticipación, en los años comprendidos en el período 2.003-2.009.

⁵⁸ Art. 56, ley 14.062.

La última columna de la tabla [8] corresponde al porcentaje que representa el incremento total sobre los fondos transferidos por la Provincia en concepto de coparticipación de acuerdo al régimen de la ley 10.559.

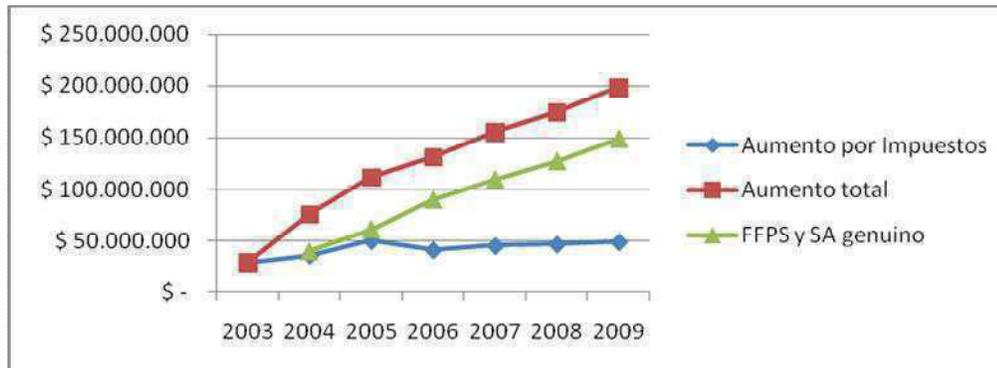
Tabla 3

| Año | IIR distribuido | Aumento IIR | IIBD distribuido | Aumento IIBD | Aumento por ambos Impuestos | FFPS y SA genuino | Aumento total | Porcentaje s/coparticipación (%) |
|-------|-----------------|-------------|------------------|--------------|-----------------------------|-------------------|-----------------|----------------------------------|
| | [1] | [2] | [3] | [4] | [2] + [4] = [5] | [6] | [5] + [6] = [7] | [8] |
| 2.003 | 33.955.530 | 12.033.840 | 47.440.965 | 16.813.078 | 28.846.918 | 0 | 28.846.918 | 2,24 |
| 2.004 | 47.975.224 | 17.002.419 | 53.663.728 | 19.018.425 | 36.020.845 | 40.199.712 | 76.220.557 | 4,45 |
| 2.005 | 66.146.461 | 23.442.306 | 75.207.013 | 26.653.365 | 50.095.671 | 61.709.614 | 111.805.285 | 5,34 |
| 2.006 | 76.170.486 | 14.700.904 | 93.498.578 | 26.435.638 | 41.136.542 | 90.356.356 | 131.492.898 | 5,19 |
| 2.007 | 82.579.541 | 15.937.851 | 103.927.219 | 29.384.216 | 45.322.067 | 110.028.204 | 155.350.271 | 4,79 |
| 2.008 | 87.990.692 | 16.982.204 | 105.152.961 | 29.730.780 | 46.712.984 | 127.912.180 | 174.625.164 | 4,03 |
| 2.009 | 88.957.251 | 17.168.749 | 112.195.433 | 31.721.957 | 48.890.707 | 214.665.497 | 198.556.204 | 4,10 |

En pesos.

El siguiente gráfico evidencia los incrementos interanuales de recursos municipales por la descentralización.

Gráfico 1



3. Los recursos distribuidos a los municipios por los Fondos de fortalecimiento de recursos municipales y de inclusión social.

En el año 2009, por los Fondos de fortalecimiento de recursos municipales y de inclusión social se distribuyeron entre los municipios adherentes \$261.405.359 y \$195.170.049 respectivamente.

Si bien esto representa un aumento de dinero para los gobiernos municipales, hay que considerar que para poder recibirlo debieron derogar las tasas de abasto y los derechos de publicidad, por lo que la incidencia final en los presupuestos municipales es difícil de determinar sin los datos de la recaudación municipal -escasamente publicada- por tales rubros.

De cualquier modo, dado que la incorporación es voluntaria, cabe concluir que si se unieron al régimen es porque los recursos recibidos de la jurisdicción provincial al menos igualan los que obtenían por los tributos municipales.

4. Incidencia de la modificación de criterios de repartos entre los municipios.

Conjuntamente con la distribución por coparticipación, se ha establecido mediante la descentralización tributaria, otra forma de asignación de recursos a los municipios, que contiene pautas diferentes a las de aquella.

Se incorporan criterios devolutivos en la asignación de la recaudación del IIR y del IIBD, y para el reparto de recursos mediante los fondos establecidos, se recurre a indicadores redistributivos, pero distintos a los contemplados en la ley de coparticipación.

En este apartado se analiza la incidencia de esta modificación, a fin de determinar los municipios que se benefician y los que se perjudican, para lo cual se evalúan las dos posibilidades de distribución de recursos, con el sistema de la ley 13.010, y con los coeficientes de la ley de coparticipación.

Para asegurar la igualdad de montos globales tenidos en cuenta en la comparación, se incluyen los recursos correspondientes a los municipios del IIR y del IIBD y los del FFPS y SA, no así el Fondo compensador de mantenimiento de obras viales, pues el aumento de recursos recibidos se compensa con la obligación de gasto en el mantenimiento de los caminos provinciales que asume cada municipio.

La coparticipación implícita, esto es, lo que hubiera recibido cada gobierno local aplicando el sistema de la coparticipación, pero incrementando los montos repartidos, se obtiene mediante el siguiente cálculo:

$$C.I._n = (IIRLD + IIBD + FFPS) \times Coef. Cop_n$$

Donde:

$C.I._n$ es la coparticipación implícita correspondiente a cada municipio n ,

$IIRLD$ es el monto total del impuesto inmobiliario rural que corresponde a los municipios,

$IIBD$ es el monto total del impuesto a los ingresos brutos descentralizado que corresponde a los municipios,

$FFPS$ corresponde al Fondo de fortalecimiento de programas sociales y saneamiento ambiental, y

Coef. cop._n es el coeficiente de coparticipación que corresponde de acuerdo a las pautas de la ley de coparticipación a cada municipio n.

En valores del año 2009, la coparticipación implícita para cada municipio en la distribución realizada por la provincia sería entonces:

$$C.I._n = (\$112.195.433 + \$ 88.957.251 + \$214.665.497) \times Coef. Cop_n$$

Se tiene en cuenta así el aumento en el dinero total distribuido a partir de la instauración del sistema en análisis.

En el cuadro del anexo I se detallan los montos recaudados por cada municipio en concepto de impuesto a los ingresos brutos e inmobiliario rural de libre disponibilidad y los recibidos por el Fondo de fortalecimiento de programas sociales y saneamiento ambiental, y los valores de la coparticipación implícita en cada rubro, calculada de acuerdo a las fórmulas desarrolladas precedentemente. Asimismo, se calcula la diferencia entre lo recibido y lo que le hubiera correspondido a cada municipio con el sistema de reparto de la Ley de coparticipación municipal y se expresa esa diferencia en pesos y en porcentaje del total de lo recibido por descentralización y por coparticipación.

4.1. Análisis por categorías.

A efectos de poder hacer un análisis de conjunto del funcionamiento que permita sacar conclusiones generales, se realizó una categorización de los municipios de acuerdo a similitudes geográficas y económicas⁵⁹.

⁵⁹ Las categorías son: **GBA - Nivel Alto:** San Isidro y Vicente López; **GBA - Nivel Intermedio:** Ituzaingó, Hurlingham, General San Martín, San Fernando, Avellaneda, Lanús, Morón, Lomas de Zamora, Tres de Febrero y Quilmes; **GBA - Nivel Bajo:** Malvinas Argentinas, Merlo, San Miguel, José C. Paz, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Almirante Brown, Moreno, Ezeiza, La Matanza y Tigre; **GBA - Partidos Periféricos:** San Vicente, Presidente Perón, Marcos Paz, Pilar, Escobar y General Rodríguez; **Grandes Centros del Interior:** Berisso, Ensenada, Bahía Blanca, La Plata y General Pueyrredón; **Centros Medianos del Interior:** Coronel Rosales, Campana, Mercedes, Lujan, San Pedro, Olavarría, Azul, Chivilcoy, Bragado, Chacabuco, San Nicolás, Tandil, Pehuajó, Necochea, Zárate, Tres Arroyos, Balcarce, Junín y Pergamino; **Moderadamente Rurales:** Dolores, Chascomús, General Madariaga, Bolívar, Las Flores, Cañuelas, Colón, Benito Juárez, Saladillo, Baradero, Arrecifes, Veinticinco de Mayo, San Antonio de Areco, Lincoln, Lobos, General Alvarado, Nueve de Julio y Salto; **Predominantemente Rurales:** Patagones, Saavedra, Maipú, Salliquelo, Mar Chiquita, General Belgrano, General Las Heras, General Lavalle, Coronel Suárez, Magdalena, Coronel Pringles, Ayacucho, Punta Indio, Coronel Dorrego, Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, Carlos Casares, Trenque Lauquen, Brandsen, Adolfo G. Chaves, Ramallo, Monte, Capitán Sarmiento y Rojas; **Exclusivamente Rurales:** Villarino, Púan, Tornquist, General Paz, Tordillo, Castelli, Laprida, General Guido, Tapalqué, Roque Pérez, Guaminí, Adolfo Alsina, Rauch, Tres Lomas, Daireaux, Navarro, General Alvear, Suipacha, General La Madrid, Pila, Pellegrini, General Viamonte, Carlos Tejedor, San Cayetano, Hipólito Yrigoyen, Rivadavia, Leandro N. Alem, Florentino Ameghino, General Pinto, General Arenales, General Villegas, Lobería, Carmen de Areco y Alberti; **Otros Partidos De La Costa:** Monte Hermoso, Partido de La Costa, Villa Gesell y Pinamar.

Con estas categorías se realiza el cuadro siguiente, en el que se presenta la diferencia de lo recibido por cada uno de los ítems analizados y de lo que hubieran recibido en concepto de coparticipación, expresada en porcentaje del total de recursos recibidos por los municipios por descentralización y coparticipación.

Las tres primeras columnas del cuadro corresponden a cada uno de los rubros de descentralización versus la coparticipación implícita en ellos y en la cuarta se incorpora el total de los rubros.

En la última se calcula el desvío estándar de los porcentajes respecto de la media de cada categoría.

Tabla 4

| Categorías | IIB vs. C.I. IIB | IIR vs. C.I. IIR | FFPS vs. C.I. FFPS | Total descent. vs. C.I. | Desvío estándar |
|-------------------------------|------------------|------------------|--------------------|-------------------------|-----------------|
| GBA - Nivel alto | 0,92 | -1,71 | -0,24 | -1,02 | 0,47 |
| GBA - Nivel intermedio | 1,16 | -1,62 | 3,68 | 3,23 | 1,77 |
| GBA - Nivel bajo | -0,56 | -1,57 | 1,21 | -0,93 | 1,99 |
| GBA - Partidos periféricos | -0,75 | -0,92 | 1,35 | -0,32 | 2,47 |
| Grandes centros del interior | 2,48 | -1,07 | 0,87 | 2,29 | 3,03 |
| Centros medianos del interior | 0,08 | 2,11 | -1,67 | 0,53 | 4,12 |
| Moderadamente rurales | -0,42 | 3,23 | -2,28 | 0,53 | 4,12 |
| Predominantemente rurales | -1,10 | 1,48 | -3,00 | -2,62 | 3,91 |
| Exclusivamente rurales | -1,00 | 2,69 | -2,90 | -1,21 | 3,97 |
| Otro partidos de la costa | -0,19 | -1,71 | -2,96 | -4,87 | 1,89 |

En porcentaje del total de recursos de coparticipación y descentralización.

Los municipios que más se perjudican con el nuevo sistema son los municipios urbanos de la costa y los predominantemente rurales, que reciben, respectivamente, un 4,87 y 2,62 por ciento menos de lo que recibirían si se repartieran los fondos de acuerdo a los indicadores de la Ley de Coparticipación Municipal. También pierden los municipios del Gran Buenos Aires de nivel alto, bajo y periféricos y los exclusivamente rurales.

La mayor disminución de recursos de los municipios del Gran Buenos Aires se debe a la nueva distribución del impuesto inmobiliario rural, dado que son partidos de relativamente baja extensión territorial y, en consecuencia, con poca base imponible para el tributo. Como puede apreciarse en el Anexo I, de todos los municipios del Gran Buenos Aires, sólo General Rodríguez tiene números positivos en el IIR.

Los caracterizados como de nivel bajo y periféricos también pierden en el rubro de los ingresos brutos, dada su menor actividad económica relativa. En cambio, son ganadores respecto del reparto mediante el FFPS y SA, aunque en una proporción que no alcanza a compensar el signo negativo de la distribución global.

Los partidos de la categoría de la costa son los más perjudicados, pues pierden en todas las categorías.

Finalmente, el sistema de descentralización implica que los municipios clasificados como predominantemente rurales y exclusivamente rurales reciban un 2,62% y un 1,21% menos de recursos de los que les corresponderían aplicando los criterios de la Ley de coparticipación. El reparto de ingresos brutos descentralizados y del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales es lo que perjudica a estos partidos, en tanto se benefician por la recaudación del impuesto inmobiliario rural.

Los beneficiados con el sistema son los de nivel intermedio del Gran Buenos Aires (3,23%), los grandes centros del interior (2,29%), los centros medianos del interior (0,53%) y los moderadamente rurales (0,53%).

Las dos primeras categorías deben el beneficio al carácter devolutivo del impuesto a los ingresos brutos y a los recursos recibidos por le FFPS y SA. En tanto los centros medianos del interior y los moderadamente rurales son favorecidos por el impuesto rural, ya que reciben un 2,11% y 3,23% más de lo que les correspondería con los coeficientes de la coparticipación municipal general, por ser partidos de zonas rurales extensas.

Los grandes centros del interior, reciben un 2,69% más de dinero sobre el total recibido por coparticipación y descentralización, correspondiente a la recaudación del impuesto a los ingresos brutos. También se benefician con el sistema de distribución del IIB instaurado por la ley 13.010, los centros medianos del interior (0,25%), otros de los ganadores netos, que son partidos grandes con una actividad económica importante; y los municipios del GBA de nivel alto (0,95%) y de nivel intermedio (1,04%) y los partidos de la costa -éstos sólo en un 0,02%- estas tres categorías son perdedores en el total.

4.2. Análisis de los resultados para los municipios por categorías.

La categoría de los partidos del GBA de nivel alto son sólo dos municipios, y tienen resultados equivalentes en las categorías de ingresos brutos -ganador- y en inmobiliario rural -perdedores-, en tanto en el reparto del FFPS San Isidro se beneficia y Vicente López se perjudica.

En los de nivel intermedio hay coincidencia en los valores de cada rubro, pues excepto Hurlingam que recibe apenas un 0,03% menos por la distribución del IIB, todos los demás se benefician con éste impuesto y con el Fondo, y todos pierden con el IIR. En el resultado final todos se benefician con el reparto, principalmente a partir del reparto del FFPS. En el caso de Hurlingam, si bien obtiene un resultado positivo en este último rubro, el monto no alcanza a compensar la pérdida de impuesto rural, por lo que el resultado final es negativo. El desvío estándar es bajo, lo que evidencia la proximidad entre los porcentajes individuales del total del sistema de descentralización versus la coparticipación respecto de la media.

En cuanto a los de nivel bajo y periféricos la gran mayoría se perjudica con el reparto de ambos impuestos y se beneficia con el FFPS. En el total, los resultados individuales están repartidos y en la consideración por categorías, ambas son perdedoras.

Los grandes centros del interior se perjudican todos con el IIR y tienen resultados dispares en el resto de los rubros. En el total hay ganadores y perdedores, y en el global de la categoría se benefician. El desvío estándar tiene un valor de 3,13, lo que demuestra la poca homogeneidad en el interior de la categoría.

Por su parte, los centros medianos se benefician principalmente por el IIR, rubro en el que 16 de los 19 municipios obtienen un saldo positivo, y se perjudican fundamentalmente con las pautas distributivas del FFPS, rubro en el que son 16 los perdedores. Conforme surge de la columna del desvío estándar del cuadro, con un valor de 4,12, hay una divergencia importante entre los porcentajes individuales de las diferencia entre el sistema de descentralización y el de coparticipación respecto de la media, y respecto de los valores máximos y mínimos. Así, en los extremos, Coronel Rosales pierde un 4,55% de sus recursos totales con la descentralización y a Pergamino le aumentan un 12,49%. El resultado negativo de Coronel Rosales se debe a que pierde en todas las categorías, en tanto que Pergamino gana en todas con un 9,57% en el IIR.

En cuanto a los rurales, en sus tres caracterizaciones, menos Lobos y San Nicolás, todos los partidos tienen saldo perdedor con el FFPS, y en su gran mayoría, también pierden con el reparto devolutivo del IIB. En cambio el reparto del impuesto inmobiliario rural beneficia a la casi totalidad de los municipios, sólo uno en los moderadamente rurales; seis en los predominantemente rurales y cuatro en los exclusivamente rurales son los perjudicados. Es este impuesto el que determina el beneficio total de los moderadamente y los exclusivamente rurales.

Estas tres categorías tienen también un alto desvío estándar, con diferencias de más de 15 puntos entre los valores máximos y mínimos de los porcentajes de la diferencia entre formas de distribución.

Finalmente, los partidos de la costa pierden en todos los rubros, excepto Villa Gesell y Pinamar en mayor medida, que ganan con el IIB, a partir de su actividad económica, sustentada en el turismo.

4.3. Los criterios de reparto del sistema y la evolución en el período 2007-2009.

El criterio de reparto del FFPS es redistributivo, de acuerdo a necesidades sociales insatisfechas, y la distribución de la recaudación de los impuestos es devolutiva, ya que a cada jurisdicción le corresponde lo obtenido en ella.

Es decir que en el sistema se combinan criterios de reparto redistributivos y devolutivos. En la tabla 5 se analiza el resultado en los últimos 3 años (2007-2009), a fin de comparar la incidencia de lo aportado por cada rubro en el resultado final.

Como surge de la tabla 6, el FFPS ha duplicado los recursos distribuidos en el período considerado, en tanto el IIBD ha tenido un leve incremento y el IIR una disminución del orden del 20 por ciento.

En el año 2007, de las cuatro categorías que se beneficiaron con el Fondo, sólo una - los grandes centros del interior- fue ganadora neta, las otras tres (GBA - Nivel intermedio; GBA - Nivel bajo y GBA - Partidos periféricos) pierden en el reparto total. Las cuatro categorías se perjudican con la distribución del IIR y los partidos del GBA de nivel bajo y los periféricos, también con el IIB.

Al año siguiente, se repiten las categorías ganadoras y perdedoras, con la diferencia de que se suma a los beneficiados la categoría de los del GBA nivel intermedio. Asimismo, a partir del aumento de la participación relativa del FFPS en el total de la descentralización, se achican las distancias entre los que ganan y los que pierden.

Finalmente, en el 2009, el nuevo aumento del FFPS hace que los ganadores en esta distribución mejoren su resultado final. Del 2007 al 2009 mejoran todas las categorías del GBA, por la pérdida absoluta y relativa respecto del FFPS, del IIR; y como contrapartida empeora la situación de los del interior, excepto los grandes centros.

Tabla 5

| Categorías | 2007 | | | | 2008 | | | | 2009 | | | |
|-------------------------------|------------------|------------------|--------------------|----------------|------------------|------------------|--------------------|----------------|------------------|------------------|--------------------|----------------|
| | IIB vs. C.I. IIB | IIR vs. C.I. IIR | FFPS vs. C.I. FFPS | Total vs. C.I. | IIB vs. C.I. IIB | IIR vs. C.I. IIR | FFPS vs. C.I. FFPS | Total vs. C.I. | IIB vs. C.I. IIB | IIR vs. C.I. IIR | FFPS vs. C.I. FFPS | Total vs. C.I. |
| GBA - Nivel alto | 0,95 | -2,92 | -1,12 | -3,09 | 0,78 | -2,29 | -0,30 | -1,81 | 0,92 | -1,71 | -0,24 | -1,02 |
| GBA - Nivel intermedio | 1,04 | -2,87 | 1,70 | -0,13 | 0,88 | -2,13 | 2,88 | 1,63 | 1,16 | -1,62 | 3,68 | 3,23 |
| GBA - Nivel bajo | -0,61 | -2,85 | 1,75 | -1,71 | -0,51 | -2,11 | 1,16 | -1,45 | -0,56 | -1,57 | 1,21 | -0,93 |
| GBA - Partidos periféricos | -0,94 | -1,96 | 1,75 | -1,14 | -0,77 | -1,41 | 1,28 | -0,90 | -0,75 | -0,92 | 1,35 | -0,32 |
| Grandes centros del interior | 2,69 | -1,99 | 0,59 | 1,29 | 2,21 | -1,46 | 0,86 | 1,61 | 2,48 | -1,07 | 0,87 | 2,29 |
| Centros medianos del interior | 0,25 | 3,42 | -1,25 | 2,42 | 0,19 | 2,63 | -1,22 | 1,60 | 0,08 | 2,11 | -1,67 | 0,53 |
| Moderadamente rurales | -0,35 | 5,21 | -1,79 | 3,06 | -0,30 | 4,01 | -1,94 | 1,77 | -0,42 | 3,23 | -2,28 | 0,53 |

| | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Predominantemente rurales | -1,12 | 2,69 | -2,26 | -0,69 | -0,87 | 2,04 | -2,54 | -1,36 | -1,10 | 1,48 | -3,00 | -2,62 |
| Exclusivamente rurales | -1,21 | 5,15 | -2,42 | 1,52 | -0,98 | 3,82 | -2,73 | 0,11 | -1,00 | 2,69 | -2,90 | -1,21 |
| Otros partidos de la costa | 0,02 | -3,24 | -2,46 | -5,68 | -0,03 | -2,39 | -2,65 | -5,08 | -0,19 | -1,71 | -2,96 | -4,87 |

En porcentaje del total de recursos de coparticipación y descentralización.

Tabla 6. Montos obtenidos.

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------|------|------|------|
| IIBD | 100 | 107 | 136 |
| IIR | 100 | 101 | 86 |
| FFPSySA | 100 | 153 | 196 |

Año 2007 base 100.

5. Eficiencia desde el punto de vista recaudatorio.

La traslación de la responsabilidad del cobro de estos impuestos a los municipios podría generar las condiciones para que se obtenga un aumento en su cobrabilidad.

La proximidad del municipio con el contribuyente debiera poner a aquel en mejores condiciones que a la Provincia para conseguir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tanto el cobro regular, como si debe recurrirse a medidas coercitivas de pago⁶⁰.

Para que esto ocurra, el sistema debe dar a los municipios los suficientes incentivos para que se esfuercen en conseguir un aumento en la recaudación.

Si se modifica el régimen, variándose, por ejemplo, los porcentajes que le corresponde a los municipios del monto recaudado, seguramente disminuirá la voluntad de los gobiernos locales de desarrollar los medios de cobro, pues no tendrán la certeza de que se mantengan las reglas establecidas con anterioridad, y que los aumentos de recaudación que obtengan no irán a parar a las arcas del Estado Provincial⁶¹.

Asimismo, los contribuyentes perciben que pueden ejercer un mayor control sobre el ámbito municipal que sobre el provincial, y conocer el destino que se le da al dinero que tributan, por lo que se debiera generar en ellos una mayor disposición al cumplimiento de las obligaciones en la materia.

5.1. Análisis global.

Se analiza en el presente capítulo el desempeño de la recaudación tributaria en el período comprendido entre el 2003 -fecha en que se implementa el sistema- y el 2009.

Se toma lo recaudado por los impuestos bonaerenses descentralizados y los centralizados y los impuestos a las ganancias y al valor agregado.

⁶⁰ Al menos, las medidas no judiciales, dado que la legitimada para el cobro por vía judicial de los impuestos sigue siendo la Provincia.

⁶¹ La ley debiera establecer una relativa estabilidad del sistema, garantizándose durante un tiempo los porcentajes asignados a cada nivel de gobierno.

Desde luego que esa garantía podría ser dejada de lado por la Legislatura mediante una nueva ley, pero ello debiera requerir de mayores consensos que si no se establece un período de invariabilidad

Los resultados se expresan en el cuadro siguiente, que contiene la variación entre períodos anuales y la variación absoluta entre el 2003-2009.

Las primeras tres filas del cuadro corresponden a la recaudación de los impuestos descentralizados: el impuesto inmobiliario rural (IIR) y el impuesto a los ingresos brutos (IIBD), la tercera fila es el total.

Las tres filas siguientes contienen los mismos valores pero de los impuestos no descentralizados: inmobiliario urbano (IIU) e ingresos brutos centralizados (IIBC).

Finalmente, las tres últimas corresponden a dos impuestos nacionales: al valor agregado (IVA) y a las ganancias y al total de ellos.

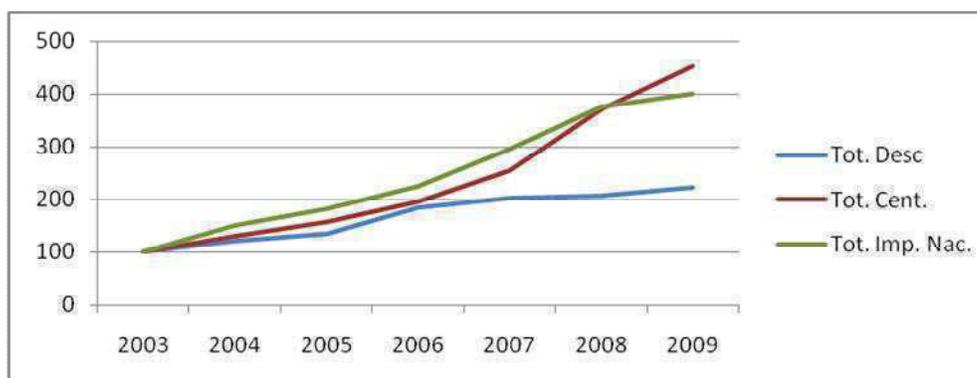
En las columnas se detallan los incrementos interanuales entre el 2003 –año base- y el 2009.

Tabla 7

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| IIR | 100 | 118 | 133 | 212 | 236 | 235 | 220 |
| IIBD | 100 | 122 | 136 | 154 | 164 | 177 | 228 |
| Tot. Desc | 100 | 120 | 134 | 185 | 202 | 208 | 223 |
| IIU | 100 | 110 | 117 | 113 | 135 | 144 | 161 |
| IIBC | 100 | 134 | 166 | 212 | 279 | 416 | 510 |
| Tot. Cent. | 100 | 130 | 158 | 196 | 255 | 371 | 452 |
| IVA | 100 | 148 | 176 | 225 | 299 | 383 | 417 |
| Imp. Gan. | 100 | 151 | 190 | 228 | 291 | 364 | 377 |
| Tot. Imp. Nac. | 100 | 149 | 182 | 226 | 296 | 375 | 400 |

Año 2003 base 100.

Gráfico 2



5.2. Evolución de la recaudación.

Entre el primer y el último año del período de análisis hubo un aumento de la recaudación en todos los impuestos, explicado en gran parte por la incidencia de los impuestos con bases imponibles correspondientes a la actividad económica.

Entre los años 2003 y 2005 el incremento es similar en todas las categorías, con una leve superioridad de los impuestos nacionales.

En cuanto al IIR, cabe destacar que no se evidencian pérdidas por economías de escala existentes en la recaudación centralizada, sino que hay un incremento incluso superior al inmobiliario urbano, que puede explicarse por una mayor proximidad con el contribuyente que permitan aumentar los porcentajes de pago del tributo.

A partir del 2006 hay un aumento importante en el IIR, en virtud de la decisión provincial de incrementar el monto del impuesto de acuerdo al índice de productividad por partido⁶². Es decir que el principal aumento se debe a decisiones centralizadas y no a la propia mecánica del sistema.

En cambio, en el año 2009, sin modificaciones de alícuotas o bases imponibles, la recaudación del tributo disminuyó aproximadamente un 6%, en tanto en los demás se registran aumentos.

En este año se generalizó la aplicación del revalúo fiscal del año 2005⁶³. Para atemperar el efecto sobre los contribuyentes que verán modificado el valor del tributo, se establece que el incremento no podrá ser superior al 20% del que hubiera correspondido en el año 2008.

En los fundamentos de la ley impositiva 2009 la Administración provincial sostiene que “el impacto de homogeneizar esta situación es neutral en términos de recaudación, puesto que el aumento del impuesto en determinadas partidas es compensado con la disminución del mismo en otras”.

Finamente, en el año 2008 se registra un importante aumento en la recaudación del impuesto a los ingresos brutos centralizados, a partir de la modificación de la alícuota general que paso de 3% a 4,5%⁶⁴.

No se registró un incremento en el rendimiento del impuesto descentralizado similar en virtud de las extensiones al pago del tributo a de pequeñas y medianas empresas bonaerenses, muchas de las cuales abonan el impuesto a las municipalidades.

6. Análisis de los modos de distribución de recursos en los distintos fondos.

Un aspecto que corresponde analizar de cada uno de los modos de asignación de recursos a los municipios, es la posibilidad que tienen las partes de influir o manipular los parámetros utilizados para el reparto.

Por otra parte, cuando los recursos tienen una asignación específica, es importante que existan los medios para controlar que a los fondos se les da el destino para el cual han sido otorgados.

⁶² Ver Sección III.3.3.1.

⁶³ En revalúo de la tierra urbana de 2005 que se empezó a aplicar en el 2007 sólo a aquellos inmuebles que sufrían modificaciones del estado parcelario posteriores al revalúo (ver III.3.3.1).

⁶⁴ Ver sección III.3.3

6.1. Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales.

Este Fondo distribuye los recursos en forma automática a los municipios en proporción a la longitud de kilómetros de red vial provincial de tierra del distrito. Y, desde luego, estas cantidades no son manipulables, por lo que no hay problemas de información para la distribución.

La ley 13.010, no preveía un sistema para controlar que los fondos se destinaban al mantenimiento y a la realización de obras de la red vial provincial de tierra. Tal situación cambió con la sanción de la ley 13.450, que en su artículo 4 encomienda al Poder Ejecutivo el establecer un mecanismo para el seguimiento y evaluación de las tareas y obras de mantenimiento que se realicen.

En virtud de ello, se dictó el decreto 130/07 que establece que en cada uno de los Municipios comprendidos en el régimen de Descentralización Administrativa Tributaria debe crear una Comisión Asesora Local⁶⁵, cuyas funciones serán las de participar en la elaboración de un Plan de mantenimiento de la Red Vial Provincial de Tierra y observar el cumplimiento de las obras estipuladas en él.

Dicho plan debe establecer las obras que se considera necesario ejecutar en el transcurso del año siguiente y su correspondiente valoración, y se debe programar teniendo en cuenta las prioridades establecidas desde el punto de vista técnico y de acuerdo con el flujo de fondos disponibles.

La Comisión Asesora Local enviará al Ministerio de Economía un informe trimestral describiendo sintéticamente el cumplimiento registrado en la ejecución del Plan de Mantenimiento.

Si bien no se establece cuáles serían las consecuencias del incumplimiento del Plan, o que de este surja que no se han invertido en él todos los recursos recibidos por el FCMOS, sí se establece un mecanismo para que el Ministerio de Economía -autoridad de aplicación del sistema- conozca la desviación en la utilización de los recursos y adopte alguna medida destinada a evitarla.

6.2. Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales.

De acuerdo a lo estipulado por el decreto 609/04, el Ministerio de Desarrollo Humano y cada uno de los municipios suscriben un convenio que establece los mecanismos operativos para la asignación, distribución, destino y rendición de los recursos que integran el Fondo.

En los convenios se establecen los destinos principales de los programas que pueden llevar adelante los municipios⁶⁶, y se encomienda al Ministerio la atribución de aprobarlos, o de objetarlos total o parcialmente en cuyo caso solicitará su redefinición. No se establece que pasa si el municipio no los redefine, o ésta es también objetada. Aunque podría suceder que no se les otorguen los recursos hasta que no estén aprobados los programas.

⁶⁵ se integra con:

- Dos representantes del Poder Ejecutivo Municipal.
- Dos representantes de las Entidades que agrupan a los productores.
- Un representante de la Dirección de Vialidad Provincial.

⁶⁶ Las acciones a desarrollar por los municipios se deben estructurar en dos ejes: políticas de seguridad alimentaria y programas de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Los gobiernos municipales deben destinar estos recursos a los programas aprobados, no pudiendo utilizarlos con otro fin.

Dentro de los 45 días corridos posteriores a la recepción de los fondos el municipio debe demostrar el destino dado a los recursos mediante la elaboración de unas planillas de rendición, en las que se informará también el impacto social del programa.

Corresponde al Ministerio realizar el seguimiento, evaluación y monitoreo de la gestión del Fondo a nivel municipal.

Si no se acredita que los fondos fueron aplicados a los destinos correspondientes, el Ministerio de Desarrollo Humano le comunica tal circunstancia al de Economía, quién dispondrá la suspensión de la distribución de los recursos.

Por medio de esta rendición, el Ministerio controla que los municipios no alteren el destino que deben dar a los recursos recibidos, por lo que con una adecuada verificación de las presentaciones de los municipios, no debiera haber una desviación de los objetivos del Fondo.

Por otro lado, se establece la prohibición para los municipios de disminuir las partidas de su presupuesto destinadas a atender las necesidades sociales contempladas en el los programas sociales en cuestión.

De este modo se pretende asegurar que el dinero recibido por este concepto por los municipios importe un aumento genuino de los sistemas de cobertura social. Este control se hace más dificultoso con los sucesivos presupuestos municipales, sobre todo en contextos de aumentos de los recursos disponibles, pues podría suceder que los incrementos de las partidas presupuestarias del municipio, destinadas finalidades de atención social, sean inferiores a la magnitud que hubieran tenido sin los fondos provinciales, por lo que habría una sub provisión de servicios públicos de atención social.

El cumplimiento de los objetivos establecidos por el Fondo por parte de los municipios, puede ser controlado por la autoridad provincial de aplicación, pero siempre necesitará de una adecuada presentación de la correspondiente información por parte de aquellos.

Al igual que el sistema general de coparticipación, excepto en el caso del fondo de caminos, que posee la Comisión Asesora Local, no hay organismos multilaterales con funciones de control del funcionamiento de la descentralización administrativa.

V. Conclusiones.

Siguiendo el desarrollo del marco teórico y teniendo en cuenta el análisis del sistema instaurado se pueden formular una serie de conclusiones:

1. El sistema no implica una descentralización tributaria a los municipios, toda vez que las atribuciones respecto de la determinación de los tributos siguen siendo provinciales. No obstante ello, puede analizarse el sistema a la luz de los postulados de la literatura del federalismo fiscal.

a. En cuanto a las ventajas de la descentralización, cabe concluir que como el sistema no otorga a los municipios de facultades impositivas, no se cumple el principio de correspondencia fiscal, pues la creación de los impuestos es decidida por los ciudadanos de la Provincia, por medio de la Legislatura en tanto los gastos municipales son fijados por los Concejos Deliberantes locales.

b. Sí se cumple la condición de eficiencia en la provisión de bienes públicos, en general, por la asignación de recursos de libre disponibilidad a los municipios y, particularmente, con la creación del FFPySA y los fondos compensadores de obras viales y de mantenimiento de establecimientos educativos.

En el caso de éste último, si bien se trata de una desconcentración de funciones dado que los consejos escolares son órganos provinciales pues son parte de la Dirección General de Cultura y Educación, hay una adecuación a la mencionada condición de eficiencia, dado que al tener aquellos competencia territorial local, están en mejores condiciones que la Dirección General para determinar las necesidades de infraestructura escolar de cada distrito.

Respecto de los otros dos fondos hay un cabal cumplimiento de la condición, al ser las municipalidades las que cumplirán las prestaciones en cuestión.

c. Al no haber descentralización, se mantienen las ventajas de la centralización, tales como la evitar las guerras tributarias y las externalidades fiscales.

d. En cuanto a los costos de administración de los tributos, deben ser superiores por el hecho de que las municipalidades asuman responsabilidades de gestión del cobro, lo que hace aumentar los costos fijos de recaudación.

e. El carácter devolutivo de los IIR e IIB no permite la compensación entre los partidos con distintas capacidades tributarias.

2. Los recursos que reciben los municipios en conjunto aumentaron en virtud del nuevo régimen en cantidades que, si bien no son significativas, son un aporte más para los presupuestos municipales.

3. Mediante los Fondos de fortalecimiento de recursos municipales y de inclusión social se limitaron las competencias tributarias que ejercían los municipios de la Provincia, y se compensó la recaudación que obtenían de la tasa de abasto y los derechos de publicidad, con porcentajes del impuesto a los ingresos brutos provincial recaudado centralizadamente.

Una parte de estos fondos se distribuye de acuerdo a los porcentajes resultantes de la ley de coparticipación (FFRM) y la otra mediante el índice de inclusión social (FIS). Ambos sistemas son de carácter redistributivo, pues contemplan indicadores de necesidad fiscal.

Es decir que se ha pasado de un sistema de recaudación vinculado a la actividad comercial de cada partido, a uno basado en la asignación por el nivel central en base a los indicadores generales del régimen de distribución.

Aunque, como se ha dicho, dado que el sistema es voluntario, es de esperar que la modificación no genere perdedores netos, pues aquellos municipios que estimen que recibirán una cantidad de dinero inferior a la que pueden recaudar por los tributos que se pretende eliminar, no tendrán incentivos para incorporarse al sistema.

4. Se modifican los criterios de reparto de los recursos respecto del régimen general de la Ley de Coparticipación, por medio de la distribución devolutiva de la recaudación de los impuestos descentralizados y la asignación de fondos con destino específico de acuerdo a indicadores distintos a los de la coparticipación municipal.

Esta alteración en las pautas de distribución de los recursos incrementados, determina que algunos municipios se beneficien más que otros, que recibirían más fondos con el sistema general.

a. A partir de la distribución devolutiva, los partidos del interior bonaerense obtienen ingresos de la recaudación del IIR en su territorio, lo que los pone en ventaja respecto de los del conurbano bonaerense que no poseen o poseen muy poca base imponible para el tributo.

b. Por su parte, el reparto del IIB beneficia a las localidades con mayor actividad económica.

c. Los municipios de nivel bajo del GBA, no tienen extensión territorial significativa ni importante actividad económica, por lo que se perjudican con ambas distribuciones y, si bien el FFPS compensa en parte esta asignación, el resultado final es negativo.

Teniendo en cuenta que además que los municipios incluidos en esta categoría son los de mayor población, puede sostenerse -aún sin haber realizado una cuantificación- que el sistema tiene un carácter regresivo en la distribución del ingreso.

5. Desde el punto de vista de la eficiencia recaudatoria, el régimen no evidencia mejores porcentajes de recaudación respecto de impuestos nacionales o provinciales centralizados.

6. Los municipios no tienen participación en el control y auditoría del funcionamiento del sistema, en el establecimiento de los coeficientes de distribución, o en la determinación del cumplimiento de las pautas establecidas en cuanto al destino de los fondos.

Tampoco hay una instancia administrativa de reclamo en caso de incumplimiento de parte del gobierno provincial, debiendo los municipios recurrir a la Suprema Corte de la provincia para el planteo de los conflictos.

VI. Bibliografía.

Bahl, R. y Linn, J. (1994). *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers en Liexx Developed Countries*. The Journal of Federalism.

Bernard, T. D (1971). *El régimen municipal argentino y la base territorial de las comunas*, en Jurisprudencia Argentina, Doctrina 1971, p. 513.

Bidart Campos, G. (1964). *Derecho Constitucional*, Ediar, Buenos Aires.

Bielsa, R. *Principios de Régimen Municipal*, 3ra ed., Abeledo-Perrot, 1962, Buenos Aires.

Bird R. M. (2001). *Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance*, en M. E. Freire y R. E. Stern (eds, 2001), *The challenge of Urban Governance*, World Bank Institute, Washinton.

Bird, R. M. y Rodriguez, E.R. (1995). *Descentralization and Poverty Alleviation: International Experience and the Case of Philippines*. University of Toronto. Citado por Porto y Porto (2000).

Break, G. F. (1967). *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, The Brookings Institution, Washington, D. C.

Brennan, G. y J. M. Buchanan (1977). *Towards a Tax Constitution for Leviathan*, Journal of Public Economics, Vol. 8.

Brennan, G. y J. M. Buchanan (1978). *Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues*, Journal of Public Economics, Vol. 9.

Dahlby, B. (1996). *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*, International Tax and Public Finance, Vol. 3, N° 3.

Fonrouge, G (2004). *Derecho Financiero*, La Ley, Buenos Aires, obra actualizada por Navarrine, S. y Asorey, R.

Frías, P y otros (1985), *Derecho público provincial*, Ed. Depalma, Buenos Aires.

González Posada, A. (1927). *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, España.

Hernández, A. M. (1997). *Derecho Municipal*, vol. I, Depalma, Buenos Aires.

Jarach, D. (1957). *Curso Superior de Derecho Tributario*, Liceo Profesional CIMA, Buenos Aires.

Kelsen, H. (1949), *Teoría general del derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, México, D. F.

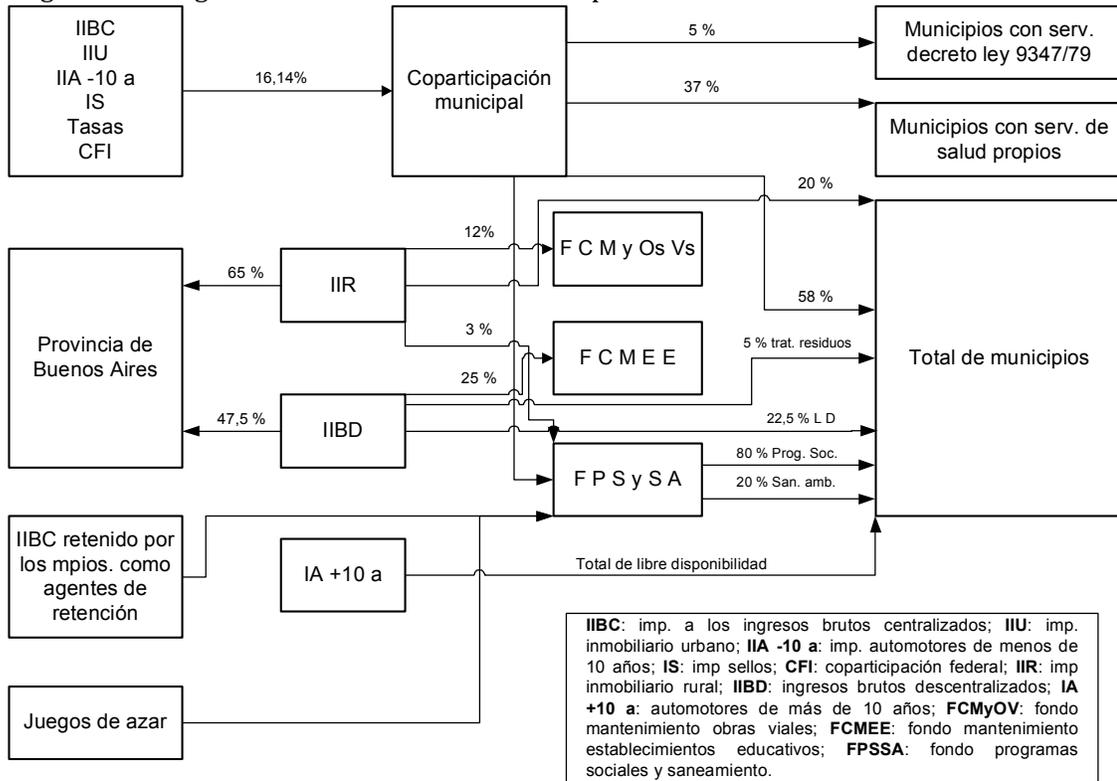
Laband, P. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Marienhof, M. (1995). *La "autonomía" de la ciudad de Buenos Aires la Constitución Nacional de 1994*, JA, (t. 164), 1113.

- Marienhof, M. (1977). *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Musgrave, R. (1983). *Who Should Tax, Where, and What?*, en: McLure, C. (ed.) *Tax Assigment in Federal Countries* (Australian National University Press, Camberra).
- Nuñez Miñana, (1994). *Finanzas Públicas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Oates, W. E. (1977). *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Porto, A. (2002). *Microeconomía y federalismo fiscal*, Edulp, La Plata.
- Porto, A. (dir.) (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Edulp, La Plata.
- Porto, A. (2008) *II. Nota sobre el Financiamiento de las Municipalidades y la "Tasa de Abasto"*. Documento de Trabajo Nro. 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas. UNLP.
- Porto, A. y Porto, N (2000). *Fiscal Decentralization and Voters' Choise as Control*. Journal of Aplied Economics, may, año/vol. III, nro. 1. Universidad del CEMA, Bs. As.
- Prud'Homme, R. (1995). *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Research Observer, Vol. 10, No. 2.
- Rezk, E (1997). *Aspectos macroeconómicos vinculados con el Federalismo y la descentralización*, Asociación Argentina de Economía Política XXXII Reunión Anual, Bahía Blanca.
- Rosatti, H. (2006). *Tratado de derecho municipal*, Rubinzal - Culzoni Editores, Buenos Aires.
- Villegas Basavilbaso, B (1950), "Derecho administrativo". TEA, Buenos Aires.

Anexo 1.

Diagrama de asignación de recursos a los municipios.



Anexo 2.

| Municipio | IIBD | C.I. IIBD | Dif. | Porcentaje dif s/ el total | IIR | C.I. IIR | Dif. | Porcentaje dif s/ el total |
|--------------------------------------|------------|------------|-------------|----------------------------|------------|------------|-------------|----------------------------|
| | [1] | [2] | [3]=[1]-[2] | [4]=[3]%[16] | [5] | [6] | [7]=[5]-[6] | [8]=[7]%[16] |
| San Isidro | 3.333.633 | 2.416.196 | 917.437 | 0,82 | | 1.915.748 | -1.915.748 | -1,70 |
| Vicente López | 3.063.937 | 2.061.109 | 1.002.828 | 1,05 | | 1.634.207 | -1.634.207 | -1,71 |
| GBA - Nivel alto | 6.397.569 | 4.477.305 | 1.920.265 | 0,92 | 0 | 3.549.955 | -3.549.955 | -1,71 |
| Avellaneda | 2.506.597 | 1.595.273 | 911.323 | 1,17 | 769 | 1.264.856 | -1.264.087 | -1,63 |
| General San Martín | 2.745.056 | 2.038.512 | 706.544 | 0,73 | - | 1.616.291 | -1.616.291 | -1,67 |
| Hurlingham | 879.098 | 892.672 | -13.574 | -0,03 | - | 707.779 | -707.779 | -1,70 |
| Ituzaingó | 1.015.573 | 651.788 | 363.785 | 1,16 | - | 516.788 | -516.788 | -1,65 |
| Lanús | 2.974.575 | 1.941.587 | 1.032.988 | 1,08 | - | 1.539.441 | -1.539.441 | -1,61 |
| Lomas De Zamora | 4.512.192 | 2.792.982 | 1.719.210 | 1,25 | - | 2.214.493 | -2.214.493 | -1,61 |
| Morón | 3.211.443 | 1.525.802 | 1.685.641 | 2,30 | - | 1.209.774 | -1.209.774 | -1,65 |
| Quilmes | 3.584.277 | 2.360.828 | 1.223.450 | 1,06 | 31.159 | 1.871.847 | -1.840.688 | -1,59 |
| San Fernando | 1.196.784 | 937.269 | 259.514 | 0,59 | 99.503 | 743.140 | -643.637 | -1,46 |
| Tres De Febrero | 2.370.748 | 1.242.082 | 1.128.666 | 1,87 | - | 984.819 | -984.819 | -1,63 |
| GBA - Nivel intermedio | 24.996.342 | 15.978.795 | 9.017.547 | 1,16 | 131431,11 | 12.669.229 | -12.537.798 | -1,62 |
| Almirante Brown | 2.075.057 | 2.645.019 | -569.961 | -0,45 | 155.662 | 2.097.176 | -1.941.514 | -1,53 |
| Berazategui | 1.357.307 | 1.748.005 | -390.697 | -0,48 | 77.423 | 1.385.954 | -1.308.531 | -1,59 |
| Esteban Echeverría | 1.146.200 | 1.520.955 | -374.755 | -0,52 | 191.450 | 1.205.931 | -1.014.481 | -1,41 |
| Ezeiza | 521.394 | 817.736 | -296.342 | -0,77 | 220.789 | 648.365 | -427.576 | -1,11 |
| Florencio Varela | 1.007.813 | 2.343.987 | -1.336.174 | -1,21 | 253.625 | 1.858.495 | -1.604.870 | -1,46 |
| José C. Paz | 674.624 | 1.558.316 | -883.692 | -1,22 | 3.383 | 1.235.554 | -1.232.171 | -1,70 |
| La Matanza | 9.165.326 | 7.339.635 | 1.825.692 | 0,53 | 353.675 | 5.819.432 | -5.465.757 | -1,59 |
| Malvinas Argentinas | 912.456 | 4.012.569 | -3.100.112 | -1,73 | 98.173 | 3.181.476 | -3.083.303 | -1,72 |
| Merlo | 1.683.273 | 4.155.887 | -2.472.614 | -1,30 | 108.619 | 3.295.110 | -3.186.491 | -1,68 |
| Moreno | 1.363.546 | 2.183.357 | -819.811 | -0,80 | 145.431 | 1.731.135 | -1.585.704 | -1,55 |
| San Miguel | 1.546.044 | 1.893.309 | -347.265 | -0,40 | 3.648 | 1.501.163 | -1.497.514 | -1,73 |
| Tigre | 1.954.471 | 1.513.572 | 440.898 | 0,61 | 359.553 | 1.200.078 | -840.525 | -1,17 |
| GBA - Nivel bajo | 23.407.511 | 31.732.347 | -8.324.836 | -0,56 | 1.971.430 | 25.159.868 | -23.188.438 | -1,57 |
| Escobar | 1.005.750 | 929.517 | 76.233 | 0,17 | 428.891 | 736.993 | -308.102 | -0,68 |
| General Rodríguez | 421.959 | 387.860 | 34.100 | 0,18 | 395.779 | 307.525 | 88.254 | 0,47 |
| Marcos Paz | 179.825 | 474.183 | -294.358 | -1,35 | 293.077 | 375.969 | -82.892 | -0,38 |
| Pilar | 1.310.203 | 1.937.245 | -627.042 | -0,70 | 399.728 | 1.535.998 | -1.136.270 | -1,27 |
| Presidente Perón | 38.752 | 484.808 | -446.055 | -1,99 | 43.082 | 384.393 | -341.311 | -1,52 |
| San Vicente | 51.577 | 422.674 | -371.097 | -1,93 | 119.637 | 335.129 | -215.491 | -1,12 |
| GBA - Partidos periféricos | 3.008.067 | 4.636.286 | -1.628.219 | -0,75 | 1.680.195 | 3.676.007 | -1.995.812 | -0,92 |
| Bahía Blanca | 3.380.961 | 1.732.836 | 1.648.125 | 2,01 | 573.089 | 1.373.927 | -800.838 | -0,98 |
| Berisso | 606.906 | 837.505 | -230.599 | -0,61 | 133.294 | 664.039 | -530.745 | -1,39 |
| Ensenada | 367.511 | 295.534 | 71.977 | 0,52 | 1.965 | 234.322 | -232.357 | -1,69 |
| General Pueyrredón | 7.243.148 | 2.633.687 | 4.609.461 | 3,56 | 1.192.394 | 2.088.191 | -895.798 | -0,69 |
| La Plata | 7.778.075 | 3.344.209 | 4.433.865 | 2,75 | 578.814 | 2.651.549 | -2.072.735 | -1,29 |
| Grandes centros del interior | 19.376.601 | 8.843.771 | 10.532.829 | 2,48 | 2.479.555 | 7.012.029 | -4.532.473 | -1,07 |
| Azul | 737.366 | 949.274 | -211.908 | -0,48 | 1.551.937 | 752.658 | 799.278 | 1,81 |
| Balcarce | 542.390 | 616.918 | -74.528 | -0,25 | 2.241.251 | 489.140 | 1.752.110 | 5,84 |
| Bragado | 452.856 | 655.715 | -202.859 | -0,67 | 1.234.939 | 519.902 | 715.037 | 2,35 |
| Campana | 738.204 | 841.006 | -102.801 | -0,27 | 375.878 | 666.815 | -290.936 | -0,75 |
| Coronel De M. L. | | | | | | | | |
| Rosales | 344.969 | 499.427 | -154.457 | -0,69 | 30.400 | 395.984 | -365.584 | -1,63 |
| Chacabuco | 551.690 | 920.317 | -368.627 | -0,87 | 1.634.769 | 729.699 | 905.071 | 2,13 |
| Chivilcoy | 742.861 | 829.405 | -86.544 | -0,23 | 1.220.154 | 657.616 | 562.538 | 1,47 |
| Junín | 1.200.599 | 499.146 | 701.452 | 2,74 | 1.592.193 | 395.762 | 1.196.431 | 4,68 |
| Lujan | 997.802 | 920.205 | 77.597 | 0,18 | 670.091 | 729.610 | -59.519 | -0,14 |
| Mercedes | 560.469 | 676.617 | -116.148 | -0,37 | 595.521 | 536.474 | 59.047 | 0,19 |
| Necochea | 1.186.864 | 964.443 | 222.421 | 0,48 | 1.979.932 | 764.685 | 1.215.247 | 2,65 |
| Olavarría | 1.187.583 | 1.271.825 | -84.242 | -0,14 | 1.502.832 | 1.008.402 | 494.431 | 0,84 |
| Pehuajo | 525.862 | 706.921 | -181.059 | -0,54 | 1.743.405 | 560.502 | 1.182.903 | 3,56 |
| Pergamino | 1.213.221 | 526.410 | 686.811 | 2,43 | 3.118.702 | 417.379 | 2.701.324 | 9,57 |
| San Pedro | 447.040 | 852.180 | -405.140 | -1,03 | 1.147.767 | 675.675 | 472.093 | 1,20 |
| Suipacha | 98.315 | 206.630 | -108.315 | -1,15 | 312.327 | 163.833 | 148.495 | 1,57 |
| Tandil | 1.721.536 | 1.200.020 | 521.516 | 0,92 | 2.213.144 | 951.469 | 1.261.675 | 2,21 |
| Tres Arroyos | 941.722 | 763.064 | 178.658 | 0,49 | 2.115.054 | 605.016 | 1.510.038 | 4,11 |
| Zarate | 890.559 | 614.023 | 276.536 | 0,92 | 682.091 | 486.845 | 195.246 | 0,65 |
| Centros medianos del interior | 15.081.908 | 14.513.545 | 568.363 | 0,08 | 25.962.389 | 11.507.466 | 14.454.923 | 2,11 |
| Dolores | 245.585 | 475.159 | -229.574 | -1,08 | 157.790 | 376.743 | -218.953 | -1,03 |
| Arrecifes | 282.419 | 452.854 | -170.435 | -0,80 | 1.118.251 | 359.058 | 759.192 | 3,57 |
| Baradero | 288.605 | 372.747 | -84.142 | -0,47 | 964.180 | 295.543 | 668.637 | 3,77 |
| Benito Juárez | 216.890 | 591.427 | -374.537 | -1,37 | 1.294.398 | 468.929 | 825.469 | 3,03 |

| | IIBD | C.I. IIBD | Dif. | Porcentaje dif s/ el total | IIR | C.I. IIR | Dif. | Porcentaje dif s/ el total |
|----------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|------------------|-------------------|----------------------------|
| Municipio | [1] | [2] | [3]=[1]-[2] | [4]=[3]/[1]*100 | [5] | [6] | [7]=[5]-[6] | [8]=[7]/[5]*100 |
| Bolívar | 451.099 | 668.135 | -217.036 | -0,71 | 1.021.143 | 529.749 | 491.394 | 1,60 |
| Cañuelas | 342.011 | 352.698 | -10.686 | -0,06 | 580.265 | 279.646 | 300.619 | 1,79 |
| Chascomús | 424.585 | 850.610 | -426.024 | -1,11 | 826.582 | 674.429 | 152.152 | 0,40 |
| Colon | 190.127 | 491.203 | -301.076 | -1,31 | 1.284.869 | 389.464 | 895.405 | 3,90 |
| General Alvarado | 389.508 | 404.229 | -14.721 | -0,08 | 1.103.292 | 320.504 | 782.788 | 4,03 |
| General J. Madariaga | 234.983 | 325.457 | -90.474 | -0,61 | 353.142 | 258.047 | 95.095 | 0,64 |
| Las Flores | 249.147 | 314.955 | -65.808 | -0,45 | 388.183 | 249.721 | 138.463 | 0,96 |
| Lincoln | 590.140 | 763.176 | -173.036 | -0,47 | 2.551.945 | 605.105 | 1.946.840 | 5,32 |
| Lobos | 379.416 | 192.527 | 186.888 | 1,94 | 571.057 | 152.651 | 418.407 | 4,34 |
| Nueve De Julio | 633.014 | 489.307 | 143.707 | 0,59 | 2.138.380 | 387.960 | 1.750.420 | 7,17 |
| Saladillo | 431.884 | 348.681 | 83.203 | 0,51 | 508.319 | 276.461 | 231.858 | 1,42 |
| Salto | 432.106 | 199.753 | 232.353 | 1,58 | 1.756.730 | 158.379 | 1.598.351 | 10,84 |
| San Antonio De Areco | 327.114 | 278.716 | 48.398 | 0,36 | 837.175 | 220.988 | 616.188 | 4,59 |
| Veinticinco De Mayo | 366.165 | 503.903 | -137.739 | -0,58 | 1.359.602 | 399.534 | 960.069 | 4,02 |
| Moderadamente rurales | 6.474.798 | 8.075.536 | -1.600.738 | -0,42 | 18.815.304 | 6.402.912 | 12.412.392 | 3,23 |
| Patagones | 11.300 | 914.763 | -903.463 | -2,26 | 89.571 | 725.295 | -635.724 | -1,59 |
| Adolfo G. Chaves | 148.853 | 335.318 | -186.465 | -1,18 | 1.018.729 | 265.867 | 752.863 | 4,77 |
| Ayacucho | 278.594 | 608.369 | -329.775 | -1,19 | 846.173 | 482.362 | 363.811 | 1,32 |
| Brandsen | 231.543 | 226.534 | 5.009 | 0,05 | 308.034 | 179.614 | 128.421 | 1,21 |
| Capitán Sarmiento | 146.621 | 139.392 | 7.229 | 0,11 | 550.500 | 110.520 | 439.979 | 6,39 |
| Carlos Casares | 309.702 | 539.570 | -229.868 | -0,92 | 1.010.550 | 427.813 | 582.737 | 2,34 |
| Coronel Dorrego | 167.322 | 490.552 | -323.230 | -1,47 | 431.943 | 388.948 | 42.995 | 0,20 |
| Coronel Pringles | 243.387 | 541.489 | -298.102 | -1,22 | 401.114 | 429.334 | -28.221 | -0,12 |
| Coronel Suarez | 533.634 | 852.057 | -318.423 | -0,82 | 1.098.504 | 675.577 | 422.927 | 1,09 |
| Exaltación De La Cruz | 192.815 | 410.523 | -217.708 | -1,15 | 697.118 | 325.495 | 371.624 | 1,96 |
| General Belgrano | 190.688 | 374.823 | -184.135 | -1,09 | 288.034 | 297.188 | -9.154 | -0,05 |
| General Las Heras | 89.109 | 220.408 | -131.299 | -1,31 | 234.663 | 174.757 | 59.907 | 0,60 |
| General Lavalle | 23.540 | 155.626 | -132.086 | -1,89 | 212.223 | 123.393 | 88.831 | 1,27 |
| Magdalena | 128.204 | 278.346 | -150.142 | -1,19 | 303.072 | 220.694 | 82.378 | 0,65 |
| Maipú | 116.690 | 374.520 | -257.830 | -1,55 | 193.131 | 296.948 | -103.818 | -0,63 |
| Mar Chiquita | 172.156 | 435.509 | -263.353 | -1,35 | 371.774 | 345.305 | 26.469 | 0,14 |
| Monte | 215.105 | 144.081 | 71.024 | 1,01 | 371.199 | 114.239 | 256.961 | 3,65 |
| Punta Indio | 78.573 | 185.280 | -106.707 | -1,27 | 212.674 | 146.904 | 65.770 | 0,78 |
| Ramallo | 231.269 | 304.667 | -73.398 | -0,50 | 879.651 | 241.563 | 638.088 | 4,36 |
| Rojas | 363.804 | 339.503 | 24.300 | 0,14 | 2.124.731 | 269.185 | 1.855.547 | 10,67 |
| Saavedra | 164.693 | 642.723 | -478.029 | -1,69 | 227.400 | 509.601 | -282.200 | -1,00 |
| Salliqueló | 153.208 | 282.082 | -128.874 | -1,43 | 169.304 | 223.656 | -54.353 | -0,60 |
| San Andrés De Giles | 226.412 | 489.610 | -263.197 | -1,16 | 951.061 | 388.201 | 562.861 | 2,49 |
| Trenque Lauquen | 646.722 | 776.987 | -130.265 | -0,36 | 1.736.600 | 616.056 | 1.120.545 | 3,08 |
| Predominantemente rurales | 5.063.942 | 10.062.730 | -4.998.788 | -1,10 | 14.727.755 | 7.978.514 | 6.749.242 | 1,48 |
| Adolfo Alsina | 163.894 | 460.966 | -297.072 | -1,43 | 468.226 | 365.490 | 102.736 | 0,50 |
| Alberti | 125.552 | 151.340 | -25.789 | -0,34 | 860.874 | 119.994 | 740.879 | 9,72 |
| Carlos Tejedor | 165.124 | 350.499 | -185.374 | -1,13 | 973.611 | 277.902 | 695.709 | 4,24 |
| Carmen De Areco | 135.116 | 120.734 | 14.382 | 0,23 | 734.601 | 95.727 | 638.874 | 10,26 |
| Castelli | 98.347 | 207.820 | -109.473 | -1,16 | 198.500 | 164.776 | 33.724 | 0,36 |
| Daireaux | 233.650 | 491.652 | -258.002 | -1,15 | 722.376 | 389.820 | 332.556 | 1,48 |
| Florentino Ameghino | 153.171 | 196.522 | -43.350 | -0,46 | 614.543 | 155.818 | 458.726 | 4,91 |
| General Alvear | 126.289 | 232.390 | -106.101 | -0,99 | 381.860 | 184.257 | 197.603 | 1,85 |
| General Arenales | 296.155 | 278.974 | 17.181 | 0,13 | 1.025.372 | 221.192 | 804.180 | 5,94 |
| General Guido | 34.975 | 140.413 | -105.438 | -1,67 | 170.925 | 111.330 | 59.595 | 0,95 |
| General La Madrid | 125.469 | 422.158 | -296.689 | -1,56 | 614.106 | 334.719 | 279.386 | 1,46 |
| General Paz | 103.104 | 323.976 | -220.871 | -1,52 | 266.634 | 256.873 | 9.761 | 0,07 |
| General Pinto | 175.081 | 293.571 | -118.490 | -0,84 | 1.131.319 | 232.766 | 898.554 | 6,36 |
| General Viamonte | 197.230 | 350.442 | -153.212 | -0,93 | 938.916 | 277.858 | 661.058 | 4,01 |
| General Villegas | 403.049 | 730.123 | -327.074 | -0,93 | 2.804.894 | 578.898 | 2.225.995 | 6,34 |
| Guaminí | 163.939 | 364.141 | -200.202 | -1,21 | 490.604 | 288.720 | 201.884 | 1,22 |
| Hipólito Yrigoyen | 140.951 | 220.251 | -79.300 | -0,76 | 724.594 | 174.632 | 549.962 | 5,25 |
| Laprida | 120.026 | 359.901 | -239.875 | -1,50 | 246.927 | 285.357 | -38.430 | -0,24 |
| Leandro N. Alem | 221.427 | 334.825 | -113.398 | -0,71 | 1.002.342 | 265.475 | 736.867 | 4,63 |
| Lobería | 214.040 | 426.803 | -212.762 | -0,99 | 2.695.971 | 338.402 | 2.357.569 | 10,96 |
| Navarro | 144.734 | 253.382 | -108.648 | -0,93 | 433.874 | 200.901 | 232.973 | 1,99 |
| Pellegrini | 90.274 | 166.633 | -76.359 | -0,99 | 390.455 | 132.119 | 258.336 | 3,34 |
| Pila | 48.643 | 172.119 | -123.476 | -1,58 | 314.602 | 136.469 | 178.132 | 2,27 |
| Púan | 155.194 | 582.463 | -427.268 | -1,67 | 147.138 | 461.822 | -314.683 | -1,23 |
| Rauch | 175.306 | 348.457 | -173.150 | -1,09 | 471.595 | 276.283 | 195.312 | 1,23 |
| Rivadavia | 340.058 | 457.477 | -117.419 | -0,54 | 1.490.986 | 362.723 | 1.128.263 | 5,19 |
| Roque Pérez | 127.434 | 242.903 | -115.470 | -1,04 | 302.042 | 192.592 | 109.449 | 0,99 |
| San Cayetano | 140.823 | 303.320 | -162.497 | -1,14 | 910.549 | 240.496 | 670.053 | 4,70 |
| San Nicolás | 1.004.895 | 685.581 | 319.313 | 0,97 | 609.814 | 543.582 | 66.232 | 0,20 |
| Tapalqué | 79.169 | 316.470 | -237.300 | -1,67 | 370.963 | 250.922 | 120.041 | 0,84 |
| Tordillo | 8.679 | 71.850 | -63.171 | -1,96 | 77.715 | 56.968 | 20.747 | 0,65 |
| Tornquist | 108.564 | 433.792 | -325.228 | -1,70 | 164.399 | 343.944 | -179.545 | -0,94 |
| Tres Lomas | 127.899 | 184.561 | -56.662 | -0,67 | 258.551 | 146.335 | 112.216 | 1,33 |
| Villarino | 116.258 | 661.156 | -544.898 | -1,86 | 113.293 | 524.216 | -410.923 | -1,41 |

| Municipio | IIBD | C.I. IIBD | Dif. | Porcentaje dif s/ el total | IIR | C.I. IIR | Dif. | Porcentaje dif s/ el total |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|------------|------------|-------------|----------------------------|
| | [1] | [2] | [3]=[1]-[2] | [4]=[3]%[16] | [5] | [6] | [7]=[5]-[6] | [8]=[7]%[16] |
| Exclusivamente rurales | 6.064.519 | 11.337.663 | -5.273.144 | -1,00 | 23.123.170 | 8.989.379 | 14.133.791 | 2,69 |
| Villa Gesell | 574.581 | 522.932 | 51.649 | 0,22 | 38.397 | 414.621 | -376.223 | -1,60 |
| La Costa | 1.000.463 | 1.455.478 | -455.015 | -0,70 | 18.965 | 1.154.016 | -1.135.051 | -1,75 |
| Pinamar | 661.813 | 348.816 | 312.997 | 1,96 | 2.723 | 276.568 | -273.845 | -1,71 |
| Monte Hermoso | 87.320 | 210.232 | -122.912 | -1,33 | 5.937 | 166.688 | -160.751 | -1,74 |
| Otro partidos de la costa | 2.324.177 | 2.537.457 | -213.280 | -0,19 | 66.022 | 2.011.893 | -1.945.871 | -1,71 |
| Consolidado 134 Municipios | 112.195.433 | 112.195.433 | 0 | 0 | 88.957.251 | 88.957.251 | 0 | 0 |

Valores en pesos y en porcentaje.

Anexo 2. Continuación.

| Municipio | FFPS | C.I. FFPS | Dif. | Porcentaje dif s/ el total | Total por descentralización | C.I. Total | Dif. | Total (descent. + copartic.) | Porcentaje de la dif s/ el total |
|-------------------------------------|------------|------------|---------------|----------------------------|-----------------------------|-------------|----------------|------------------------------|----------------------------------|
| | [9] | [10] | [11]=[9]-[10] | [12]=[11]%[16] | [13] | [14] | [15]=[13]-[14] | [16] | [17]=[15]%[16] |
| San Isidro | 4.811.807 | 4.622.950 | 188.856 | 0,17 | 8.145.439 | 8.954.894 | -809.455 | 112.511.047 | -0,72 |
| Vicente López | 3.260.368 | 3.943.555 | -683.187 | -0,72 | 6.324.305 | 7.638.871 | -1.314.566 | 95.352.206 | -1,38 |
| GBA - Nivel alto | 8.072.175 | 8.566.506 | -494.331 | -0,24 | 14.469.744 | 16.593.765 | -2.124.021 | 207.863.253 | -1,02 |
| Avellaneda | 6.341.908 | 3.052.264 | 3.289.644 | 4,23 | 8.849.274 | 5.912.394 | 2.936.880 | 77.755.794 | 3,78 |
| General San Martín | 6.246.915 | 3.900.322 | 2.346.593 | 2,42 | 8.991.971 | 7.555.125 | 1.436.846 | 97.043.850 | 1,48 |
| Hurlingham | 2.262.394 | 1.707.965 | 554.429 | 1,33 | 3.141.492 | 3.308.416 | -166.924 | 41.699.717 | -0,40 |
| Ituzzaingó | 2.208.027 | 1.247.078 | 960.949 | 3,06 | 3.223.600 | 2.415.654 | 807.946 | 31.377.056 | 2,57 |
| Lanús | 8.774.974 | 3.714.872 | 5.060.101 | 5,29 | 11.749.548 | 7.195.900 | 4.553.648 | 95.614.803 | 4,76 |
| Lomas De Zamora | 12.064.683 | 5.343.861 | 6.720.821 | 4,90 | 16.576.875 | 10.351.336 | 6.225.538 | 137.217.442 | 4,54 |
| Morón | 4.201.902 | 2.919.343 | 1.282.559 | 1,75 | 7.413.345 | 5.654.919 | 1.758.426 | 73.319.105 | 2,40 |
| Quilmes | 10.084.441 | 4.517.013 | 5.567.428 | 4,81 | 13.699.877 | 8.749.688 | 4.950.189 | 115.673.890 | 4,28 |
| San Fernando | 2.426.714 | 1.793.294 | 633.420 | 1,43 | 3.723.000 | 3.473.704 | 249.297 | 44.207.586 | 0,56 |
| Tres De Febrero | 4.492.854 | 2.376.497 | 2.116.357 | 3,50 | 6.863.602 | 4.603.398 | 2.260.204 | 60.514.317 | 3,73 |
| GBA - Nivel intermedio | 59.104.812 | 30.572.510 | 28.532.302 | 3,68 | 84.232.585 | 59.220.534 | 25.012.051 | 774.423.560 | 3,23 |
| Almirante Brown | 10.166.504 | 5.060.761 | 5.105.743 | 4,03 | 12.397.223 | 9.802.955 | 2.594.268 | 126.646.635 | 2,05 |
| Berazategui | 5.125.792 | 3.344.488 | 1.781.303 | 2,17 | 6.560.522 | 6.478.447 | 82.075 | 82.064.161 | 0,10 |
| Esteban Echeverría | 4.890.960 | 2.910.070 | 1.980.890 | 2,75 | 6.228.609 | 5.636.956 | 591.653 | 71.925.014 | 0,82 |
| Ezeiza | 2.505.536 | 1.564.589 | 940.946 | 2,44 | 3.247.718 | 3.030.691 | 217.028 | 38.569.174 | 0,56 |
| Florencio Varela | 7.729.899 | 4.484.792 | 3.245.107 | 2,94 | 8.991.337 | 8.687.273 | 304.063 | 110.237.936 | 0,28 |
| José C. Paz | 4.394.551 | 2.981.553 | 1.412.998 | 1,95 | 5.072.558 | 5.775.423 | -702.866 | 72.382.743 | -0,97 |
| La Matanza | 16.269.055 | 14.043.052 | 2.226.004 | 0,65 | 25.788.057 | 27.202.119 | -1.414.062 | 342.817.562 | -0,41 |
| Malvinas Argentinas | 5.226.742 | 7.677.318 | -2.450.576 | -1,36 | 6.237.372 | 14.871.363 | -8.633.991 | 179.556.992 | -4,81 |
| Merlo | 8.325.771 | 7.951.532 | 374.239 | 0,20 | 10.117.664 | 15.402.529 | -5.284.865 | 189.627.808 | -2,79 |
| Moreno | 6.485.002 | 4.177.455 | 2.307.547 | 2,26 | 7.993.978 | 8.091.947 | -97.968 | 102.302.288 | -0,10 |
| San Miguel | 3.043.144 | 3.622.502 | -579.358 | -0,67 | 4.592.836 | 7.016.973 | -2.424.138 | 86.372.775 | -2,81 |
| Tigre | 4.347.405 | 2.895.945 | 1.451.460 | 2,01 | 6.661.429 | 5.609.595 | 1.051.833 | 72.038.954 | 1,46 |
| GBA - Nivel bajo | 78.510.361 | 60.714.057 | 17.796.304 | 1,21 | 103.889.302 | 117.606.272 | -13.716.970 | 1.474.542.042 | -0,93 |
| Escobar | 3.444.981 | 1.778.461 | 1.666.520 | 3,70 | 4.879.622 | 3.444.970 | 1.434.651 | 45.029.336 | 3,19 |
| General Rodríguez | 1.027.583 | 742.099 | 285.485 | 1,53 | 1.845.322 | 1.437.483 | 407.838 | 18.598.600 | 2,19 |
| Marcos Paz | 813.806 | 907.262 | -93.456 | -0,43 | 1.286.708 | 1.757.414 | -470.706 | 21.768.645 | -2,16 |
| Pilar | 4.244.695 | 3.706.565 | 538.130 | 0,60 | 5.954.627 | 7.179.808 | -1.225.181 | 89.632.334 | -1,37 |
| Presidente Perón | 1.430.526 | 927.591 | 502.935 | 2,24 | 1.512.360 | 1.796.792 | -284.432 | 22.453.232 | -1,27 |
| San Vicente | 837.141 | 808.709 | 28.432 | 0,15 | 1.008.356 | 1.566.512 | -558.156 | 19.265.407 | -2,90 |
| GBA - Partidos periféricos | 11.798.733 | 8.870.687 | 2.928.046 | 1,35 | 16.486.995 | 17.182.979 | -695.985 | 216.747.554 | -0,32 |
| Bahía Blanca | 3.224.522 | 3.315.466 | -90.943 | -0,11 | 7.178.572 | 6.422.229 | 756.344 | 82.027.006 | 0,92 |
| Berisso | 1.154.743 | 1.602.414 | -447.671 | -1,18 | 1.894.943 | 3.103.958 | -1.209.015 | 38.070.296 | -3,18 |
| Ensenada | 621.383 | 565.450 | 55.933 | 0,41 | 990.859 | 1.095.307 | -104.447 | 13.756.208 | -0,76 |
| General Pueyrredón | 7.445.758 | 5.039.079 | 2.406.678 | 1,86 | 15.881.299 | 9.760.958 | 6.120.342 | 129.641.246 | 4,72 |
| La Plata | 8.175.468 | 6.398.534 | 1.776.933 | 1,10 | 16.532.356 | 12.394.293 | 4.138.063 | 160.982.739 | 2,57 |
| Grandes centros del interior | 20.621.874 | 16.920.943 | 3.700.930 | 0,87 | 42.478.030 | 32.776.743 | 9.701.286 | 424.477.496 | 2,29 |
| Azul | 784.626 | 1.816.263 | -1.031.637 | -2,34 | 3.073.929 | 3.518.196 | -444.267 | 44.077.057 | -1,01 |
| Balcarce | 576.418 | 1.180.360 | -603.942 | -2,01 | 3.360.059 | 2.286.418 | 1.073.641 | 30.007.319 | 3,58 |
| Bragado | 379.420 | 1.254.591 | -875.171 | -2,88 | 2.067.215 | 2.430.208 | -362.993 | 30.390.287 | -1,19 |
| Campaña | 1.352.291 | 1.609.111 | -256.820 | -0,66 | 2.466.374 | 3.116.932 | -650.558 | 38.792.929 | -1,68 |
| Coronel De M. L. Rosales | 456.238 | 955.562 | -499.324 | -2,23 | 831.607 | 1.850.973 | -1.019.366 | 22.403.937 | -4,55 |
| Chacabuco | 478.337 | 1.760.858 | -1.282.521 | -3,02 | 2.664.796 | 3.410.873 | -746.077 | 42.417.123 | -1,76 |
| Chivilcoy | 564.695 | 1.586.915 | -1.022.220 | -2,67 | 2.527.710 | 3.073.936 | -546.226 | 38.353.169 | -1,42 |
| Junín | 1.227.656 | 955.025 | 272.630 | 1,07 | 4.020.447 | 1.849.934 | 2.170.513 | 25.580.661 | 8,48 |
| Lujan | 1.189.779 | 1.760.643 | -570.865 | -1,34 | 2.857.671 | 3.410.458 | -552.786 | 42.605.152 | -1,30 |

| Municipio | FPPS | C.I. FPPS | Dif. | Porcentaje dif s/ el total | Total por descentralización | C.I. Total | Dif. | Total (descent. + coparticip.) | Porcentaje de la difs/ el total |
|--------------------------------------|------------|------------|---------------|----------------------------|-----------------------------|------------|----------------|--------------------------------|---------------------------------|
| | [9] | [10] | [11]=[9]-[10] | [12]=[11]% [16] | [13] | [14] | [15]=[13]-[14] | [16] | [17]=[11]% [16] |
| Mercedes | 762.597 | 1.294.583 | -531.986 | -1,71 | 1.918.587 | 2.507.675 | -589.087 | 31.144.505 | -1,89 |
| Necochea | 1.075.874 | 1.845.286 | -769.412 | -1,68 | 4.242.670 | 3.574.415 | 668.256 | 45.901.004 | 1,46 |
| Olavarría | 1.192.664 | 2.433.405 | -1.240.742 | -2,11 | 3.883.079 | 4.713.632 | -830.553 | 58.818.519 | -1,41 |
| Pehuajo | 468.861 | 1.352.564 | -883.704 | -2,66 | 2.738.128 | 2.619.987 | 118.140 | 33.273.001 | 0,36 |
| Pergamino | 1.142.825 | 1.007.189 | 135.636 | 0,48 | 5.474.748 | 1.950.977 | 3.523.771 | 28.212.587 | 12,49 |
| San Pedro | 837.085 | 1.630.492 | -793.407 | -2,02 | 2.431.893 | 3.158.347 | -726.454 | 39.241.128 | -1,85 |
| Suipacha | 96.360 | 395.349 | -298.990 | -3,17 | 507.002 | 765.812 | -258.810 | 9.432.230 | -2,74 |
| Tandil | 1.215.519 | 2.296.019 | -1.080.501 | -1,90 | 5.150.199 | 4.447.508 | 702.691 | 56.984.077 | 1,23 |
| Tres Arroyos | 680.912 | 1.459.983 | -779.071 | -2,12 | 3.737.688 | 2.828.063 | 909.625 | 36.697.595 | 2,48 |
| Zarate | 1.869.286 | 1.174.821 | 694.464 | 2,32 | 3.441.936 | 2.275.690 | 1.166.246 | 29.964.164 | 3,89 |
| Centros medianos del interior | 16.351.441 | 27.769.021 | -11.417.580 | -1,67 | 57.395.738 | 53.790.032 | 3.605.706 | 684.296.442 | 0,53 |
| Dolores | 338.492 | 909.130 | -570.638 | -2,68 | 741.867 | 1.761.032 | -1.019.165 | 21.265.966 | -4,79 |
| Arrecifes | 333.912 | 866.454 | -532.542 | -2,50 | 1.734.582 | 1.678.367 | 56.215 | 21.295.258 | 0,26 |
| Baradero | 394.549 | 713.183 | -318.634 | -1,80 | 1.647.334 | 1.381.473 | 265.861 | 17.747.831 | 1,50 |
| Benito Juárez | 190.047 | 1.131.588 | -941.541 | -3,46 | 1.701.335 | 2.191.944 | -490.609 | 27.247.541 | -1,80 |
| Bolívar | 353.356 | 1.278.355 | -924.999 | -3,01 | 1.825.598 | 2.476.239 | -650.640 | 30.685.144 | -2,12 |
| Cañuelas | 640.528 | 674.822 | -34.295 | -0,20 | 1.562.804 | 1.307.166 | 255.638 | 16.797.286 | 1,52 |
| Chascomús | 434.209 | 1.627.486 | -1.193.278 | -3,11 | 1.685.376 | 3.152.526 | -1.467.150 | 38.426.765 | -3,82 |
| Colon | 290.893 | 939.827 | -648.934 | -2,82 | 1.765.889 | 1.820.494 | -54.605 | 22.982.993 | -0,24 |
| General Alvarado | 462.657 | 773.418 | -310.761 | -1,60 | 1.955.457 | 1.498.151 | 457.305 | 19.415.794 | 2,36 |
| General J. Madariaga | 236.171 | 622.702 | -386.531 | -2,60 | 824.295 | 1.206.205 | -381.910 | 14.882.123 | -2,57 |
| Las Flores | 237.123 | 602.609 | -365.486 | -2,52 | 874.453 | 1.167.285 | -292.832 | 14.478.678 | -2,02 |
| Lincoln | 458.976 | 1.460.198 | -1.001.222 | -2,74 | 3.601.061 | 2.828.478 | 772.582 | 36.565.814 | 2,11 |
| Lobos | 380.969 | 368.366 | 12.603 | 0,13 | 1.331.442 | 713.544 | 617.898 | 9.647.504 | 6,40 |
| Nueve De Julio | 521.030 | 936.199 | -415.170 | -1,70 | 3.292.424 | 1.813.466 | 1.478.958 | 24.427.628 | 6,05 |
| Saladillo | 381.576 | 667.137 | -285.562 | -1,74 | 1.321.778 | 1.292.280 | 29.499 | 16.382.767 | 0,18 |
| Salto | 373.480 | 382.190 | -8.711 | -0,06 | 2.562.316 | 740.323 | 1.821.993 | 14.746.607 | 12,36 |
| San Antonio De Areco | 230.046 | 533.272 | -303.226 | -2,26 | 1.394.335 | 1.032.976 | 361.360 | 13.433.240 | 2,69 |
| Veinticinco De Mayo | 415.291 | 964.127 | -548.836 | -2,30 | 2.141.058 | 1.867.564 | 273.493 | 23.906.750 | 1,14 |
| Moderadamente rurales | 6.673.303 | 15.451.064 | -8.777.762 | -2,28 | 31.963.404 | 29.929.512 | 2.033.893 | 384.335.688 | 0,53 |
| Patagones | 397.518 | 1.750.232 | -1.352.714 | -3,38 | 498.390 | 3.390.290 | -2.891.901 | 40.010.830 | -7,23 |
| Adolfo G. Chaves | 133.150 | 641.571 | -508.421 | -3,22 | 1.300.732 | 1.242.756 | 57.977 | 15.784.540 | 0,37 |
| Ayacucho | 220.500 | 1.164.002 | -943.502 | -3,42 | 1.345.267 | 2.254.733 | -909.466 | 27.623.247 | -3,29 |
| Brandsen | 281.227 | 433.431 | -152.204 | -1,44 | 820.804 | 839.578 | -18.775 | 10.605.746 | -0,18 |
| Capitán Sarmiento | 166.434 | 266.700 | -100.267 | -1,46 | 863.555 | 516.613 | 346.942 | 6.884.461 | 5,04 |
| Carlos Casares | 239.662 | 1.032.369 | -792.708 | -3,19 | 1.559.914 | 1.999.753 | -439.839 | 24.866.210 | -1,77 |
| Coronel Dorrego | 185.150 | 938.582 | -753.432 | -3,43 | 784.415 | 1.818.082 | -1.033.667 | 21.973.411 | -4,70 |
| Coronel Pringles | 322.706 | 1.036.040 | -713.334 | -2,93 | 967.206 | 2.006.863 | -1.039.657 | 24.356.373 | -4,27 |
| Coronel Suarez | 407.716 | 1.630.256 | -1.222.540 | -3,15 | 2.039.854 | 3.157.890 | -1.118.035 | 38.843.759 | -2,88 |
| Exaltación De La Cruz | 359.267 | 785.461 | -426.194 | -2,25 | 1.249.200 | 1.521.479 | -272.279 | 18.981.409 | -1,43 |
| General Belgrano | 167.909 | 717.154 | -549.246 | -3,26 | 646.631 | 1.389.165 | -742.534 | 16.836.782 | -4,41 |
| General Las Heras | 165.691 | 421.710 | -256.020 | -2,56 | 489.463 | 816.875 | -327.412 | 10.009.803 | -3,27 |
| General Lavalle | 43.566 | 297.763 | -254.196 | -3,63 | 279.330 | 576.781 | -297.452 | 7.001.480 | -4,25 |
| Magdalena | 182.533 | 532.564 | -350.030 | -2,77 | 613.809 | 1.031.603 | -417.795 | 12.636.721 | -3,31 |
| Maipú | 116.007 | 716.575 | -600.567 | -3,62 | 425.828 | 1.388.043 | -962.215 | 16.602.894 | -5,80 |
| Mar Chiquita | 200.152 | 833.267 | -633.115 | -3,24 | 744.082 | 1.614.081 | -870.000 | 19.555.537 | -4,45 |
| Monte | 236.871 | 275.673 | -38.803 | -0,55 | 823.175 | 533.994 | 289.182 | 7.046.652 | 4,10 |
| Punta Indio | 103.114 | 354.499 | -251.384 | -2,99 | 394.361 | 686.682 | -292.321 | 8.397.359 | -3,48 |
| Ramallo | 369.382 | 582.924 | -213.542 | -1,46 | 1.480.302 | 1.129.154 | 351.148 | 14.640.131 | 2,40 |
| Rojas | 239.687 | 649.578 | -409.891 | -2,36 | 2.728.222 | 1.258.266 | 1.469.956 | 17.392.793 | 8,45 |
| Saavedra | 176.798 | 1.229.733 | -1.052.934 | -3,72 | 568.892 | 2.382.056 | -1.813.164 | 28.330.776 | -6,40 |
| Salliqueló | 89.286 | 539.712 | -450.426 | -4,98 | 411.797 | 1.045.450 | -633.653 | 9.039.954 | -7,01 |
| San Andrés De Giles | 292.373 | 936.779 | -644.406 | -2,85 | 1.469.847 | 1.814.589 | -344.742 | 22.618.135 | -1,52 |
| Trenque Lauquen | 466.050 | 1.486.623 | -1.020.573 | -2,80 | 2.849.373 | 2.879.666 | -30.293 | 36.410.692 | -0,08 |
| Predominantemente rurales | 5.562.750 | 19.253.198 | -13.690.448 | -3,00 | 25.354.447 | 37.294.442 | -11.939.994 | 456.449.694 | -2,62 |
| Adolfo Alsina | 186.234 | 881.975 | -695.741 | -3,36 | 818.353 | 1.708.431 | -890.077 | 20.729.409 | -4,29 |
| Alberti | 101.098 | 289.562 | -188.464 | -2,47 | 1.087.524 | 560.897 | 526.627 | 7.624.550 | 6,91 |
| Carlos Tejedor | 140.028 | 670.615 | -530.587 | -3,23 | 1.278.763 | 1.299.016 | -20.253 | 16.418.261 | -0,12 |
| Carmen De Areco | 142.652 | 231.002 | -88.349 | -1,42 | 1.012.369 | 447.462 | 564.907 | 6.227.354 | 9,07 |
| Castelli | 131.291 | 397.625 | -266.334 | -2,83 | 428.137 | 770.220 | -342.083 | 9.404.734 | -3,64 |
| Daireaux | 203.543 | 940.686 | -737.143 | -3,29 | 1.159.569 | 1.822.157 | -662.588 | 22.396.058 | -2,96 |
| Florentino Ameghino | 87.480 | 376.008 | -288.528 | -3,09 | 855.195 | 728.347 | 126.848 | 9.343.781 | 1,36 |
| General Alvear | 133.085 | 444.637 | -311.552 | -2,92 | 641.234 | 861.284 | -220.050 | 10.679.147 | -2,06 |
| General Arenales | 167.753 | 533.766 | -366.012 | -2,70 | 1.489.280 | 1.033.932 | 455.348 | 13.539.332 | 3,36 |
| General Guido | 28.190 | 268.654 | -240.464 | -3,82 | 234.090 | 520.396 | -286.307 | 6.299.097 | -4,55 |
| General La Madrid | 104.945 | 807.722 | -702.777 | -3,68 | 844.519 | 1.564.599 | -720.080 | 19.079.278 | -3,77 |

| Municipio | FFPS | C.I. FFPS | Dif. | Porcentaje dif s/ el total | Total por descentralización | C.I. Total | Dif. | Total (descent. + coparticip.) | Porcentaje de la dif s/ el total |
|----------------------------------|------------------|-------------------|--------------------|----------------------------|-----------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| | [9] | [10] | [11]=[9]-[10] | [12]=[11]/[16] | [13] | [14] | [15]=[13]-[14] | [16] | [17]=[15]/[16] |
| General Paz | 139.647 | 619.868 | -480.221 | -3,31 | 509.385 | 1.200.717 | -691.331 | 14.503.243 | -4,77 |
| General Pinto | 133.571 | 561.694 | -428.123 | -3,03 | 1.439.971 | 1.088.030 | 351.941 | 14.120.511 | 2,49 |
| General Viamonte | 211.128 | 670.508 | -459.380 | -2,79 | 1.347.274 | 1.298.808 | 48.466 | 16.484.348 | 0,29 |
| General Villegas | 376.580 | 1.396.957 | -1.020.378 | -2,91 | 3.584.523 | 2.705.978 | 878.544 | 35.121.588 | 2,50 |
| Guaminí | 98.912 | 696.718 | -597.806 | -3,63 | 753.455 | 1.349.579 | -596.125 | 16.482.249 | -3,62 |
| Hipólito Yrigoyen | 91.559 | 421.410 | -329.851 | -3,15 | 957.104 | 816.293 | 140.811 | 10.470.660 | 1,34 |
| Laprida | 115.899 | 688.604 | -572.705 | -3,57 | 482.851 | 1.333.862 | -851.010 | 16.028.459 | -5,31 |
| Leandro N. Alem | 226.244 | 640.626 | -414.382 | -2,60 | 1.450.012 | 1.240.926 | 209.086 | 15.912.497 | 1,31 |
| Lobería | 160.284 | 816.609 | -656.325 | -3,05 | 3.070.295 | 1.581.814 | 1.488.481 | 21.505.686 | 6,92 |
| Navarro | 195.965 | 484.801 | -288.836 | -2,46 | 774.573 | 939.084 | -164.511 | 11.719.208 | -1,40 |
| Pellegrini | 62.137 | 318.821 | -256.684 | -3,32 | 542.866 | 617.573 | -74.708 | 7.740.427 | -0,97 |
| Pila | 32.482 | 329.318 | -296.836 | -3,79 | 395.727 | 637.907 | -242.180 | 7.830.267 | -3,09 |
| Púan | 127.493 | 1.114.436 | -986.943 | -3,86 | 429.825 | 2.158.720 | -1.728.895 | 25.588.820 | -6,76 |
| Rauch | 145.901 | 666.708 | -520.807 | -3,29 | 792.803 | 1.291.448 | -498.645 | 15.844.100 | -3,15 |
| Rivadavia | 167.884 | 875.299 | -707.415 | -3,25 | 1.998.928 | 1.695.499 | 303.430 | 21.759.268 | 1,39 |
| Roque Pérez | 136.079 | 464.751 | -328.671 | -2,97 | 565.555 | 900.246 | -334.691 | 11.057.556 | -3,03 |
| San Cayetano | 88.837 | 580.348 | -491.512 | -3,45 | 1.140.209 | 1.124.164 | 16.044 | 14.241.883 | 0,11 |
| San Nicolás | 1.773.148 | 1.311.735 | 461.413 | 1,40 | 3.387.857 | 2.540.899 | 846.958 | 33.000.985 | 2,57 |
| Tapalqué | 126.280 | 605.507 | -479.227 | -3,36 | 576.412 | 1.172.898 | -596.486 | 14.246.060 | -4,19 |
| Tordillo | 25.108 | 137.472 | -112.364 | -3,49 | 111.502 | 266.290 | -154.788 | 3.215.002 | -4,81 |
| Tornquist | 112.998 | 829.983 | -716.985 | -3,75 | 385.961 | 1.607.719 | -1.221.759 | 19.123.269 | -6,39 |
| Tres Lomas | 61.121 | 353.125 | -292.003 | -3,47 | 447.572 | 684.021 | -236.449 | 8.419.554 | -2,81 |
| Villarino | 443.914 | 1.265.002 | -821.088 | -2,81 | 673.465 | 2.450.375 | -1.776.910 | 29.231.578 | -6,08 |
| Exclusivamente rurales | 6.479.470 | 21.692.550 | -15.213.080 | -2,90 | 35.667.159 | 42.019.592 | -6.352.433 | 525.388.219 | -1,21 |
| Villa Gesell | 354.687 | 1.000.534 | -645.847 | -2,74 | 967.665 | 1.938.087 | -970.422 | 23.555.272 | -4,12 |
| La Costa | 830.973 | 2.784.791 | -1.953.819 | -3,02 | 1.850.400 | 5.394.285 | -3.543.885 | 64.718.568 | -5,48 |
| Pinamar | 247.457 | 667.395 | -419.938 | -2,63 | 911.993 | 1.292.779 | -380.786 | 15.978.797 | -2,38 |
| Monte Hermoso | 57.463 | 402.240 | -344.777 | -3,73 | 150.720 | 779.160 | -628.440 | 9.231.511 | -6,81 |
| Otro partidos de la costa | 1.490.580 | 4.854.961 | -3.364.381 | -2,96 | 3.880.778 | 9.404.310 | -5.523.532 | 113.484.148 | -4,87 |
| Consolidado 134 Municipios | 214.665.497 | 214.665.497 | 0 | 0 | 415.818.182 | 415.818.182 | 0 | 5.262.008.097 | 0 |

Valores en pesos y en porcentaje.