



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Documentos de Trabajo

Análisis de las tasas municipales en la Provincia de Buenos Aires

Alberto Porto, Diego Fernández Felices y Jorge Puig

Documento de Trabajo Nro. 34

Diciembre 2019

ISSN 2618-4400

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

Análisis de las tasas municipales en la Provincia de Buenos Aires*

Diciembre de 2019

Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

* Este documento fue realizado en el marco del Convenio Específico N°3 la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y el Ministerio de Hacienda de la provincia de Buenos Aires. Se trata de una actividad de transferencia al sector público de la Prov. de Buenos Aires que se enmarca en lo dispuesto en el art. 16 del Estatuto de la UNLP que define la transferencia "como la actividad creativa originada a partir de la investigación aplicada a requerimientos específicos que combina los conocimientos existentes o que se generan con el fin de solucionar un problema o temática específica, generando así nuevas manifestaciones sociales, culturales, naturales y/o técnicas que se transfieren al medio"

El equipo de trabajo fue coordinado por Alberto Porto, Diego Fernández Felices y Jorge Puig. En él también participaron Francisco Pizzi, Leonardo Peñaloza y Julian Pedrazzi. Se agradecen los valiosos comentarios de Federico Borrone, Daniel Berretoni, Fernando Morra, Isidro Guardarucci y de los integrantes de la Dirección de Asuntos Municipales del Ministerio. Las opiniones son exclusivamente de los autores y no comprometen a la UNLP.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
2. DESARROLLO DE UN MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL CON APLICACIÓN A LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	5
2.1. PLANTEO ESTILIZADO DE LA ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL Y TEMAS DE ESTUDIO	5
2.2. ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS CORRIENTES PROPIOS (RP)	9
3. METODOLOGÍA DE RELEVAMIENTO	12
4. EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL. ANÁLISIS CUANTITATIVO.	21
4.1. DESCRIPCIÓN GENERAL	21
4.2. GRADO DE CONCENTRACIÓN Y EJEMPLOS DE COMPARACIÓN ENTRE MUNICIPIOS. 27	
4.2.1. GRADO DE CONCENTRACIÓN DEL SISTEMA DE TASAS MUNICIPALES.....	27
4.2.2. ALGUNOS EJEMPLOS DE COMPARACIÓN ENTRE MUNICIPIOS.....	29
4.3. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS RECURSOS PROPIOS MUNICIPALES.....	33
4.3.1. MARCO CONCEPTUAL	33
4.3.2. EFECTOS ECONÓMICOS DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	37
4.3.3. CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LOS RP MUNICIPALES.	48
5. CONCLUSIÓN Y COMENTARIOS FINALES.....	49

Resumen Ejecutivo

El estudio realiza un análisis de los recursos propios de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. A tal efecto se incluye:

- Un marco conceptual del financiamiento de los gobiernos municipales.
- Un relevamiento de todos los tributos utilizados a nivel municipal en la Provincia de Buenos Aires, en cumplimiento de lo establecido por el Acuerdo Fiscal de 2017.
- Una cuantificación de las relaciones básicas del financiamiento municipal, tanto a nivel global como a nivel de grupos homogéneos de municipios, según características económicas y demográficas.
- Un análisis cualitativo de la estructura de recursos propios a nivel municipal, entendiendo tal estructura como surgida del balance de diversos objetivos en conflicto: eficiencia, equidad, recaudación, costos políticos y costos administrativos.
- Una clasificación de los tributos municipales según el contribuyente legal (consumidores o productores) que sirve de base para futuros análisis de incidencia económica de los tributos a nivel municipal.

Los principales resultados indican que:

- La proporción de los recursos propios de los municipios en relación a los recursos totales oscila entre el 10% y el 75%, siendo en promedio 32%. Esta proporción es relativamente mayor para municipios del Gran Buenos Aires y los grandes del centro del Interior.
- La relación entre recursos tributarios y recursos propios supera el 80% para las distintas categorías de municipios analizados (Gran Buenos Aires, Grandes del Centro del interior, Periféricos de Gran Buenos Aires, Medianos del interior y Pequeños del interior).
- Los tres tributos más importantes a nivel municipal son la Tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL), la Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene (TISH) y la Tasa por Conservación y Mantenimiento de la Red Vial. Éstas concentran en promedio el 67% de los recursos tributarios municipales.
- Sin embargo, el grado de concentración de la estructura tributaria es moderado al incluir el resto de los tributos utilizados por los municipios.
- ABL representa más del 20% de la estructura tributaria.

- TISH es un recurso tributario más importante en municipios del GBA y Grandes del interior.
- Red Vial es un recurso tributario importante en municipios del interior.
- El resto de los tributos explican entre el 20% y el 40% de la estructura tributaria.
- La clasificación de los distintos tributos municipales según el contribuyente legal (productores o consumidores) permite determinar para el promedio de los 135 municipios, que el 64.5% de la recaudación es pagada por las empresas y el 35.5% restante por las familias.
- Sin embargo, la gran heterogeneidad entre municipios a nivel demográfico y económico revelan una notoria diversidad en dicha proporción por tipo de municipio.

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo el estudio de los recursos propios de las municipalidades. Está organizado de la siguiente manera: En Sección 2 se desarrolla un marco conceptual que sirve de base para el estudio del financiamiento de los gobiernos municipales, con especial aplicación a los municipios de la Provincia de Buenos Aires. La Sección 3 se ocupa de realizar un inventario de todos los tributos utilizados por los municipios de la Provincia de Buenos Aires. La Sección 4 cuantifica las relaciones básicas del financiamiento y realiza un análisis económico de los tributos municipales de la Provincia. En la Sección 5 se concluye con los comentarios finales.

2. Desarrollo de un marco conceptual para el estudio del financiamiento municipal con aplicación a la Provincia de Buenos Aires.

En esta sección se presenta un marco conceptual para el estudio del financiamiento municipal en la Provincia de Buenos Aires. La estructura del financiamiento es el resultado de un balance de objetivos conflictivos, y comprende varios aspectos. En primer lugar, la composición de los recursos públicos, la cual comprende los recursos propios, las transferencias intergubernamentales y el endeudamiento. En la determinación de dicha composición influyen variables institucionales, tales como las disposiciones constitucionales y legales, y variables económicas y políticas, tales como la estructura económica de los municipios, la política tributaria, la eficiencia de la administración, el color político del intendente y la relación entre las autoridades políticas provinciales y municipales. El siguiente punto presenta un planteo estilizado del financiamiento municipal y sugiere temas de estudio. Luego se analiza la estructura de los recursos propios tal como está definida en las normas constitucionales y legales.

2.1. Planteo estilizado de la estructura del financiamiento municipal y temas de estudio

La estructura de financiamiento municipal comprende los recursos totales con los que cuenta cada gobierno municipal. Éstos pueden expresarse con una simple ecuación, a partir de la cual se detectan los principales problemas de política y administración de la estructura municipal del financiamiento (ver Figura 2.1). Específicamente:

$$RT = \left(\frac{R}{D}\right) \left(\frac{D}{V}\right) \left(\frac{V}{B}\right) B + \left(\frac{CP}{CE}\right) \left(\frac{CE}{CC}\right) CC + E \quad (1)$$

donde RT denota los recursos totales del gobierno municipal, R es la recaudación efectiva de los recursos propios, D la recaudación devengada de los recursos propios, V representa la valuación fiscal de la base imponible, B el valor de mercado de la base imponible, CP las transferencias de recursos a la municipalidad (regímenes de transferencias), CE la recaudación efectiva (provincial) en la municipalidad de recursos para ser transferidos a las municipalidades, CC la recaudación potencial (provincial) en la municipalidad de recursos para ser transferidos a las municipalidades, y E el endeudamiento.

Nótese que cada término de la expresión (1) determina tres grandes componentes del financiamiento municipal. El primero hace referencia a los recursos propios del municipio (RP), el segundo a las transferencias de otras jurisdicciones (T) y el tercero al endeudamiento (E). Nótese que mientras el primer término es el resultado de decisiones del gobierno municipal en cuando a su política tributaria local y administración tributaria, los dos términos restantes son variables de decisión provincial^{1,2}. Así, este esquema simple resulta útil para inventariar los temas de estudio sobre el financiamiento municipal. En él se presentan varias de las relaciones de importancia que se comentan a continuación.

En primer lugar, cuanto menor sea la relación entre la recaudación efectiva y la devengada (R/D) mayores son los problemas de administración tributaria³. Las

¹ Estas decisiones involucran la fijación de alícuotas, exenciones y desgravaciones, así como todo lo referido a valuaciones fiscales, el catastro y sus actualizaciones.

² Los tres grandes componentes del financiamiento municipal están reconocidos en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y en la Ley Orgánica de las Municipalidades, las que presentan, en principio, una visión amplia de las facultades municipales. Se detallan los ingresos municipales y se agrega que “La denominación “Impuestos” es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas, respetando los límites establecidos en esta ley y los principios generales de la Constitución”; “La percepción de impuestos municipales es legítima en virtud de la satisfacción de las necesidades colectivas que con ella se procura. Los órganos del gobierno municipal tienen por lo tanto amplias atribuciones para especificar los gastos que deban pagarse con el producto de aquellos impuestos, sin más limitaciones que las que resultan de la aplicación de los mismos a la atención de las aludidas necesidades colectivas. En esta materia, las facultades del gobierno municipal son irrenunciables e intransferibles y en consecuencia, ninguna autoridad podrá imponer a las comunas gastos que ellas mismas no hayan autorizado, ni privarlas del derecho de invertir sus recursos en la forma que dispongan sus poderes legalmente constituidos”. Las leyes nacionales y provinciales acotan esas posibilidades; por ejemplo, la ley de coparticipación federal de impuestos, las leyes provinciales, y los Acuerdos y Pactos fiscales firmados por la Nación y las Provincias. Se agregan a estas limitaciones las que surgen de fallos judiciales.

³ Ver Porto, Rosales y Tortarolo (2018).

relaciones D/V (recaudación devengada (D) sobre valuación fiscal (V)) y V/B (valuación fiscal (V) sobre valor de mercado (B)) son útiles para evaluar y diseñar modificaciones en la política de definiciones y valuaciones de las bases imponibles, las alícuotas, exenciones, desgravaciones, etc. La relación (D/V) es un resultado de la estructura de las alícuotas, exenciones y desgravaciones. La revisión y la comparación con los costos de los servicios y con las alícuotas de otras municipalidades constituyen un elemento de importancia para evaluar y diseñar políticas tributarias municipales en un tema (alícuotas, exenciones, desgravaciones) que es de su competencia. La relación V/B forma parte también de las atribuciones municipales.

La relación CP/CE es un indicador de la redistribución de recursos entre las municipalidades, vía los regímenes de transferencias⁴. En el agregado la relación es igual a la unidad, con valores menores que la unidad para los “perdedores” y mayores que la unidad para los “ganadores”. Este indicador es útil para evaluar el impacto de las transferencias sobre los incentivos municipales. Por ejemplo, es probable que una municipalidad muy favorecida haga un esfuerzo tributario inferior al promedio, descuidando más el diseño de su política tributaria y de precios, así como administración tributaria.

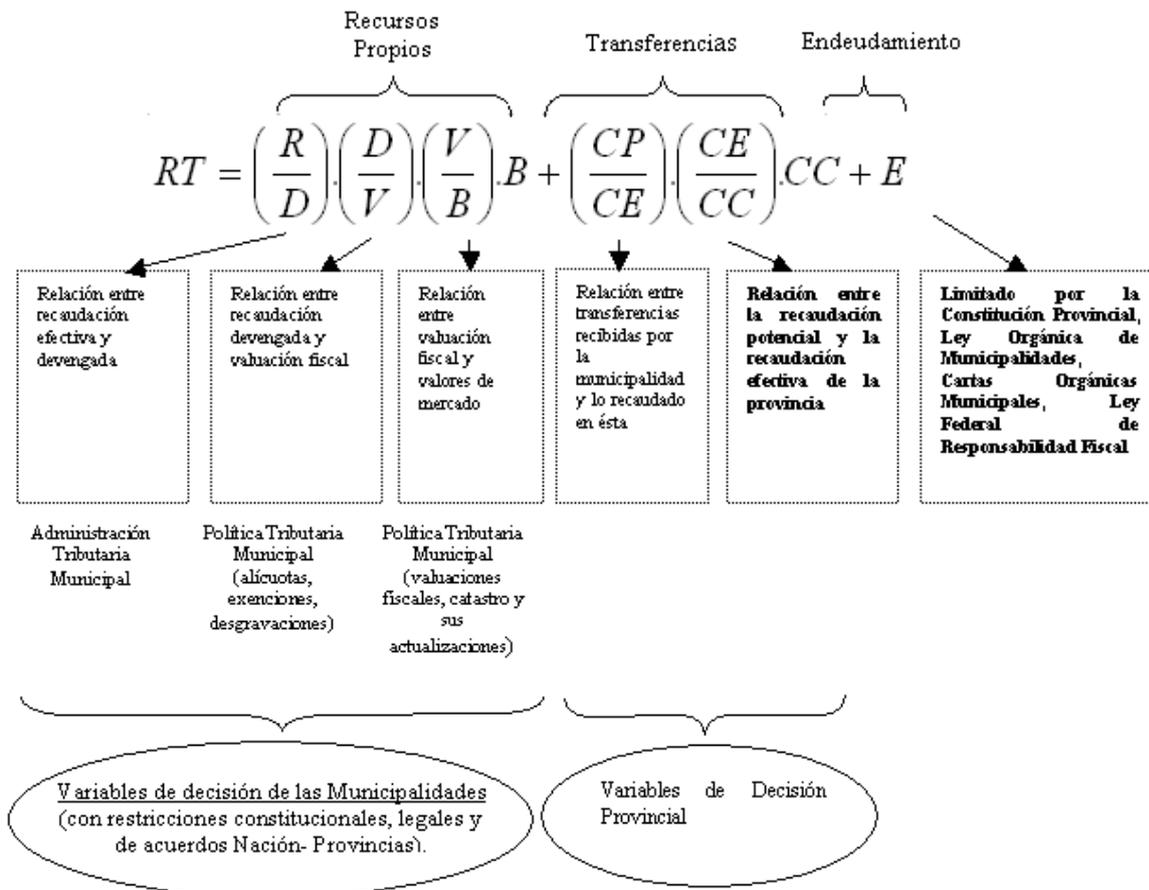
La relación CE/CC es útil para medir el grado de eficiencia recaudatoria del organismo central. Es probable que los organismos provinciales se concentren en los grandes contribuyentes y descuiden a los pequeños. En ese caso podría ser aconsejable una política de descentralización de la recaudación de esos contribuyentes con un sistema de incentivos para los incrementos de recaudación, de forma que resultarían beneficiados los dos niveles de gobierno.

Los tres componentes del financiamiento están interrelacionados. Aun un régimen de transferencias que siga los lineamientos de la teoría (reglas claras, no negociable, no manipulable) puede tener, si es muy redistributivo, efectos de desincentivo al esfuerzo propio de las jurisdicciones ganadoras. Por otro lado, un régimen de transferencias sin reglas claras, negociable y manipulable, puede llevar a la irresponsabilidad fiscal municipal, sobre gastando y esperando un salvataje por parte del gobierno provincial. Severas limitaciones para los recursos propios pueden llevar al endeudamiento para financiar gastos corrientes esperando, como en el caso anterior, que el gobierno provincial otorgue los salvatajes cuando la deuda no pueda ser pagada. Las limitaciones para los recursos propios más eficientes para las municipalidades pueden llevarlas a

⁴ En un trabajo relacionado, Gasparini y Porto (1998) estudian la distribución regional del residuo fiscal neto del presupuesto de la Provincia de Buenos Aires por municipalidades para 1994. El residuo fiscal neto se define como la diferencia entre el beneficio fiscal (medido por el gasto en cada municipalidad) y el costo fiscal (medido por los impuestos provinciales y los nacionales recibidos por la provincia por la vía de coparticipación federal y otras transferencias recaudados en cada municipalidad).

establecer tributos fuertemente distorsivos, en muchos casos por la vía de decisiones administrativas, como ha ocurrido y ocurre en el nivel provincial.

Figura 2.1: Estructura del financiamiento municipal.



Fuente: elaboración propia.

2.2. Estructura de los Recursos corrientes propios (RP)

En este trabajo se centra la atención en la estructura de los recursos corrientes municipales, constituidos por los recursos propios y las transferencias intergubernamentales. Esto se debe a la escasa importancia y pocas posibilidades de las municipalidades de recurrir al endeudamiento.

El marco constitucional-legal está dado por los art. 191 y 192 de la Constitución de la Provincia y por las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades, los cuales se detallan a continuación.

El art. 191 de la Constitución Provincial establece que “La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...”. El art. 192 establece entre las atribuciones inherentes al régimen municipal:

“Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo...”

El art. 226 de la Ley Orgánica de Municipalidades detalla los tributos que pueden recaudar las municipalidades:

“Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas:

1° Alumbrado, limpieza, riego y barrido, con excepción de los casos en que la prestación se haga efectiva sobre inmuebles pertenecientes al dominio de la Provincia, destinados a servicios educativos, de salud, de justicia y de seguridad.

2° Derecho de faenamiento e inspección veterinaria, que se abonará en el municipio donde se consuman las reses y demás artículos destinados al sustento de la población, cualquiera sea su naturaleza. No podrá cobrarse más derecho a la carne o subproductos, frutas, verduras, aves y otros artículos que se introduzcan de otros partidos, que los que paguen los abastecedores locales ni prohibir la introducción de los mismos.

3° Inspección y contraste anual de pesas y medidas.

4° Venta y arrendamiento de los bienes municipales; permisos de uso de playas y riberas en jurisdicción municipal; producido de hospitales u otras instituciones y servicios municipales que produzcan ingresos.

5° En jurisdicción municipal, explotación de canteras, extracción de arena, cascajo, pedregullo, sal y demás minerales.

6° Reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos.

7° Edificación, refecciones, delineación, nivelación y construcción de cercos y aceras.

8° Colocación de avisos en el interior y exterior de tranvías, vehículos en general, estaciones de ferrocarril, teatros, cafés, cinematógrafos, y demás establecimientos públicos, colocación, inscripción o circulación de avisos, letreros, chapas, banderas de remates, escudos, volantes, y toda otra publicidad o propaganda escrita u oral hecha o visible en la vía pública con fines lucrativos y comerciales.

9° Patentes de billares, bolos, bochas, canchas de pelota y otros juegos permitidos; rifas autorizadas con fines comerciales; teatros, cinematógrafos, circos y salas de espectáculos en general.

10° Patentes de vehículos automotores, para el transporte de pasajeros y carga, de carruajes, carros, tranvías y en general todo vehículo de tracción mecánica o a sangre y el derecho de registro de conductores.

11° Patente de animales domésticos.

12° De mercados y puestos de abasto.

13° Patentes y sisas de vendedores ambulantes en general.

14° Patentes de cabarets.

15° Derecho de piso en los mercados de frutos del país y ganado.

16° Funciones, bailes, fútbol y boxeo profesional y espectáculos públicos en general.

17° Inscripción e inspección de seguridad, salubridad e higiene en establecimientos u oficinas, en los que se desarrolle actividades comerciales, industriales, servicios, científicas y toda otra actividad, cuando exista local, establecimiento y/u oficina habilitado o susceptible de ser habilitado, situado dentro del ejido del Municipio.

18° Desinfecciones.

19° Fraccionamiento de tierras, catastro y subdivisión en lotes.

20° Colocación o instalación de cables o líneas telegráficas, telefónicas, de luz eléctrica, aguas corrientes, obras sanitarias, tranvías o ferrocarriles, estacionamiento de vehículos y toda ocupación de la vía pública y su subsuelo, en general.

21° Inscripción e inspección de inquilinatos, casas de vecindad, de departamentos, cabarets, garajes de alquiler y establos.

22° Derechos de oficina y sellado a las actuaciones municipales, copias, signaturas de protestos.

23° Derechos de cementerio y servicios fúnebres.

24° Registros de guías y certificados de ganados, boletos de marca o señal, sus transferencias, certificaciones o duplicados y la inspección y contralor del transporte de la producción local de cereales en caminos de jurisdicción municipal

25° Licencias de Caza y pesca con fines comerciales.

26° Inspección y contraste de medidores, motores, generadores de vapor o energía eléctrica, calderas y demás instalaciones que por razones de seguridad pública se declaren sujetas al contralor municipal.

27° Porcentajes asignados a la Municipalidad por las leyes impositivas de la Provincia y los que le correspondan por la participación que a ésta se le otorgue sobre el producido de impuestos nacionales.

28° Derechos y multas que por disposición de la ley correspondan a la Municipalidad y la que ésta establezca por infracción a sus ordenanzas.

29° Contribución de las empresas que gocen de concesiones municipales.

30° Las donaciones, legados o subvenciones que acepten los concejos deliberantes.

31° Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable.

32° Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la Municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución.

Los art. 227 y 228 establecen, a su vez:

ARTICULO 227°: La denominación "Impuestos" es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas, respetando los límites establecidos en esta ley y los principios generales de la Constitución.

ARTICULO 228°: La percepción de impuestos municipales es legítima en virtud de la satisfacción de las necesidades colectivas que con ella se procura. Los órganos del gobierno municipal tienen por lo tanto amplias atribuciones para especificar los gastos que deban pagarse con el producto de aquellos impuestos, sin más limitaciones que las que resultan de la aplicación de los mismos a la atención de las aludidas necesidades colectivas. En esta materia, las facultades del gobierno municipal son irrenunciables e intransferibles y en consecuencia, ninguna autoridad podrá imponer a las comunas gastos que ellas mismas no

hayan autorizado, ni privarlas del derecho de invertir sus recursos en la forma que dispongan sus poderes legalmente constituidos.

La lista de tributos enumerada por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) es adaptada por cada municipalidad según las bases impositivas de su jurisdicción, con denominaciones que varían ligeramente entre las municipalidades.

Como puede apreciarse, la Constitución Provincial y la LOM brindan, en principio, una visión amplia de las facultades municipales. Las leyes nacionales y provinciales acotan esas posibilidades (por ejemplo, a través de la ley de coparticipación federal de impuestos, las leyes provinciales, y los acuerdos y pactos fiscales firmados por la Nación y las Provincias). Se agregan a estas limitaciones las que surgen de fallos de la Justicia.

En lo relativo a la normativa, debe tenerse en cuenta que la problemática municipal se incorporó en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que establece que las Constituciones Provinciales deben garantizar la autonomía municipal. Esta norma no aparecía en la Constitución Nacional de 1853, que sólo establecía que las Provincias debían garantizar un régimen municipal. A pesar de dicho mandato, muy poco se ha hecho hasta hoy y muchas de las disposiciones adoptadas han ido en el sentido contrario al del mandato constitucional. A modo de ejemplo, el Consenso Fiscal de noviembre de 2017 es un paso hacia la menor autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales (provincias y municipalidades).

3. Metodología de relevamiento

Una de las principales contribuciones de este trabajo es la realización de un relevamiento y procesamiento de datos sobre la totalidad de las tasas cobradas por cada uno de los municipios de la Provincia de Buenos Aires durante 2018. En esta sección se detalla la metodología utilizada para dicho relevamiento. Las fuentes utilizadas para construir la base de datos fueron las ordenanzas fiscales y las ordenanzas tributarias sancionadas por cada municipio.

Las ordenanzas fiscales contienen la descripción de cada tributo cobrado en el municipio. Explican el hecho imponible, establecen la base imponible, definen a los contribuyentes, los tipos de categorías, exenciones, etc. No contienen información sobre los valores específicos de las tasas. Por su parte, las ordenanzas impositivas (también denominadas ordenanzas tributarias en algunos municipios) constituyen el complemento de las ordenanzas fiscales. Explican detalladamente cada uno de los importes que se deben abonar para cada tributo especificado en la ordenanza fiscal. A diferencia de las ordenanzas

fiscales, son sancionadas en diciembre de cada año actualizando los valores de cada tributo. Para la elaboración del presente relevamiento se utilizan las dos ordenanzas, teniendo en cuenta la información complementaria que proveen.

Un análisis general de cada una de las ordenanzas evidencia grandes similitudes en formato para los distintos municipios, lo cual facilita la comparabilidad. Esto permite, a los efectos de la sistematización de los datos, subdividir todas las tasas cobradas por los municipios en tres grandes grupos (ver Tabla 3.1). Dicha clasificación en grupos es utilizada para la elaboración de un cuadro resumen, condensando de manera útil toda la información obtenida en el relevamiento.

El Grupo 1 contiene las tasas de mayor importancia, observándose una marcada disparidad entre municipios en lo referido a alícuotas, categorías y bases imponibles. El Grupo 2 está conformado por 18 tasas municipales distintas, y muestra una mayor homogeneidad en la forma de cobro, bases imponibles y categorías. Una proporción considerable del total de los municipios cobran estas 18 tasas. Por último, el Grupo 3 engloba un conjunto bastante heterogéneo de tasas, que suelen diferir entre municipios. Este último grupo se ha subdividido en referencia al fin con el que se cobra la tasa.

Tabla 3.1. Subdivisión propuesta para el agrupamiento de las tasas municipales.

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
<p>Tasa por servicios generales (ABL)</p> <p>Tasa por inspección, seguridad e higiene</p> <p>Tasa por mantenimiento de red vial.</p>	<p>Tasas especiales por seguridad e higiene</p> <p>Tasa por habilitación comercial</p> <p>Venta ambulante</p> <p>Publicidad y propaganda</p> <p>Derechos de construcción</p> <p>Derecho a espectáculos públicos</p> <p>Derecho por uso de playas, riberas y cursos navegables</p> <p>Derecho por uso de espacio público</p> <p>Derecho de explotación de cantera</p> <p>Patentes</p> <p>Derechos de oficina</p> <p>Derechos de cementerio</p> <p>Tasa por servicios varios</p> <p>Tasa por inspección de antenas</p> <p>Tasa por instalación de antenas</p> <p>Tasa por servicios asistenciales</p> <p>Inspección veterinaria, bromatología y desinfección</p> <p>Marcas y señales</p>	<p>Referidas a seguridad</p> <p>Referidas a servicios públicos (agua, energía, gas)</p> <p>Referidas a mejoras del municipio apropiadas por el usuario</p> <p>Referidas a mejoras generales del municipio</p> <p>Referidas a salud y educación</p> <p>Referidas al medio ambiente</p> <p>Otras</p>

Fuente: Elaboración propia.

Para la presentación de los datos, se opta por la siguiente metodología:

1. Elaboración de un cuadro (planilla de cálculo) individual por municipio⁵, detallando cada una de las tasas cobradas e incluyendo los siguientes conceptos:
 - Categoría Municipio: Se especifica si el municipio pertenece a Gran Buenos Aires (GBA), es un municipio grande del centro del interior (GCI), periférico de Gran Buenos Aires (Peri), mediano del interior (Med_Int.) o pequeño del interior (Peq_Int).
 - Municipio: Nombre del municipio.
 - Nombre interno: Dado que la misma tasa cobrada por distintos municipios recibe distintos nombres según las ordenanzas, el nombre interno es el que se asigna en este trabajo a tasas semejantes entre municipios, a efectos de facilitar la posterior comparabilidad en el análisis. El caso del ABL representa un claro ejemplo. Esta tasa suele denominarse “Tasa por servicios generales” o “Tasa retributiva de servicios generales” según sea el municipio.
 - Tasa-Derecho-Contribución Nombre Legal: Es el nombre de la tasa tal como figura en la ordenanza municipal.
 - Subconcepto: Algunas tasas tienen distintos apartados. Esta columna se utiliza para realizar un análisis más detallado de cada tasa. Por ejemplo, la tasa “Marcas y señales” se suele dividir en dos apartados: tasas que dependen del número de animales y tasas que no dependen del número de animales. En esta columna se especifican dichas divisiones, si es que existen.
 - Base imponible: Se detalla sobre qué concepto se cobra la tasa en cuestión.
 - Categorías: En esta columna se detallan las distintas categorías a las que alcanza la tasa en cuestión. Por ejemplo, es usual que en la “Tasa por inspección, seguridad e higiene” se cobren distintas alícuotas dependiendo del código NAIIB de las actividades. En ese caso, la columna Categorías asigna el nombre “Según tipo de actividad”. En otros municipios, esta misma tasa se cobra con distintas alícuotas según el monto de ingresos brutos, en cuyo caso la columna asigna el nombre “Por escalas de ingresos”.
 - Frecuencia: Especifica la frecuencia con la que se cobra la tasa. Es pertinente aclarar que, en ciertos casos, el apartado de base imponible de las ordenanzas especifica que una tasa determinada se cobra con frecuencia anual o mensual, pero en el apartado de forma de pago se aclara que el pago de la obligación tributaria puede realizarse en un número específico de cuotas. El criterio adoptado para elaborar el

⁵ Se adjuntan al presente informe los archivos correspondientes (**NombreMunicipio.xls**)

relevamiento es seguir lo que estipula el apartado de base imponible de la ordenanza, desestimando si el pago de la tasa se puede dividir en cuotas. Como ejemplo, en algunos municipios la tasa por servicios generales cobra un monto anual por metro cuadrado, de acuerdo al apartado de base imponible, a pesar de que la factura recibida por los contribuyentes tenga una frecuencia bimestral o mensual. Por otro lado, las tasas que se pagan sola una vez figuran en el relevamiento como “pago puntual” (por ejemplo, los derechos de oficina).

- Alícuota mínima, Alícuota máxima, Alícuota única: Aquí se detalla el rango de valores que toma el valor de cada tasa. Puede figurar en pesos o en porcentaje, dependiendo la base imponible y la forma de cobro.
- Excedente por unidad: Esta columna detalla los casos de tasas cuya estructura consiste en el pago de un cargo fijo más un cargo extra por unidad excedente. Por ejemplo, en algunos municipios los servicios especiales por seguridad e higiene cobran un valor por limpieza hasta 100 metros cuadrados y otro valor por metro cuadrado adicional de limpieza a partir de los 100 metros cuadrados.
- Pago adelantado y Afectación específica: Especifica si existe un descuento por pago adelantado y si las tasas están afectadas a un uso específico. En general, estos conceptos se detallan en la ordenanza fiscal y no en la ordenanza impositiva.
- Nomenclador: Solo se utiliza para la tasa por inspección, seguridad e higiene, especificando si se utiliza el nomenclador de actividades de ingresos brutos de Arba (NAIIB).
- Hecho imponible: Especifica el hecho imponible de la tasa. Se utiliza para el tercer grupo de tasas (Grupo 3), teniendo en cuenta su heterogeneidad.

2. Elaboración de un cuadro resumen a partir de la información obtenida de los cuadros individuales por municipio. Este cuadro presenta los aspectos más relevantes del financiamiento de cada municipio con recursos propios. Esto facilita la comparabilidad entre municipios⁶. La información más detallada para cada uno de los tributos cobrados por los municipios se encuentra en los archivos individuales.

A continuación, se realiza una breve descripción de cada uno de los tributos pertenecientes a los Grupos 1 y 2:

⁶ Se adjunta al presente informe el archivo excel correspondiente (**CUADRO GENERAL.XLS**).

- ***Tasa por servicios generales (ABL).*** En esta tasa se intenta dar el máximo detalle en cuanto a las prestaciones. No siempre las ordenanzas discriminan entre servicios prestados a los usuarios. La base imponible varía de acuerdo a cada municipio. De acuerdo al caso se utiliza la valuación fiscal provincial, la valuación fiscal municipal, la superficie, metros lineales de frente, o la parcela sin considerar tamaño⁷. Dentro de esta tasa, existen categorías dependiendo de la zona, escalas de valuación, superficie y los servicios prestados. En el relevamiento se detallan la alícuota máxima y mínima para cada uno de los subconceptos.
- ***Tasa por inspección de seguridad e higiene.*** En general para esta tasa se cobra una alícuota (que puede depender de cada actividad) en base a los ingresos brutos, aunque existen excepciones. Algunos municipios tienen un régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Otros municipios cobran en base al tamaño del personal⁸. En el relevamiento se especifican las alícuotas máximas y mínimas del régimen general, del sector bancos y servicios financieros (en general un poco más altas), del sector hotelero y turismo, así como la existencia de casos extraños, para que no pierda representatividad la alícuota del régimen general. A su vez, se especifica si el municipio cobra en base al código NAIIB de la provincia de Buenos Aires.
- ***Tasa por mantenimiento de red vial.*** Esta tasa se cobra por hectárea sobre las parcelas rurales para el mantenimiento de los caminos. En muchos casos el monto a pagar por hectárea depende de la valuación fiscal del inmueble. Adicionalmente se incorpora en esta sección la tasa cobrada para el mantenimiento de caminos a través de una alícuota a los combustibles vendidos dentro del partido.
- ***Tasas especiales por seguridad e higiene.*** Esta tasa se cobra por ciertos servicios, tales como limpieza, desinfección y desratización, los cuales son requeridos por los usuarios. Es cobrada por todos los municipios. En general la base imponible es por pedido de limpieza, superficie, o en algunos casos el tipo de inmueble que lo requiera (industrias, comercios, etc.). Unos pocos municipios incluyen aquí la limpieza de taxis y servicios de transportes escolares. En estos últimos casos la tasa se paga de manera anual o mensual. En este caso se procede a especificar el rango entre la alícuota máxima y mínima por los pedidos de limpieza.

⁷ En el caso de Esteban Echeverría, por ejemplo, la base imponible son los metros lineales de frente en algunas zonas, mientras que en otras se utiliza la superficie o la valuación fiscal.

⁸ Existen municipios que cuentan con una alícuota sobre los ingresos brutos, y otra sobre el tamaño del personal, cobrándose la mayor de las dos.

- ***Tasa por habilitación comercial.*** Es una tasa que se cobra a los comercios o industrias por el inicio de sus actividades. En general representa un porcentaje del activo a habilitarse. En otros casos, constituye un valor fijo por tipo de comercio o superficie. Es un pago puntual, aunque el pago en general se puede diferir hasta un plazo de cinco años. En el relevamiento se opta por especificar la alícuota única, o la alícuota máxima y mínima en caso de que existan varias categorías.
- ***Venta ambulante.*** Es una tasa cobrada a los vendedores ambulantes. Unos pocos municipios incluyen los servicios de ferias y circos. En algunos casos se detalla el tipo de venta, y en general existe una licencia diaria, mensual, y anual. En el relevamiento se especifica la alícuota mínima (en general coincide con la alícuota mínima diaria) y la alícuota máxima (en general anual).
- ***Publicidad y Propaganda.*** Es un derecho pagado para publicitar en la vía pública. De acuerdo al caso, esta tasa puede variar según el tipo de publicidad, el tamaño, si la publicidad es o no luminosa, la zona en la que se publicita, etc. Se opta por especificar la mayor y menor alícuota.
- ***Derechos de construcción.*** Es un derecho que cobran todos los municipios y representa un pago puntual y por construcción. En general la base imponible es el valor de los metros cuadrados de construcción, con una alícuota de alrededor del 0.5%. Se observa una marcada variabilidad para los valores del metro cuadrado, dependiendo de la construcción, la finalidad o el comercio. Se presenta una tabla de valores detallando los “tipos de metro cuadrado que existen”. En los derechos de construcción, existe un apartado para demoliciones y construcciones especiales. En el relevamiento se especifica solamente la alícuota de construcción, por ser la más representativa.
- ***Derecho a Espectáculos públicos.*** Es una tasa que recae sobre el valor de las entradas vendidas de los espectáculos públicos, siendo la alícuota general de alrededor del 10%. En algunos municipios existe un apartado adicional para eventos sin entrada, detallando una lista de valores a pagar por cada evento organizado. Por una cuestión de representatividad, se omite en el relevamiento este tipo de espectáculos.
- ***Derecho por uso de playa, riberas, cursos navegables.*** Esta tasa es cobrada en todos los municipios donde aplica el hecho imponible. En general, gravan el uso por parte de los ciudadanos de los ríos y playas. Se identifican múltiples conceptos. En el relevamiento se especifican solamente los valores mínimos y máximos.

- ***Derechos por uso de espacio público.*** Esta tasa grava tres hechos imponibles distintos, de acuerdo al municipio considerado, pudiendo algunos municipios utilizar más de uno. En ciertos casos, se grava a los ciudadanos que utilicen algún espacio público (desde un camping municipal hasta el alquiler de un salón municipal para realizar eventos privados). En estos casos se especifica el valor máximo y mínimo de la lista de usos del espacio público. En otros casos, la tasa se utiliza para gravar a los comerciantes que utilizan el espacio público. Por ejemplo, se cobra un monto a las confiterías por cada mesa puesta en la vereda. Bajo estos casos se especifica la alícuota máxima y mínima. Finalmente, algunos municipios cobran a las empresas más grandes (en general empresas de servicios públicos) algún tipo de uso del espacio público. Por ejemplo, se cobra un porcentaje sobre la facturación total de la empresa proveedora de agua en el municipio, o un monto por metro cuadrado de tendido eléctrico. En los casos de municipios que gravan más de uno de los hechos imponibles comentados, se procede a detallar cada uno de ellos por separado.
- ***Derechos de explotación de cantera.*** En general se cobra un monto fijo a las empresas dedicadas a la extracción de minerales, siendo la base imponible la tonelada o el metro cúbico extraído. Se identifican dichos montos y la base imponible. Solo se cobra en algunos municipios.
- ***Patentes.*** Esta tasa la cobran casi todos los municipios. En todos los casos son motocicletas y la alícuota varía por modelo y cilindrada. En ciertos municipios se gravan otro tipo de rodados, pero en ningún caso los automóviles.
- ***Derechos de oficina.*** Los derechos de oficina son un conjunto de valores cobrados por distintos trámites realizados ante dependencias municipales. El rango y el detalle de actividades varía dependiendo de cada municipalidad. A efectos de simplificar, se especifican en este trabajo solo el mayor y menor valor de todo el conjunto de trámites.
- ***Derechos de cementerio.*** Se cobra por diferentes servicios funerarios prestados por el municipio. Se decide poner el valor mínimo y máximo en cada caso.
- ***Tasa por servicios varios.*** Los municipios incluyen aquí una detallada lista de servicios que no son contemplados en las otras tasas cobradas. Se especifica el valor mínimo y máximo en cada caso.

- ***Tasa por inspección de antenas.*** Esta tasa es cobrada por la verificación del mantenimiento y la conservación de antenas utilizadas dentro del municipio. Es cobrada por un número considerable de municipios. Si bien en algunos casos esta tasa figura conjuntamente con la “Tasa por instalación de antenas”, en este trabajo se relevan por separado (ver más abajo). La base imponible es cada antena, y se paga en general un monto anual, y en algunos casos mensual. Los montos difieren por tipo de antena y tipo de empresa.
- ***Tasa por instalación de antenas.*** Esta tasa es cobrada por buena parte de los municipios por el emplazamiento y habilitación de antenas. Los montos difieren por tipo de antena y tipo de empresa.
- ***Tasa por servicios asistenciales.*** En general esta tasa se cobra en base a algún nomenclador de costos de servicios médicos.
- ***Inspección veterinaria, bromatología y desinfección.*** Si bien esta tasa está derogada para la mayoría de los municipios, algunos aún la incluyen dentro de sus ordenanzas.
- ***Marcas y señales.*** Esta tasa corresponde a la venta y/o transferencia de animales de cría. Se distinguen conceptos asociados a la cantidad de animales y conceptos sin importar el número de animales. En el primer caso, se detalla un fijo por cada animal. En general varían por tipo de animal y tipo de venta. Se detallan en este trabajo los valores máximos y mínimos⁹.

⁹ En la columna de notas del relevamiento se especifican los casos en los cuales los valores para el ganado bovino son sustancialmente superiores a los correspondientes para otros tipos de animales.

4. El financiamiento municipal. Análisis cuantitativo.

4.1. Descripción general

Los tres grandes componentes del financiamiento municipal son los recursos propios (RP), las transferencias de otras jurisdicciones (TR) y el endeudamiento (E). La Tabla 4.1 muestra la estructura del financiamiento de los municipios de la Provincia de Buenos Aires y pone de relieve la relativa escasa importancia que tiene el endeudamiento público, especialmente debido a las escasas posibilidades de los municipios para recurrir a dicha fuente de financiamiento. Teniendo en cuenta esto, este trabajo centra su atención en la estructura de los recursos corrientes municipales, constituidos por los recursos propios y las transferencias intergubernamentales.

Tabla 4.1: Estructura del financiamiento de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Año 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INGRESOS DE JURISDICCION MUNICIPAL	43%	45%	36%	37%	37%	42%	41%	42%
INGRESOS DE OTRAS JURISDICCIONES	49%	52%	45%	48%	48%	48%	50%	48%
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	1%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Una observación importante cuando se estudian las finanzas municipales de la Provincia de Buenos Aires es que los promedios ponen un velo sobre la situación. No puede hablarse del “sector municipal” porque las municipalidades son un conjunto muy heterogéneo. La provincia incluye municipios tan disimiles como La Matanza, un partido urbano con más de 1.5 millón de habitantes, y Tordillo, un partido rural con escasos 1764 habitantes, según el Censo 2010. El municipio de Patagones abarca una superficie de 13.600 km², mientras que Vicente López tiene solo 39 km². La densidad poblacional varía entre 9.166 habitantes por km² en Lanús y solo 1.1 habitantes por km² en Pila. La dispersión de indicadores sociales también es notable en la provincia. El 17% de la población de Florencio Varela tenía necesidades básicas insatisfechas en 2010, mientras que en Puan solo el 1% de los habitantes se encontraba en dicha situación.

Las actividades económicas son también muy disimiles entre partidos. Si bien un gran número de ellos están especializados en actividades agrarias, existen

distritos mineros (Olavarría), turísticos (Municipio de la Costa), industriales (Campana, Ensenada) y de servicios (La Plata). La diversidad económica y social se ve reflejada en los datos fiscales. Así, por ejemplo, en 2014 los municipios rurales tuvieron un gasto per cápita de \$8.485, mientras que los municipios del Gran Buenos Aires de nivel socioeconómico bajo tuvieron uno de \$3.508.

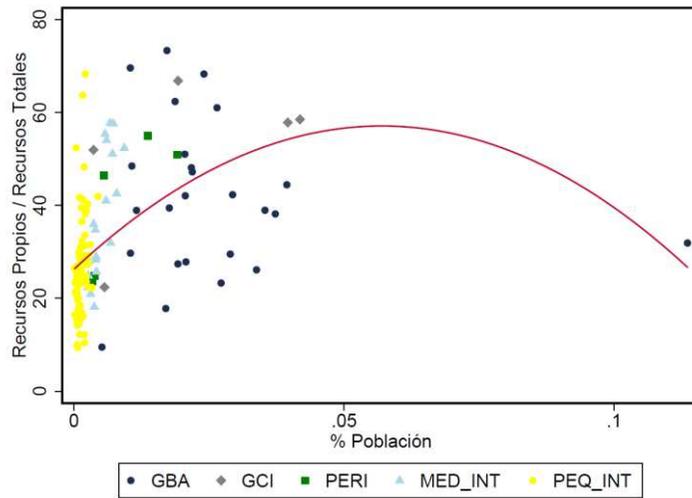
Una razón adicional que hace interesante el estudio histórico de los partidos bonaerenses es el notable cambio estructural en la localización de su población y de sus actividades económicas. Mientras que en 1914 los partidos rurales agrupaban casi el 40% de la población de la provincia, en 2014 esa participación se redujo al 10%. Los partidos del Gran Buenos Aires, en cambio, aumentaron su participación de un 24% a un 64%.

En la Figura 4.1 se presenta una visión simple de la estructura Recursos Propios/Recursos Totales (RP/RT) para los municipios en un año reciente (2014). Dada la heterogeneidad existente entre los municipios en términos de población, la relación RP/RT se mide sobre el porcentaje de población que tiene cada municipio en el total. En el Panel A se presenta RP/RT para los 135 municipios de la provincia diferenciando los mismos según pertenezcan al Gran Buenos Aires (GBA), Grandes Centros del Interior (GCI), Periferia (PERI), municipios Medianos del Interior (MED_INT) y Pequeños del Interior (PEQ_INT).¹⁰ Se aprecia que los recursos propios de los municipios oscilan entre el 10% y el 75% de los recursos totales, siendo en promedio 32%. Nótese a su vez que esta relación es no lineal en la población municipal, con forma de “U” invertida. Gran parte de esta no linealidad está explicada por el municipio de La Matanza, que concentra el 11% de la población total de la Provincia, cuando un municipio en promedio concentra el 0.7% de la población. Las municipalidades por encima de la línea de ajuste se financian con mayor proporción de recursos propios, y lo contrario sucede con los que están por debajo. Para controlar por esta observación extrema, en el Panel B se excluye el municipio de La Matanza. Luego, el Panel C y el Panel D muestran la relación RP/RT diferenciando entre municipios del interior y de GBA, respectivamente.

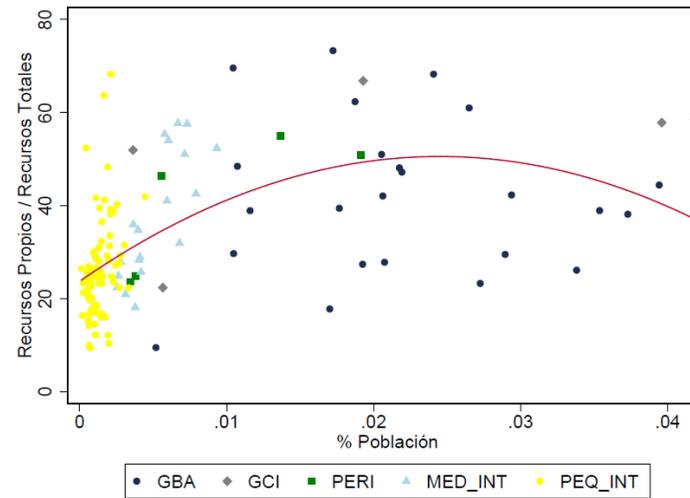
¹⁰ Véase el Anexo a este informe para un detalle del agrupamiento de los municipios.

Figura 4.1: Recursos Propios sobre Recursos Totales. En relación con la participación poblacional. Año 2014

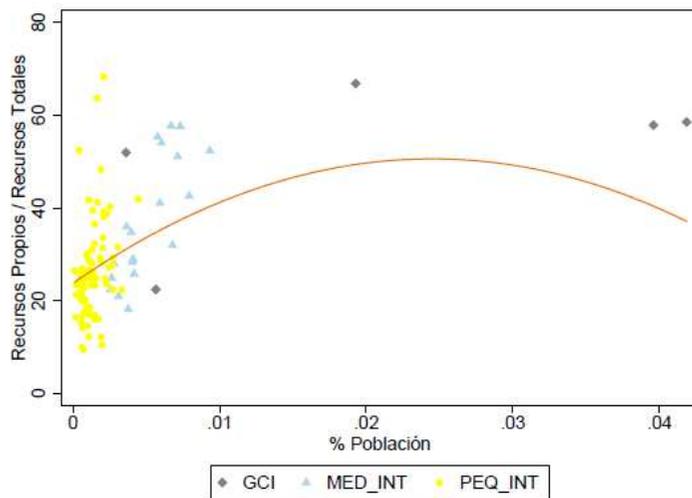
Panel A. 135 municipios



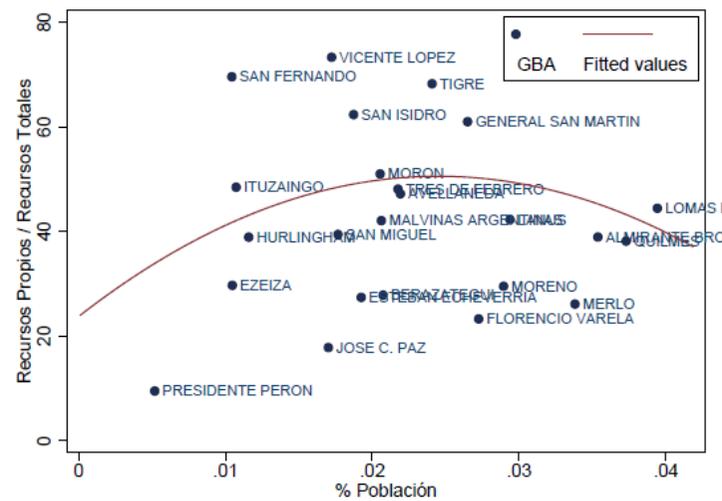
Panel B. Excluye La Matanza



Panel C. Municipios del Interior



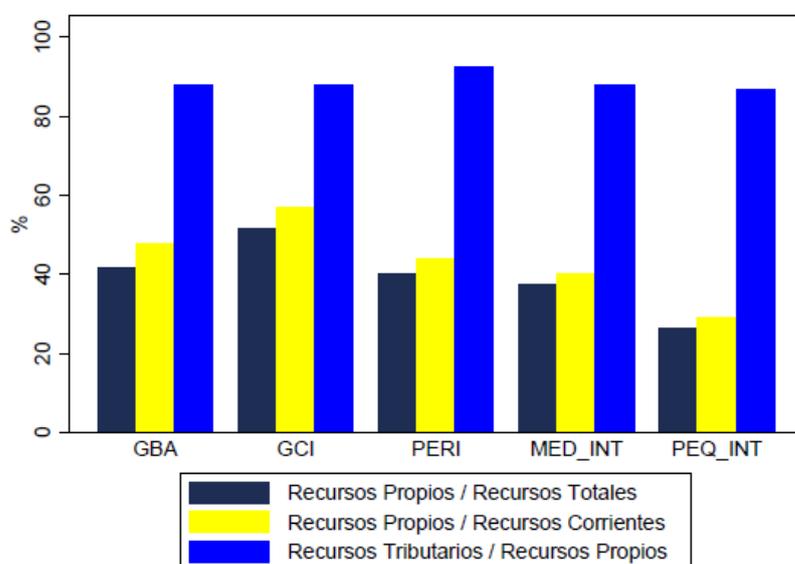
Panel D. Gran Buenos Aires (excluyendo La Matanza).



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Continuando con el análisis, la Figura 4.2 muestra las relaciones entre los recursos propios, corrientes y tributarios. Se aprecia que los recursos propios representan cerca del 40% del total en GBA, mientras que para los municipios pequeños del interior se ubica cerca del 26%. Estas diferencias se mantienen a nivel de recursos propios sobre corrientes. Si se focaliza en recursos tributarios sobre los propios, estos representan más del 80% de los municipios sin existir diferencias sustanciales según densidad poblacional.

Figura 4.2: Relaciones entre recursos Propios, Corrientes y Tributarios. Agrupación por regiones. Año 2014



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

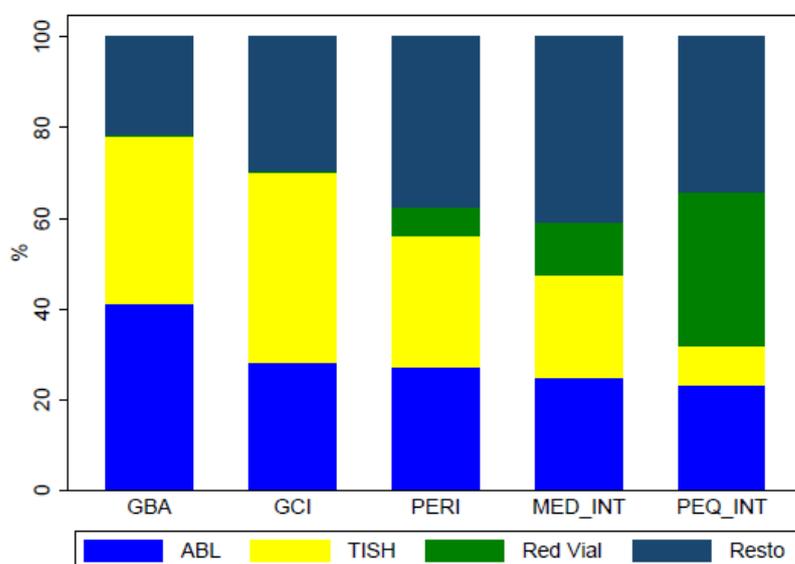
Para ilustrar la composición de los recursos propios de los municipios bonaerenses, la Figura 4.3 da cuenta de las principales tasas que recaudan¹¹. La estructura tributaria municipal puede resumirse en tres grandes recaudos: la Tasa por Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL), la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH) y la Tasa por Mantenimiento de la Red Vial (Red Vial). Adicionalmente, como ya se ha observado anteriormente en este informe, coexisten una gran variedad de otros recaudos.

Es posible destacar algunos hechos estilizados sobre la estructura tributaria municipal: i) El ABL representa más del 20% de la estructura tributaria, presentando mayor peso relativo en los municipios de GBA (40%); ii) La TISH representa 20% de la estructura de los municipios de GBA y es

¹¹ Ver la Tabla A.1 del Anexo a este trabajo.

decreciente a medida que se avanza a municipios del interior. Para los municipios pequeños del interior representa un 10% aproximadamente; iii) La Red Vial es relevante en los municipios del interior de la provincia, representando 10% de la estructura tributaria de los municipios medianos del interior y cerca del 40% para los municipios pequeños del interior; y iv) El resto de los tributos explican entre un 20% y un 40% de la estructura tributaria, siendo el primer caso el de los municipios de GBA y el segundo el de los municipios del interior.

Figura 4.3: Estructura tributaria de los municipios de la provincia de Buenos Aires. Agrupación por regiones. Año 2014

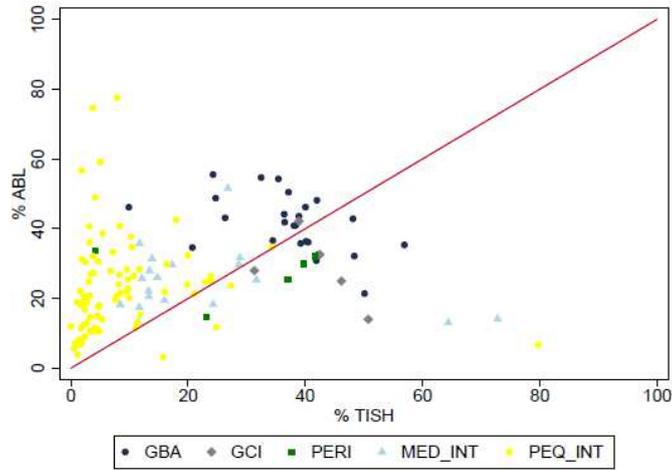


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

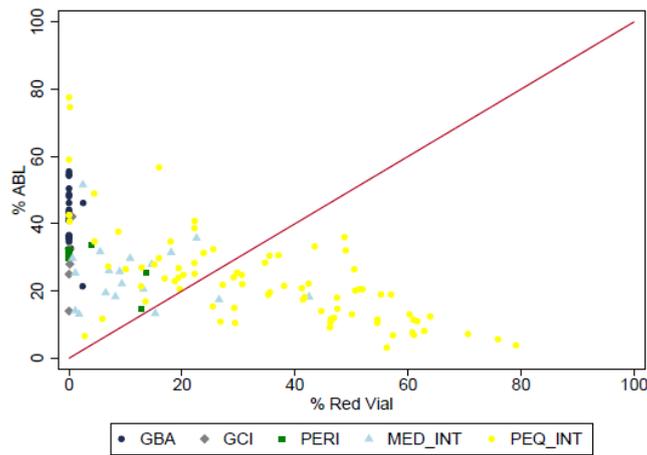
Siguiendo con el análisis sobre la estructura de los recursos propios, la Figura 4.4 muestra tres indicadores: i) la relación entre la recaudación de ABL y TISH (Panel A); ii) la relación entre la recaudación de ABL y Red Vial (Panel B); y iii) la relación entre la recaudación de TISH y Red Vial (Panel C). Respecto del primer indicador, se aprecia que los municipios del interior, fundamentalmente los pequeños, recaudan relativamente más por el ABL que por las TISH. Por otra parte, menos claro es el balance en los municipios del GBA, donde si bien existe un sesgo levemente superior hacia ABL, varios de ellos recaudan más por TISH. El segundo y el tercer indicador, y en línea con lo ya mencionado, muestra que la Red Vial domina al ABL y a la TISH en los municipios pequeños del interior de la provincia de Buenos Aires.

Figura 4.4: Relaciones entre los principales impuestos de los municipios de la provincia de Buenos Aires. Por tipo de municipio. Año 2014.

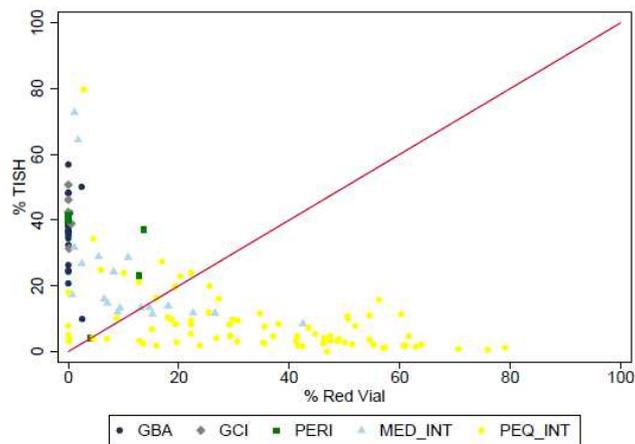
Panel A. Relación entre ABL y TISH.



Panel B. Relación entre ABL y Red vial.



Panel C. Relación entre TISH y Red vial.



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

4.2. Grado de concentración y ejemplos de comparación entre municipios.

La notable heterogeneidad entre municipios respecto del tipo de tasas utilizadas, así como de las bases imponibles elegidas para cada una de ellas, torna compleja la tarea de comparación general de estructuras de tasas entre municipios. En esta sección se realiza un análisis comparado respecto del grado de concentración del sistema de tasas y se presentan a continuación cuatro ejemplos concretos de comparación entre municipios a partir de la identificación de bases imponibles homogéneas.

4.2.1. Grado de concentración del sistema de tasas municipales

Resulta interesante contar con alguna medida del grado de concentración del sistema de tasas utilizado a nivel municipal. A tal efecto, se agrupan las tasas cobradas por los municipios en 4 categorías (ABL, TISH, Red Vial y Resto) para calcular el índice de concentración de Herfindahl, muy utilizado para medir el grado de concentración económica de los mercados. En este caso, el interés se centra en el grado de concentración de la estructura de recursos propios municipales alrededor de estas cuatro grandes categorías. El índice se calcula como:

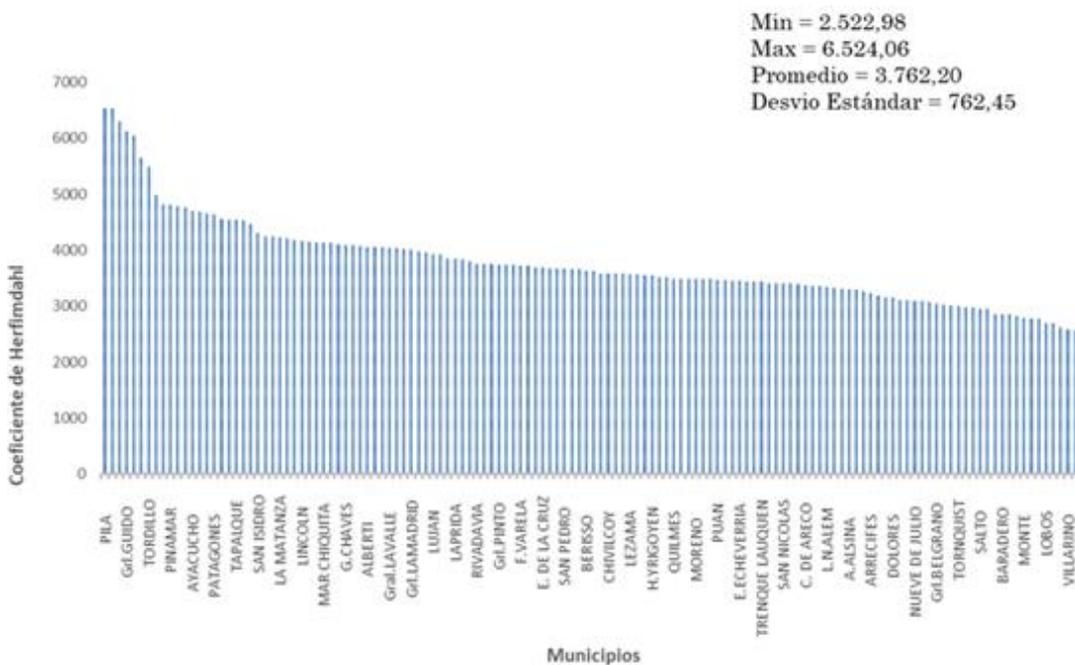
$$\text{Índice de Herfindhal} = S_{ABL}^2 + S_{TISH}^2 + S_{RedVial}^2 + S_{Resto}^2$$

donde S_i^2 representa la participación porcentual de la tasa i en el total de los recursos propios corrientes del municipio ($i = ABL, TISH, RedVial, Resto$). De este modo, por ejemplo, un municipio que recauda el 100% de sus recursos tributarios a través de una sola tasa obtendría un índice igual a 10.000 (máxima concentración), mientras que un municipio que reparte su recaudación en igual proporción entre las cuatro categorías principales obtendría un índice igual a 2.500. Utilizando la información proporcionada en la Tabla A.1. respecto de la estructura de los recursos propios, la Figura 4.5 y la Tabla A.2 (ver Anexo) muestran el ordenamiento de los municipios según el índice de Herfindahl.

De lo obtenido mediante estos cálculos y lo ya observado en la Tabla A.1 puede destacarse que los municipios con mayores índices de Herfindahl (superiores a 6.000) recaudan una gran parte de sus recursos propios utilizando principalmente una tasa. Como ejemplos representativos, el

municipio de Pila obtiene el 79% de su recaudación a través de la tasa de Red Vial, mientras que Ramallo obtiene el 80% de sus recursos a través de la TISH. Por su parte, el municipio de La Costa recauda el 78% del total mediante ABL. En el otro extremo, municipios como General Madariaga, Magdalena y Villarino, con los índices de Herfindahl más bajos (entre 2.500 y 2.600) se corresponden con estructuras muy poco concentradas; es decir, cada una de las cuatro categorías principales (ABL, TISH, Red Vial y Resto) posee un peso similar en el total recaudado por dichos municipios. El valor promedio del índice de Herfindahl (igual a 3.762) da cuenta, sin embargo, de un grado moderado de concentración a nivel general,

Figura 4.5: Ordenamiento de los municipios de acuerdo al coeficiente de Herfindahl.

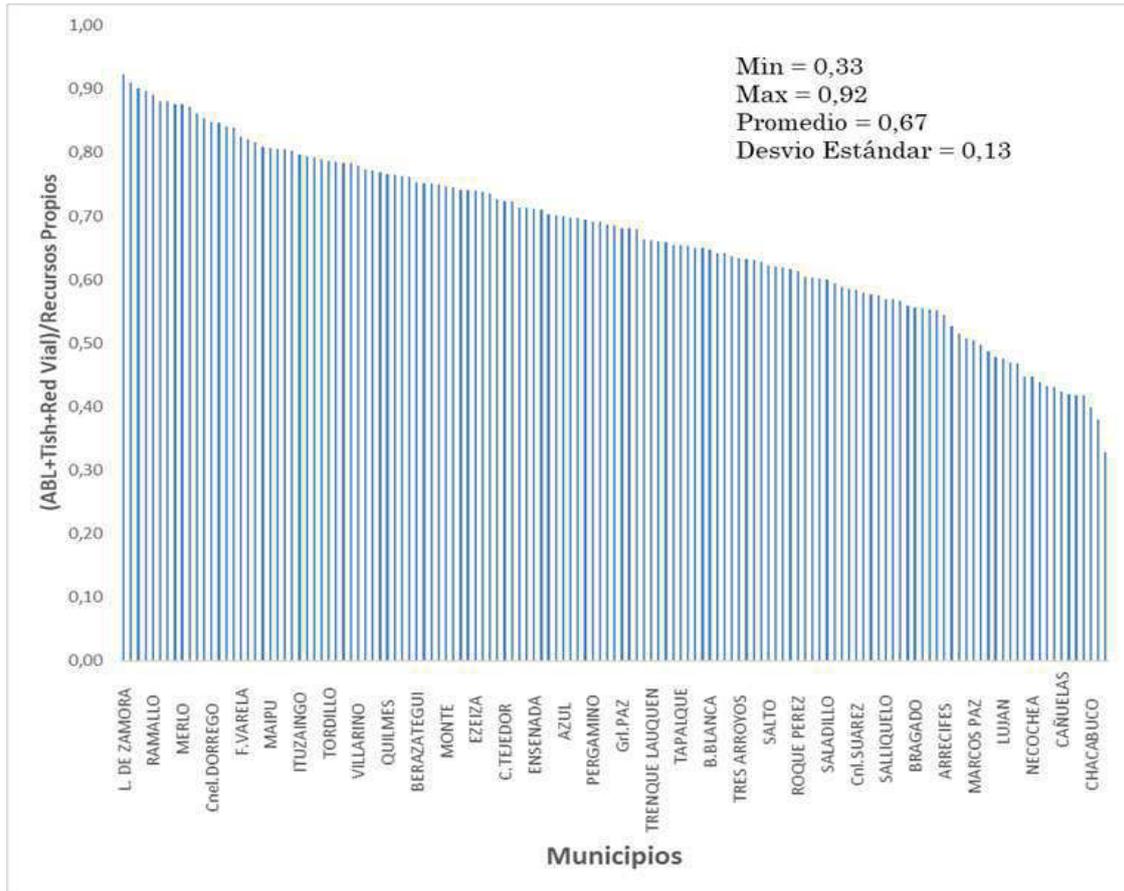


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Otra medida representativa de la concentración del cobro de tasas a nivel municipal puede obtenerse a partir del agregado de lo que representan las tres tasas más importantes (ABL, TISH y Red Vial) en el total de los recursos corrientes propios. Esta información surge nuevamente a partir de la Tabla A.1 del Anexo. La Figura 4.6 y la Tabla A.3 del Anexo presentan el ordenamiento de los municipios de acuerdo a esta medida.

El promedio elevado de este índice para el total de los municipios (igual a 0,67) señala la importancia de los tres principales recaudos en el total de los recursos propios de los municipios. Nótese que el 87% de los municipios de la provincia obtiene al menos la mitad de sus recursos a través de estas tres tasas, mientras que existen 25 municipios que recaudan al menos el 80% de sus recursos por esta vía.

Figura 4.6: Ordenamiento de los municipios de acuerdo a la importancia de ABL, TISH y Red Vial en el total de recursos propios.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

4.2.2. Algunos ejemplos de comparación entre municipios

- **Ejemplo 1:** Tasa por mantenimiento vial según número de hectáreas.

Del total de los municipios de la Provincia, aproximadamente el 72% cobra esta tasa. A efectos de realizar una comparación con bases homogéneas, se seleccionaron aquellos municipios que utilizan el número de hectáreas como base imponible de al menos parte del cobro bajo este concepto. La Tabla 4.2 resume la información para este caso. De los 82 municipios dentro de esta categoría, casi la totalidad opta por la utilización de diferentes valores por hectárea de acuerdo a distintos tramos (62%) o al cobro de un valor único por hectárea (31%). Solamente el 6% de los municipios opta por el cobro de esta tasa de acuerdo a algún otro criterio. Se puede observar, sin embargo, una escasa homogeneidad de criterios entre municipios en lo concerniente a los montos cobrados. A modo de ejemplo, aquellos municipios que cobran en diferentes tramos presentan un rango entre valores máximos y mínimos con gran variabilidad (entre \$1,60 y \$6.594 por hectárea).

Tabla 4.2: Estadísticos descriptivos de municipios que cobran Tasa por mantenimiento vial (base imponible por hectárea).

Municipios	82
Promedio, valor por hectárea	\$ 267,21
Mediana	\$ 117,89
Coeficiente de variación	1,98
Desvío estándar	528,45
Máximo	\$ 6.660
Mínimo	\$ 3,68
Rango máximo	\$ 6.594
Rango mínimo	\$ 1,60
Municipios que cobran con distintas escalas	62%
Municipios que cobran por único precio	31%
Municipios que utilizan algún otro criterio. Ejemplo:	6%
0.043% Sueldo básico de un empleado municipal x \$218 - \$1337	
Valor de 4.4 Kg de Precio Promedio Novillo Tipo Exportación	
441/460 Kg	

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

- **Ejemplo 2:** Estadísticos descriptivos de municipios que cobran TISH de acuerdo a los ingresos brutos.

Del total de los municipios de la Provincia, la gran mayoría utiliza esta tasa como parte de sus recursos corrientes (94% del total). La Tabla 4.3 resume la información correspondiente a los 109 municipios que utilizan los ingresos brutos como base imponible de esta tasa. El 44% de estos municipios opta por el cobro de distintas alícuotas, con criterios disímiles entre municipios, evidenciado por la variabilidad en los rangos (la alícuota media es de 0,88%, con valores oscilando entre 0% y 5%). Por otro lado, el 32% de los municipios cobra una alícuota generalizada, la cual oscila entre 0,08% y 0,7% (alícuota promedio de 0,45%). La alícuota promedio general es de 0,71%.

Tabla 4.3: Municipios que cobran Tasa por inspección de seguridad e higiene (Ingresos Brutos como base imponible).

Municipios	109
Promedio alícuota general (en porcentaje)	0,71
Mediana (en porcentaje)	0,60
Coefficiente de Variación	0,66
Desvío Estándar	0,47
Máximo (en porcentaje)	5,00
Mínimo (en porcentaje)	0,00
Rango máximo (en puntos porcentuales)	4,60
Rango mínimo (en puntos porcentuales)	0,03
Municipios que cobran con distintas alícuotas	44%
Municipios que cobran alícuota generalizada	32%
Municipios que utilizan algún otro criterio. Ejemplo:	25%
Se paga un fijo de 0-3 empleados, y luego un adicional por cada empleado según actividad.	
1/88 - 1/22 Sueldo municipal básico por empleado	
Monto fijo por M2, por empleados.	

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

- **Ejemplo 3:** Tasa por alumbrado (dentro de Tasa por Servicios Generales).

La totalidad de los municipios de la Provincia utiliza la tasa por servicios generales como contraprestación de diversos servicios provistos a sus habitantes. Como ejemplo ilustrativo para evaluar la homogeneidad de criterios entre municipios, se presenta en la Tabla 4.4 la información resumida respecto de los 87 municipios que incluyen dentro de esta tasa el servicio de alumbrado. Como se observa en la tabla, los criterios elegidos

para la base imponible de este concepto son diversos: por consumo de energía, por parcela, por metros lineales de frente, por valuación fiscal y por superficie. El 93% de los municipios elige alguno de los tres primeros criterios. Dentro del grupo de municipios que elige el cobro por consumo, la mayoría opta por hacerlo a través de un porcentaje sobre la factura de energía. Por otro lado, se observa una considerable variabilidad en los montos cobrados para los municipios que optan por parcela o por metros lineales de frente como la base imponible de esta tasa.

Tabla 4.4: Municipios que cobran alumbrado (dentro de Tasa por Servicios Generales)

	Porcentaje de municipios	Promedio	Mínimo	Máximo
<i>Base imponible:</i>				
Consumo de energía	35,30%			
Por porcentaje de la factura de energía	79%	17%	2%	40%
Un monto en pesos por la factura	7%	\$ 4.200	\$ 567	\$ 14.100
Cobran por el costo de kw	14%	\$ 22	\$ 0,32	\$ 60
Parcela	32,18%	\$ 1.100	\$ 6	\$ 11.784
Metro lineal de Frente	25,29%	\$ 153	\$ 1	\$ 1.893
Valuación fiscal	5,75%			
Provincial	60%	0,92%	0,34%	2,10%
Municipal	40%	19%	8%	25%
Por superficie (por M2)	1,48%	\$ 100	\$ 22	\$ 195

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

- **Ejemplo 4:** Patentes (máxima categoría).

El último ejemplo presenta la comparación entre municipios del cobro de patentes. Esta tasa es cobrada por la mayoría de los municipios, principalmente sobre motocicletas. Como se puede observar en la Tabla 4.5, el 93% de los municipios (121 en total) cobra la tasa en distintas escalas de acuerdo al modelo y cilindrada del vehículo, mientras que algunos utilizan como base imponible la valuación fiscal o el valor de compra. La tabla resume los datos para el caso de los montos máximos, correspondientes a motocicletas de modelos nuevos y/o alta cilindrada. Se puede observar una considerable dispersión en los valores cobrados entre municipios para estas categorías.

Tabla 4.5: Municipios que cobran Patentes (Valores máximos)

Municipios	130
Promedio	\$ 4.562
Mediana	\$ 3.388
CV	1,05
Desvío Estándar	4804,72
Máximo	\$ 39.000
Mínimo	\$ 175
Municipios que cobran por escalas según cilindrada y modelo	93%
Municipios que utilizan algún otro criterio. Ejemplos:	7%
Valuación Fiscal	
Tipo vehículo y modelo , Valor de compra	

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

4.3. Análisis económico de los recursos propios municipales.

4.3.1. Marco conceptual¹²

La estructura de los RP de las municipalidades es el resultado de un balance de objetivos conflictivos. Los conflictos se presentan entre los objetivos de eficiencia, equidad, costos políticos, costos de administración y recaudación. A continuación, en la Tabla 4.6 se realiza un planteo cualitativo¹³ para los tributos que en la literatura se consideran más adaptados al nivel local, que son los que aparecen en muchos países, con participaciones variables.

Tabla 4.6: Conflictos de objetivos en la financiación local propia.

Impuestos	Recaudación (ϵ_R)	Eficiencia (η)	Equidad (d)	Costo Político (K)	Costo de Administración (A)
Inmuebles	Baja	<i>¿relativamente baja?</i>	<i>¿Progresivo?</i>	Alto	Alto
Sobre actividades económicas	Alta	<i>¿relativamente alta?</i>	Regresivo	Bajo	Bajo
Sobre los ingresos	Alto	relativamente baja	Progresivo	Alto	Bajo
Cargos al usuario	depende del servicio	Baja	Regresivo	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia.

¹² Este análisis se realiza en base a Porto (2012).

¹³ Ver también Bird (2010).

(a) Impuestos sobre Inmuebles (ABL)

Es el medio de financiamiento local más sugerido por la teoría fiscal a partir de modelos simples cuando el objetivo es la eficiencia – ya que la base imponible es inmóvil, la elasticidad de oferta es baja y el propietario es conocido. En la literatura reciente se sugiere reconsiderar los efectos sobre la eficiencia en un contexto de *second best* en el que existen distorsiones pre-existentes; en esa situación podría ser superior un impuesto con una base más amplia, como los que gravan el ingreso o las actividades económicas (Oates y Schwab, 2004). Desde el punto de vista de los otros cuatro objetivos, el impuesto resulta cuestionable. Es un impuesto de baja elasticidad-ingreso ya que la base imponible, en general, no se actualiza automáticamente. Varios estudios empíricos, para varios países, documentan la regresividad del tributo desde el punto de vista de la distribución personal del ingreso (Oates and Schwab, 2004; Reschovsky, 2004; Mullins, 2010). Un problema importante resulta de la posible no coincidencia del ciclo de los ingresos y el ciclo de los pagos del tributo. Para las personas de mayor edad, el impuesto inmobiliario puede pasar a representar un porcentaje significativo de sus ingresos provenientes de jubilaciones y pensiones. Lo mismo puede ocurrir con las personas que estando en edad activa sufren caídas temporarias de sus ingresos. El impuesto plantea problemas de equidad horizontal regional debido a las grandes diferencias de riqueza inmobiliaria entre las jurisdicciones locales. Genera también problemas de equidad horizontal personal, dentro de una jurisdicción y entre jurisdicciones, debido a que las valuaciones de las propiedades pueden diferir, aunque los valores de mercado sean iguales. El costo político es alto, dado que se trata de un impuesto visible –lo que es aconsejable desde el punto de vista de la eficiencia y la rendición de cuentas (“accountability”), pero que genera reacciones en los contribuyentes– comparado con impuestos menos visibles que se pagan en pequeñas sumas al efectuar compras. La no coincidencia de los ciclos de ingresos y pagos tributarios agrega un factor importante de resistencia al impuesto. El costo de administración es alto, ya que deben mantenerse catastros actualizados de la cantidad de inmuebles, de las construcciones y de las valuaciones. Estas razones explican la pérdida de importancia de este impuesto en la mayoría de los países. A modo de ejemplo, en los Estados Unidos financiaban el 68% del gasto local en 1902, el 44% en 1950 y el 25% en 1996.

(b) Impuesto sobre actividades económicas (TISH).

La principal crítica a este impuesto es que no se corresponde con ninguno de los dos principios básicos de la imposición: no refleja ni la capacidad de pago

de los contribuyentes ni el beneficio que reciben de la actividad gubernamental. Estos tributos toman distintas formas. La más común es sobre los ingresos brutos de la explotación, pero se diseñan también como patentes, tasas por movimiento de mercaderías, tasas por faena de animales, etc. La principal característica es que tienen alto rendimiento y que la elasticidad ingreso es mayor que la del impuesto sobre los inmuebles. La alta elasticidad ingreso tiene la virtud de constituir un incentivo para que los políticos alienten el crecimiento económico local como forma de obtener mayores ingresos fiscales; tiene un lado negativo dado por la prociclicidad de la recaudación, lo que requiere una utilización prudente de los recursos fiscales en la fase de expansión. En la visión más usual se considera que el costo de eficiencia es alto. Es un impuesto multifacético acumulativo ya que se paga por los ingresos brutos totales, sin poder deducir las compras de insumos. Si los procesos productivos de los distintos bienes tienen diferencias en cuanto al valor agregado en cada etapa, aun cuando el número de etapas sea el mismo, con el supuesto de traslación total hacia adelante, el impuesto produce una distorsión ya que aumenta el precio relativo –en relación a los costos relativos– de los bienes con el valor agregado en las etapas más tempranas de producción. El tamaño de la distorsión depende, por un lado, de la diferencia de estructura de valor agregado por etapas, entre los bienes, y, por otro lado, de la alícuota. Estos efectos están también presentes si existen distintas etapas en la producción de los bienes; en este caso se agrega como determinante del tamaño de la distorsión la diferencia del número de etapas entre los bienes. Los impuestos al valor agregado (IVA) y a las ventas minoristas no generan esa distorsión. El argumento del efecto distorsivo es válido en mundos de *first best*, pero los resultados pueden ser diferentes si existen distorsiones pre-existentes –por mercados imperfectos, impuestos distorsivos pre-existentes, externalidades, etc¹⁴. Una objeción importante es que induce fiscalmente la integración vertical de las actividades productivas cuando esa integración no es económicamente eficiente. Con la integración no se paga impuestos por las etapas que constituyen transacciones internas –que serían externas y gravables si no existiera la integración. Una empresa preferirá la integración si el ahorro de impuestos es mayor que la pérdida de eficiencia. El impuesto desalienta las exportaciones, al ser muy difícil el cálculo del reintegro del impuesto pagado en las distintas etapas. Al contrario, las importaciones podrían estar favorecidas, ya que no se pagaría por todas las etapas. El impuesto desalienta la inversión, ya que grava tanto los bienes de consumo como los de inversión. En realidad, grava dos veces los gastos de inversión: por un lado, grava al que produce el bien al venderlo; por otro

¹⁴ Ver Porto (2018) para la comparación de las distorsiones del Impuesto a los ingresos brutos (y la TISH) versus el IVA y Ventas minoristas.

lado, grava al que utiliza el bien para producir otros bienes ya que no son deducibles ni los gastos de adquisición ni la depreciación. El costo político es bajo, ya que el impuesto no es visible: cuando incide sobre los consumidores locales va incluido en el precio del bien y se pagan montos pequeños en oportunidad de realizar la compra de los bienes gravados. El impuesto es exportable a otras jurisdicciones, lo que disminuye el costo político. La no visibilidad es una debilidad desde el punto de vista de la eficiencia. El impacto del impuesto sobre la equidad es una preocupación, pues no siempre las alícuotas se diferencian en función de las características distributivas de los bienes; en general se considera que es un impuesto con algún grado de regresividad. Puede resultar superior al inmobiliario en cuanto a coincidencia de los ciclos de ingresos y gastos de determinados grupos de personas, ya que al disminuir los ingresos disminuyen el consumo y el pago del impuesto. El costo administrativo del impuesto es relativamente bajo y las administraciones locales tienen una larga experiencia en el manejo de esos tributos. Las objeciones han llevado a Mikesell (2007)¹⁵ a concluir que estos impuestos no deberían ser vistos como integrantes de una reforma impositiva, ya que fueron abandonados por buenas razones y reemplazados por otros con menos problemas económicos. Una pregunta interesante es el porqué de su resurgimiento en algunos países –caso de los Estados Unidos– y el crecimiento de su importancia en otros –caso de la Argentina. En la Argentina en particular, es interesante el hecho de que los impuestos provinciales y municipales sobre los ingresos brutos se hayan mantenido y hayan aumentado su participación en la estructura tributaria, pese a distintos intentos de eliminación o transformación. La literatura reciente sugiere reconsiderar el rol del impuesto en base, por un lado, a que el desarrollo de las actividades económicas requiere bienes públicos locales y debería pagarse por el beneficio recibido y, por otro lado, porque el impacto sobre la eficiencia debe estudiarse en un contexto de distorsiones preexistentes (ver, entre otros, Oakland y Testa, 1996; Oates y Schwab, 2004; Mikesell, 2007; Pogue, 2007; Testa y Mattoon, 2007).

(c) Impuestos sobre los ingresos

Si bien son sugeridos por la literatura no son utilizados en ninguno de los países de América del Sur. Pero sus propiedades –elasticidad ingreso relativamente alta, pérdida de eficiencia relativamente baja, progresividad y

¹⁵ “No sensible case can be made for imposing gross receipts taxes in modern economic environment. The old turnover taxes, typically adopted as desperation measures in fiscal crisis, were replaced with taxes that created fewer economic problems. Gross receipts taxes should never been seen as an element of positive tax reform. They were abandoned for good reasons” (p. 15).

bajo costo de administración– lo hacen aconsejable dentro de la estructura municipal, pese a que el costo político puede ser alto por tratarse de un nuevo impuesto y por ser utilizado con alícuotas altas y progresivas por el gobierno nacional. Con alícuotas proporcionales bajas y liquidado como sobretasa del impuesto nacional puede ser un medio útil hacia el futuro¹⁶.

(d) Cargos al usuario

Constituyen un medio importante de financiamiento y sus efectos dependen del bien o servicio gravado.

4.3.2. Efectos económicos de los tributos municipales de la provincia de Buenos Aires.

Los tributos municipales tienen distintos efectos económicos y financieros. Se puede hacer una clasificación para el estudio de dichos efectos en términos de impuestos que gravan la producción (IP) e impuesto que gravan el consumo (IC). Los impuestos sobre la producción son objetables desde el punto de vista de la eficiencia económica comparados con los impuestos al consumo. En Argentina, los Impuestos a los Ingresos Brutos (provincial) y la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (Municipal), que son los tributos propios cuantitativamente más importantes dentro de la recaudación propia han estado desde hace largo tiempo cuestionados desde el Gobierno Nacional y se han realizado distintos intentos de eliminación y/o transformación (1975, 1980, 1993 y 2017). La idea central era y es sustituirlos por algún tipo de imposición al consumo (IVA provincial, Ventas Minoristas) o transformarlos para desgravar las actividades de producción y concentrar el impuesto en la etapa de consumo (como en el Pacto Fiscal de 1993 y en el Acuerdo Fiscal de 2017). Estos intentos fracasaron una y otra vez, justamente por ser los tributos propios más importantes de esos niveles de gobierno.

En el estudio de los recursos propios de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires es útil analizar la estructura dada por la relación entre tributos a la producción y al consumo (IP/IC). Un primer paso en esa dirección es definir quién es el contribuyente legal o de jure, sus posibles efectos económicos y las diferencias intermunicipales.

En base a las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y del Inventario de la presentado en la sección 3 de este trabajo, en la Tabla 4.7 cada tributo se clasifica en base a una

¹⁶Ver Piffano (2004).

estimación de quien es el *contribuyente de jure*, o sea, el que tiene la obligación de pagar el tributo. La incidencia económica de cada tributo dependerá de la magnitud de la traslación del impuesto que cada contribuyente de jure sea capaz de realizar. La clasificación del contribuyente de jure resulta útil, ya que los que corresponden a las familias y no están ligados a la producción, no son, en general, trasladables. Los tributos que recaen sobre la producción, aunque sean trasladables total o parcialmente, pueden originar costos financieros que inciden en la actividad productiva debido, por ejemplo, a diferencias entre el momento de pago y el recupero (si se traslada) cuando se vende el producto (si se traslada hacia adelante) o se contrata un factor (si se traslada hacia atrás). También pueden influir en la decisión de localización de las firmas.

Tabla 4.7: Clasificación de los tributos en base a *contribuyentes de jure*.

Denominación	Consumo	Producción
Servicios urbanos municipales	X	X
Alumbrado y señalización luminosa	X	X
Tasa por inspección de seguridad e higiene		X
Tasa por mantenimiento vial		X
Servicios especiales de limpieza e higiene	X	X
Derecho de habilitación, autorización y permiso		X
Venta ambulante		X
Publicidad y propaganda		X
Derechos de oficina	X	X
Derechos de construcción y obra	X	X
Ocupación de espacios públicos	X	X
Derecho espectáculos públicos		X
Patente rodados	X	
Control de marcas y señales		X
Derechos de cementerio	X	
Tasa por servicios varios (gas natural, agua, cloaca)	X	X
Contribución especial por pavimento y veredas	X	X
Contribución especial por acciones de seguridad	X	X
Contribución de mejoras por obras especiales	X	X
Derechos de registro, antenas, internet y equ.comp.		X
Tasa para financiamiento de la salud y la educación	X	X
Tasa para financiamiento de la seguridad	X	X
Tasa por servicios asistenciales	X	
Inspección veterinaria, bromatología y desinfección		X
Verificación de antenas, internet y equipos complem.		X
Tributo por plusvalía urbana	X	X

Fuente: elaboración propia.

Para avanzar se realizó una cuantificación muy preliminar en base a la clasificación anterior y la información disponible. La falta de información detallada de la recaudación de cada tributo es una dificultad para realizar un cálculo preciso. Los supuestos utilizados para la estimación son los siguientes:

- a) El impuesto sobre inmuebles: La valuación fiscal de inmuebles correspondientes a personas físicas (familias) representa el 81% del total y las de productores (personas jurídicas) el 19%¹⁷. Se supuso a su

¹⁷ Ver la Tabla A.4 del Anexo a este trabajo.

vez, en base al relevamiento de los tributos, que las empresas pagan una alícuota igual al doble de la alícuota para inmueble familiares. De esa forma se calcula que el 68% del impuesto lo pagan las familias y el 32% las empresas;

b) La tasa por inspección de seguridad e higiene y la contribución vial: se supone que la pagan en un 100% los productores;

c) El resto de los tributos no está desagregado, de modo que se distribuyó por mitades entre empresas y familias.

La cuantificación permite concluir que 64.5% de la recaudación es pagada por las empresas y el 35.5% restante por las familias (Tabla 4.8). Este cálculo es para el promedio de las 135 municipalidades, que difiere al trabajar con cada unidad por la diferencia de bases imponibles y alícuotas.

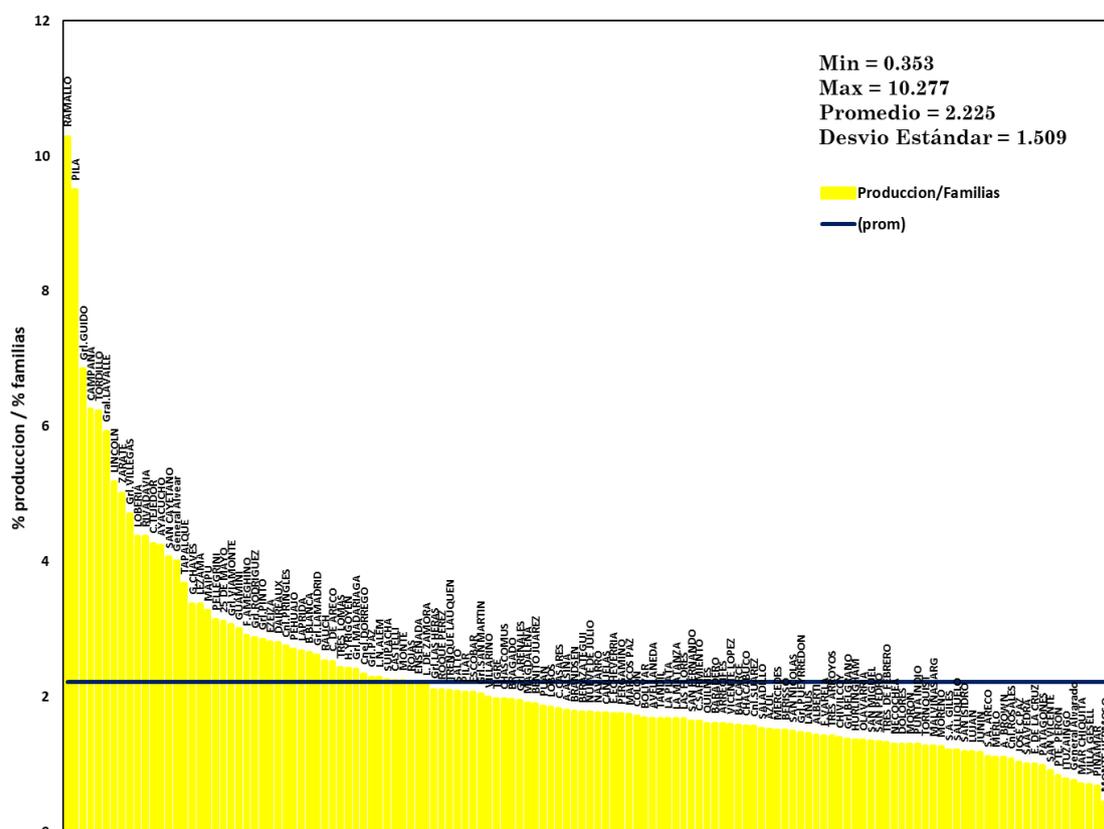
Tabla 4.8: RP en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Distribución entre producción y consumo (según el contribuyente que paga).

Municipio	Personas físicas	Personas jurídicas	Municipio	Personas físicas	Personas jurídicas
A.ALSINA	35.7%	64.3%	LAS FLORES	37.5%	62.5%
G.CHAVES	22.9%	77.1%	L.N.ALEM	30.4%	69.6%
ALBERTI	41.2%	58.8%	LEZAMA	22.9%	77.1%
A. BROWN	47.8%	52.2%	LINCOLN	16.2%	83.8%
ARRECIFES	38.5%	61.5%	LOBERIA	18.6%	81.4%
AVELLANEDA	37.4%	62.6%	LOBOS	35.2%	64.8%
AYACUCHO	19.1%	80.9%	L. DE ZAMORA	31.6%	68.4%
AZUL	39.7%	60.3%	LUJAN	45.9%	54.1%
B.BLANCA	27.4%	72.6%	MAGDALENA	34.4%	65.6%
BALCARCE	38.8%	61.2%	MAIPU	23.4%	76.6%
BARADERO	38.4%	61.6%	MALVINAS ARG	44.1%	55.9%
BENITO JUAREZ	34.6%	65.4%	MAR CHIQUITA	58.5%	41.5%
BERAZATEGUI	36.1%	63.9%	MARCOS PAZ	36.6%	63.4%
BERISSO	40.0%	60.0%	MERCEDES	39.9%	60.1%
BOLIVAR	37.3%	62.7%	MERLO	47.6%	52.4%
BRAGADO	33.9%	66.1%	MONTE	31.0%	69.0%
BRANDSEN	36.0%	64.0%	MONTE HERMOSO	69.4%	30.6%
CAMPANA	13.8%	86.2%	MORENO	44.3%	55.7%
CANUELAS	36.4%	63.6%	MORON	43.6%	56.4%
C.SARMIENTO	37.9%	62.1%	NAVARRO	36.3%	63.7%
C.CASARES	35.5%	64.5%	NECOCHEA	43.5%	56.5%
C.TEJEDOR	19.0%	81.0%	NUEVE DE JULIO	36.2%	63.8%
C. DE ARECO	28.5%	71.5%	OLAVARRIA	42.5%	57.5%
CASTELLI	31.0%	69.0%	PATAGONES	50.5%	49.5%
CHACABUCO	39.0%	61.0%	PEHUAJO	27.1%	72.9%
CHASCOMUS	33.8%	66.2%	PELLEGRINI	24.2%	75.8%
CHIVILCOY	41.8%	58.2%	PERGAMINO	36.5%	63.5%
COLON	36.9%	63.1%	PILA	9.5%	90.5%
Cnel.DORREGO	30.0%	70.0%	PILAR	32.7%	67.3%
Cnl.PRINGLES	26.7%	73.3%	PINAMAR	59.8%	40.2%
Cnl.ROSALES	48.1%	51.9%	PTE. PERON	54.7%	45.3%
Cnl.SUAREZ	39.0%	61.0%	PUAN	35.0%	65.0%
DAIREAUX	26.4%	73.6%	PUNTA INDIO	43.7%	56.3%
DOLORES	43.6%	56.4%	QUILMES	38.4%	61.6%
ENSENADA	31.3%	68.7%	RAMALLO	8.9%	91.1%
ESCOBAR	32.7%	67.3%	RAUCH	28.3%	71.7%
E.ECHEVERRIA	36.5%	63.5%	RIVADAVIA	18.6%	81.4%
E. DE LA CRUZ	50.1%	49.9%	ROJAS	31.0%	69.0%
EZEIZA	26.3%	73.7%	SAAVEDRA	50.0%	50.0%
F.VARELA	41.4%	58.6%	ROQUE PEREZ	32.3%	67.7%
F.AMEGHINO	25.6%	74.4%	SALADILLO	39.6%	60.4%
Grl. ALVARADO	56.9%	43.1%	SALLIQUELO	45.3%	54.7%
Grl. ALVEAR	20.0%	80.0%	SALTO	32.6%	67.4%
Grl.ARENALES	34.1%	65.9%	S.A. GILES	45.2%	54.8%
Grl.BELGRANO	42.2%	57.8%	S.A. ARECO	47.4%	52.6%
Grl.GUIDO	12.7%	87.3%	SAN CAYETANO	19.7%	80.3%
Grl.LAMADRID	27.7%	72.3%	SAN FERNANDO	37.9%	62.1%
Grl.LAS HERAS	32.2%	67.8%	SAN ISIDRO	45.8%	54.2%
GraL.LAVALLE	14.5%	85.5%	SAN MIGUEL	42.7%	57.3%
Grl.MADARIAGA	29.4%	70.6%	SAN NICOLAS	40.2%	59.8%
Grl.PAZ	30.4%	69.6%	SAN PEDRO	42.9%	57.1%
Grl.PINTO	26.0%	74.0%	SAN VICENTE	52.7%	47.3%
Grl.PUEYRREDON	40.6%	59.4%	SUIPACHA	30.8%	69.2%
Grl.RODRIGUEZ	25.8%	74.2%	TANDIL	37.4%	62.6%
Grl.SAN MARTIN	33.0%	67.0%	TAPALQUE	21.4%	78.6%
Grl.VIAMONTE	24.6%	75.4%	TIGRE	33.7%	66.3%
Grl.VILLEGAS	17.6%	82.4%	TORDILLO	13.8%	86.2%
GUAMINI	25.0%	75.0%	TORNQUIST	44.0%	56.0%
H.YRIGOYEN	29.3%	70.7%	TRENQUE LAUQUEN	32.4%	67.6%
HURLINGHAM	42.4%	57.6%	TRES ARROYOS	41.5%	58.5%
ITUZAINGO	56.3%	43.7%	TRES DE FEBRERO	43.3%	56.7%
JOSE C PAZ	49.3%	50.7%	TRES LOMAS	29.2%	70.8%
JUNIN	46.2%	53.8%	25 DE MAYO	24.3%	75.7%
LA COSTA	73.9%	26.1%	VICENTE LOPEZ	38.7%	61.3%
LA MATANZA	37.5%	62.5%	VILLA GESELL	58.9%	41.1%
LA PLATA	37.5%	62.5%	VILLARINO	33.5%	66.5%
LANUS	40.7%	59.3%	ZARATE	16.6%	83.4%
LAPRIDA	27.3%	72.7%	Promedio	35.5%	64.5%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

La Tabla 4.8 revela grandes diferencias a nivel de municipalidades en las proporciones de los RP municipales que soportan las familias (consumo) y las empresas (producción). Tal como se expresó anteriormente la diversidad demográfica y de estructura productiva de las municipalidades hace que el promedio provincial constituya un velo para la situación. La Figura 4.7 muestra la relación IP/IC para todos los municipios de la provincia. El valor más alto es 10.27 y el más bajo es 0.37, siendo el promedio 2.25 y el desvío estándar 1.50. Adicionalmente, para contemplar en alguna medida las diferencias intermunicipales se calculó la relación IP/IC para grupos de municipalidades relativamente homogéneas desde el punto de vista demográfico y productivo (Figura 4.8).

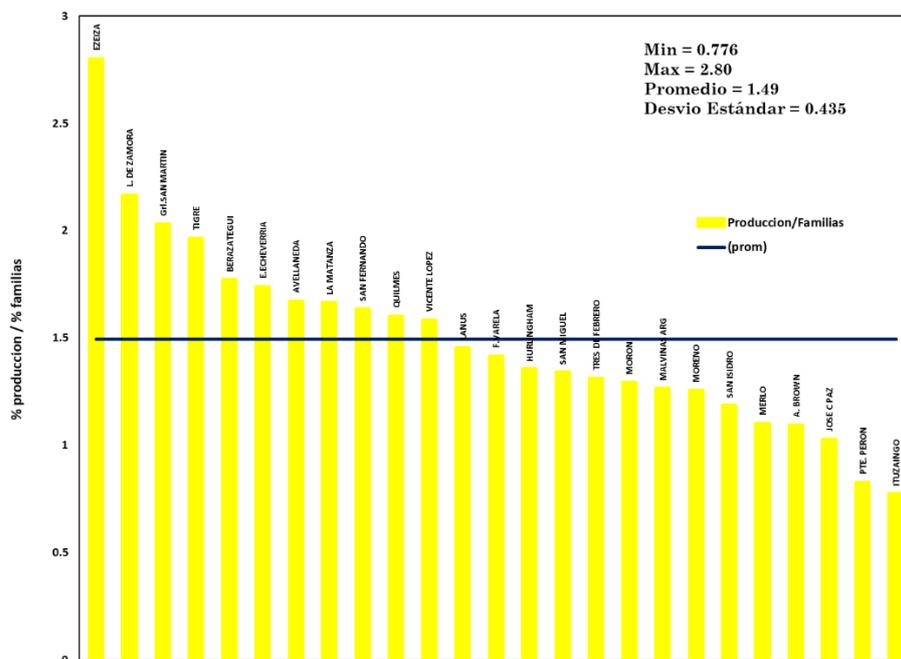
Figura 4.7: RP en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Relación entre impuestos a la producción y al consumo (según el pago).



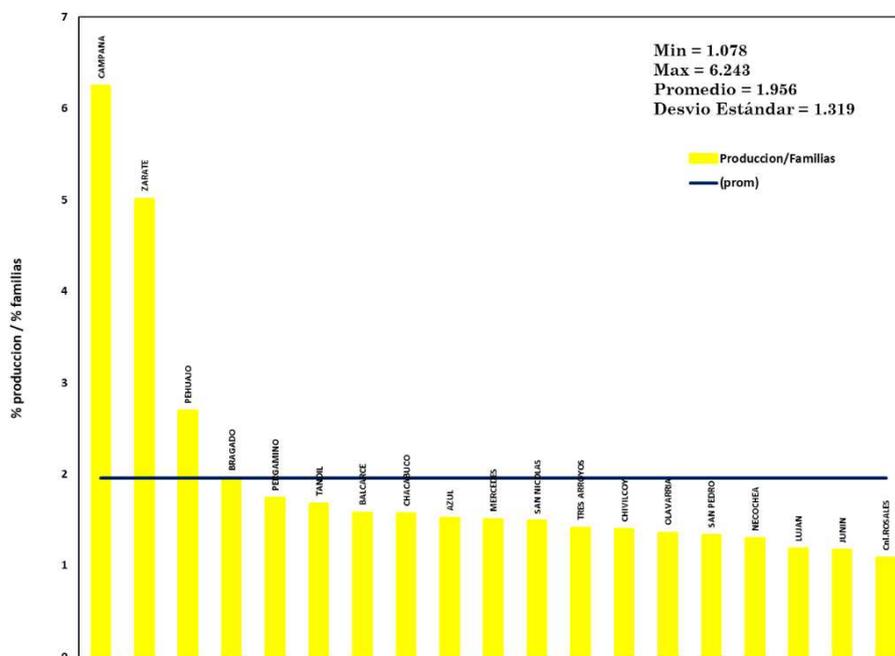
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Figura 4.8: RP en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Por grupo de municipios. Relación entre Impuestos a la producción e impuestos al consumo (según pago del impuesto).

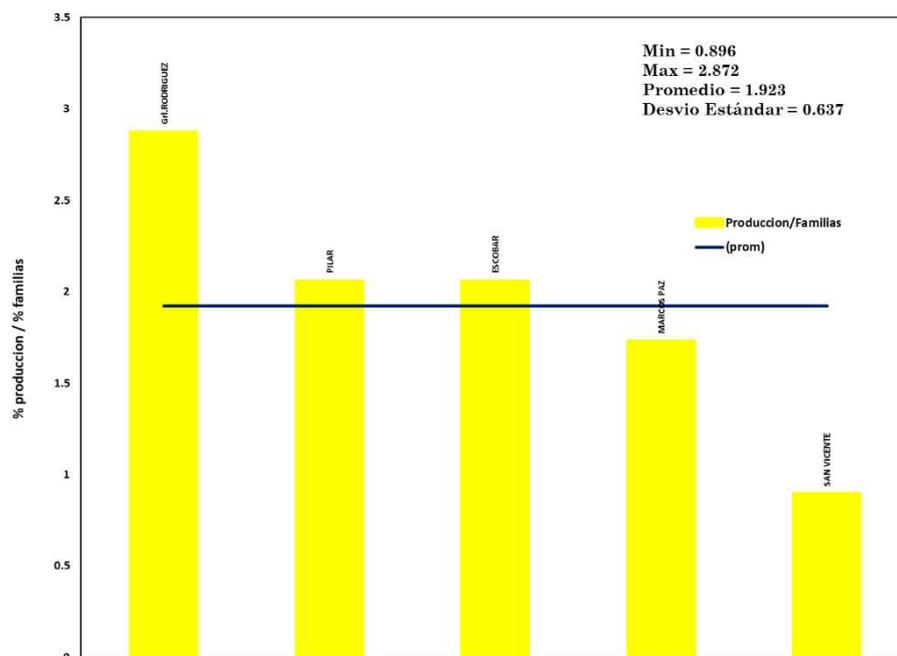
Panel A. Municipios del Gran Buenos Aires.



Panel B. Municipios Medianos del Interior.



Panel E. Municipios Periféricos



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

El promedio difiere significativamente por grupos: la relación IP/IC más alta se da en las municipalidades denominadas Pequeñas del Interior (2,55), seguida de los Grandes Centros del Interior (1,94) y las del Gran Buenos Aires (1,49). Los IP son equivalentes a 2,55 veces los IC en el primer grupo, a 1,94 en el segundo y a 1,49 en el tercero. En los tres grupos, a nivel promedio, los RP están dominados por los IP. Es un resultado que no debe extrañar en virtud de los conflictos de objetivos planteados en la Tabla 4.6.

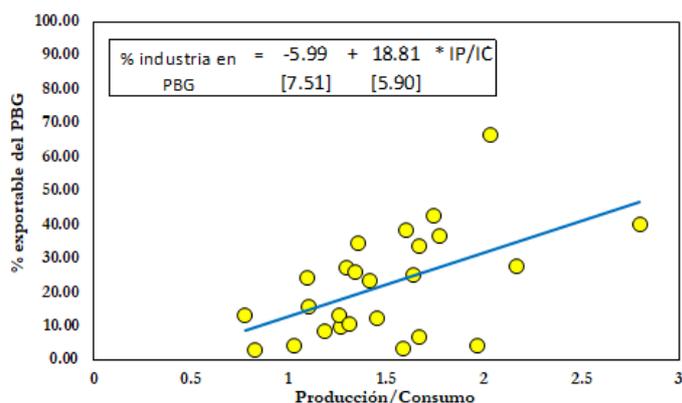
Pese a haberse clasificado a las municipalidades según un grado relativo de homogeneidad demográfica y productiva, las diferencias intermunicipales dentro de cada grupo son muy grandes como se puede observar en las figuras anteriores. En el Gran Buenos Aires el valor mínimo es 0,78, el máximo 2,8, el promedio 1,49 y el desvío estándar 0,44. En los municipios periféricos del Gran Buenos Aires los valores son 0,9; 2,9; 1,9 y 0,6, respectivamente. En los Grandes Centros del Interior 1,4; 2,6; 1,9 y 0,5. En las Municipalidades medianas del Interior 1,1; 6,2; 2,0 y 1,3. En las municipalidades pequeñas del interior 0,35; 10,3; 2,55 y 1,7.

El estudio pormenorizado a nivel de municipalidades constituye un tema de investigación a futuro. Por ejemplo, municipalidades tan distintas como Ramallo, Campana y Pila son similares en la relación IP/IC de alrededor de

9; o sea, por cada peso de IC se recaudan 9 de IP. En las dos primeras esto es explicable por su producción industrial y en el tercera por la agropecuaria (TISH y Conservación de la Red Vial, respectivamente). Los valores más altos de IP/IC en las municipalidades pequeñas se explican por la recaudación de la Tasa por Conservación y Reparación de la Red Vial. En la explicación detallada de las diferencias intermunicipales en la estructura de los RP deben contemplarse los conflictos entre objetivos de la Tabla 4.6. Los posibles factores que expliquen esas estructuras similares en municipalidades muy distintas se vinculan con los costos políticos de la recaudación. Las dos primeras municipalidades producen bienes que se “exportan” a otras jurisdicciones (municipalidades y provincias) de modo que la carga tributaria no la soportan los contribuyentes locales. En la tercera de las municipalidades la explicación se puede vincular con el hecho de hacer recaer la carga tributaria sobre un sector que no la puede trasladar (produce bienes comerciables) y donde el número de contribuyentes es menor que en los impuestos al consumo. Una forma alternativa de ilustrar la diferencia entre estas municipalidades es la siguiente: en Ramallo, por cada peso que se recauda de la TISH se recaudan solo 8 centavos por Servicios Urbanos; en Campana la relación es igual a 0,19. Son estructuras tributarias dominadas por la TISH. En Pila, por cada peso que se recauda por Conservación de la Red Vial se recaudan 20 centavos por el resto de RP. Lo mismo ocurre en otros partidos del interior en los que las estructuras tributarias están dominadas por la Tasa de Red Vial.

Estas ideas se pueden generalizar (preliminarmente) de la forma siguiente. Las municipalidades del Gran Buenos Aires producen bienes que son potencialmente exportables a otras jurisdicciones (municipalidades y provincias). La participación de esos bienes en el Producto Bruto Geográfico (PBG) varía entre ellas, de modo que puede anticiparse que la relación IP/IC sería mayor cuanto mayor la producción potencialmente exportable (industria). El cálculo se presenta en la Figura 4.9, lo que constituye evidencia preliminar sobre la hipótesis formulada.

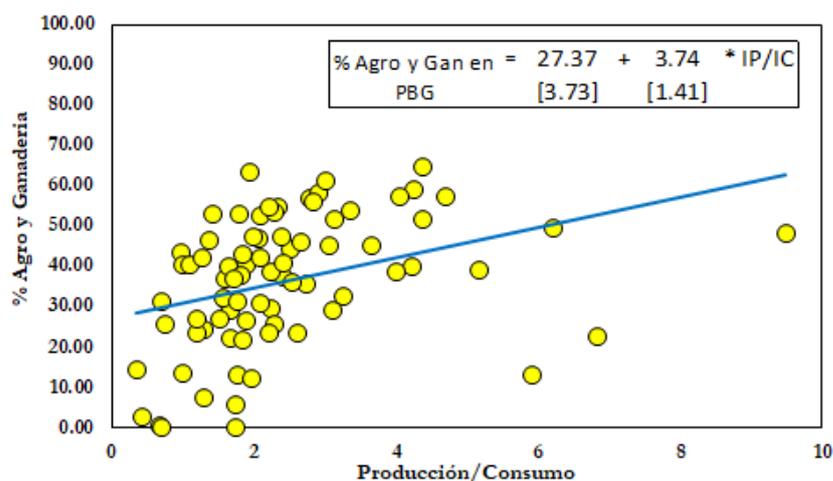
Figura 4.9: Relación entre proporción de la industria en el producto bruto geográfico municipal y relación IP/IC. Municipios del GBA.



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires y Lódola, Brigo y Morra (2010). Regresión con error estándar robusto entre corchetes.

Otro caso de interés resulta de considerar las municipalidades pequeñas del interior. Como en el caso de Pila se puede avanzar la idea de mayor IP/IC cuanto mayor sea la participación de la producción agropecuaria en el PBG. La Figura 4.10 confirma la relación positiva y es una evidencia preliminar adicional sobre el tema.

Figura 4.10: Relación entre proporción del producto bruto geográfico municipal en agricultura y ganadería y relación IP/IC. Municipios del interior de la provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires y Lódola, Brigo y Morra (2010). Regresión con error estándar robusto entre corchetes.

Finalmente, otro caso de interés resulta de considerar la mayor participación de IC en los municipios turísticos, igual o mayor al 60% (Pinamar: 59,8. La Costa 73,9; Villa Gesell 60 y Monte Hermoso 69,4). Estos son municipios urbanos de pequeña extensión en los que los impuestos son potencialmente exportables a no residentes. General Pueyrredón es una municipalidad con gran actividad turística –con tributos potencialmente exportables– pero existen otras actividades productivas de importancia (industria, pesca, minería) que hacen que IC sea menor que en los casos anteriores (40,6%).

Estas relaciones son preliminares y forman parte de la temática a incorporar en la agenda de investigación sobre el financiamiento de las municipalidades. En dicha agenda debería incorporarse también el paso siguiente, vinculado al estudio de la incidencia final de esos impuestos.

4.3.3. Consideraciones adicionales sobre los efectos económicos de los RP municipales.

El estudio de los efectos económicos de los RP municipales depende del modelo de municipalidad. En el modelo de beneficio (“Benefit model”) los bienes provistos son divisibles (similares a los bienes privados) y son argumentos de las funciones de utilidad de las familias y de las funciones de producción de las firmas; el pago de los tributos refleja la utilidad y la productividad de los bienes municipales, respectivamente. En ese modelo “puro” el contribuyente de jure (el que está obligado al pago) y el contribuyente de facto (el que efectivamente lo paga) coinciden, de modo que la pregunta de la traslación no es importante; las actividades municipales resultan distributivamente neutrales. Cuando se proveen bienes indivisibles (como ocurre en las municipalidades de la provincia de Buenos Aires) hay dos formas de financiamiento: si es con recursos propios, con los importes que excedan el costo de los bienes para las familias y las empresas y es relevante la pregunta de la traslación, o sea, quién paga efectivamente el impuesto y el impacto sobre la equidad; si es con transferencias provinciales el mismo cálculo debe realizarse considerando en este caso el saldo neto entre el origen y el destino de los fondos. El estudio de la traslación y el impacto distributivo es un tema de gran relevancia para la agenda de investigación, omitido hasta la fecha, debido a que se ha supuesto que el modelo municipal era el “Benefit model”. Es una tarea que escapa del objetivo de este trabajo. Requiere el estudio del reparto de la carga entre trabajadores, dueños del capital y consumidores, que depende de la alícuota

del tributo, de la alícuota en otras municipalidades y de la estructura productiva de la municipalidad. Esta distribución es importante cuando se analiza la progresividad del sistema municipal y su impacto sobre la equidad. También es importante desde el punto de la competitividad a largo plazo, ya que determina la remuneración neta de los factores trabajo y capital y el ingreso real de los consumidores, y puede generar incentivos para la movilidad entre jurisdicciones. El impuesto puede desalentar la inversión y de esa forma disminuir la producción y el nivel de vida en la localidad. Impone costos para la expansión de las firmas, especialmente las nuevas y pequeñas.

El impuesto que recae sobre los residentes tiene efectos similares a los impuestos a los ingresos y a los consumos, ya que por un lado disminuyen el ingreso real, mientras que por otro lado distorsiona los precios relativos de los bienes. La disminución de alícuotas tendrá similares efectos, pero de distinto signo. Un punto importante es si las familias que cargan el impuesto son de la misma municipalidad donde lo pagaron las empresas o si son familias de otras municipalidades; esto ocurrirá si existe exportación del impuesto¹⁸. Este fenómeno estará presente con mayor probabilidad en las municipalidades turísticas¹⁹, en las productoras de bienes industriales, en las productoras de bienes tales como piedra, cemento y similares.

5. Conclusión y comentarios finales

En el trabajo se estudian los recursos propios de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

En la Sección 2 se desarrolla un marco conceptual del financiamiento de los gobiernos municipales, identificando las relaciones más importantes a los fines de diseñar e implementar políticas para el sector.

La Sección 3 realiza un relevamiento de los recursos propios. Este relevamiento es un aporte central del trabajo, ya que da cumplimiento de lo establecido en el punto q) de la sección municipalidades del Acuerdo Fiscal de noviembre 2017:

¹⁸ La exportación de impuestos puede ser distorsiva dependiendo de la regla de decisión fiscal (Wildasin, 1987). Por ejemplo, en la regla de Ramsey la exportación del impuesto disminuye la alícuota relativa a la de otros bienes. La exportación disminuye también el costo político marginal del impuesto (Hettich y Winer, 1999).

¹⁹ En Porto (2009) se calculó que el porcentaje exportado del impuesto sobre la propiedad urbana en Mar del Plata era del 40%.

q) Crear una base pública, por provincia, en la que consten las tasas aplicables en cada municipalidad (hechos impositivos, bases impositivos, sujetos alcanzados, alícuotas y otros datos relevantes) y su normativa.

La información reunida y el procesamiento se organizaron en la forma siguiente:

- Detalle de las normativas: Ordenanzas fiscales y tributarias de todas las municipalidades.
- Breve descripción de los tributos municipales más importantes en la Provincia de Buenos Aires.
- Elaboración de tablas individuales por municipio con los datos básicos de los tributos propios (bases impositivos, alícuotas, hecho imponible, estructura, etc).
- Elaboración de una tabla resumen, que posibilita comparaciones entre municipalidades (bases impositivos, alícuotas, estructura, etc). Para la construcción de esta tabla se clasificaron los tributos en tres grupos, reuniendo en el primer grupo a los tres tributos más importantes a nivel municipal (ABL, TISH y Red Vial), en el segundo grupo a 18 tributos utilizados por buena parte de los municipios y con metodologías de cobro y bases impositivos relativamente homogénea, mientras que en el tercer grupo se incluye un conjunto de tributos más heterogéneo y usualmente utilizados por algunos municipios.

La Sección 4 cuantifica las relaciones básicas del financiamiento municipal y realiza un análisis económico de los tributos municipales de la Provincia. La estructura pone de relieve la escasa importancia del endeudamiento público, especialmente debido a las escasas posibilidades de los municipios para recurrir a dicha fuente de financiamiento. Por esa razón el trabajo centra su atención en la estructura de los recursos corrientes municipales, constituidos por los recursos propios y las transferencias intergubernamentales. Resulta importante enfatizar que en el estudio de las finanzas municipales de la Provincia de Buenos Aires los promedios ponen un velo sobre la situación. No puede hablarse del “sector municipal” debido a la notoria heterogeneidad existente entre los municipios. A modo de ejemplo: La provincia incluye municipios tan disímiles como La Matanza, un partido urbano con más de 1.5 millón de habitantes, y Tordillo, un partido rural con escasos 1764 habitantes, según el Censo 2010. El municipio de Patagones abarca una superficie de 13.600 km², mientras que Vicente López tiene solo 39 km². La densidad poblacional varía entre 9.166 habitantes por km² en Lanús y solo 1.1 habitantes por km² en Pila. La dispersión de

indicadores sociales también es notable en la provincia. El 17% de la población de Florencio Varela tenía necesidades básicas insatisfechas en 2010, mientras que en Puan solo el 1% de los habitantes se encontraba en dicha situación. Por estas razones, las cuantificaciones se presentan no solo para el conjunto de municipalidades, sino también para grupos relativamente homogéneos desde el punto de vista demográfico y económico. En esta sección se realiza un análisis comparado del grado de concentración de las tasas y se presentan ejemplos de comparación entre municipios a partir de la identificación de bases imponibles homogéneas.

La estructura de los RP de las municipalidades –como todo sistema tributario– es el resultado de un balance de objetivos conflictivos. Los conflictos se presentan entre los objetivos de eficiencia, equidad, costos políticos, costos de administración y recaudación. Como parte de la sección 4 se realiza un planteo cualitativo para los tributos que en la literatura se consideran más adaptados al nivel local, que son los que aparecen en muchos países, con participaciones variables.

Los tributos municipales tienen distintos efectos económicos y financieros. Se realiza una clasificación para el estudio de dichos efectos en términos de impuestos que gravan la producción (IP) e impuestos que gravan el consumo (IC). En base a las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y del Inventario realizado, se clasificaron los tributos en base a una estimación de quien es el contribuyente de jure; es decir, aquel que tiene la obligación de pagar el tributo. La incidencia económica de cada tributo dependerá de la magnitud de la traslación del impuesto que cada contribuyente de jure sea capaz de realizar. Esta clasificación del contribuyente de jure resulta útil, ya que los que corresponden a las familias y no están ligados a la producción, no son, en general, trasladables. Los tributos que recaen sobre la producción, aunque sean trasladables total o parcialmente, pueden originar costos financieros que inciden en la actividad productiva debido, por ejemplo, a diferencias entre el momento de pago y el recupero (si se traslada) cuando se vende el producto (si se traslada hacia adelante) o se contrata un factor (si se traslada hacia atrás). También pueden influir en la decisión de localización de las firmas.

La Sección 4 concluye con consideraciones sobre el tipo de modelo de municipalidades y la forma de financiamiento resultante. En el modelo de municipio que solo provee bienes divisibles el financiamiento proviene de precios y/o tasas. Cuando aparecen los bienes indivisibles es necesario el financiamiento con impuestos, sean recaudados por las propias municipalidades o bien por el gobierno provincial y transferido luego vía regímenes de coparticipación. Las municipalidades de Buenos Aires

respondieron al primer modelo hasta fines de los años 70 cuando comenzaron a proveer activamente bienes indivisibles

ANEXO

Clasificación municipal, según población.

GBA	GCI	PERI	MED_INT	PEQ_INT
LA MATANZA	LA PLATA	PILAR	SAN NICOLAS	LA COSTA
LOMAS DE ZAMORA	GENERAL PUEYRREDON	ESCOBAR	TANDIL	CAÑUELAS
QUILMES	BAHIA BLANCA	GENERAL RODRIGUEZ	ZARATE	NUEVE DE JULIO
ALMIRANTE BROWN	BERISSO	SAN VICENTE	OLAVARRIA	TRENQUE LAUQUEN
MERLO	ENSENADA	MARCOS PAZ	LUJAN	CHASCOMUS
LANUS			PERGAMINO	LINCOLN
MORENO			CAMPANA	GENERAL ALVARADO
FLORENCIO VARELA			NECOCHEA	CORONEL SUAREZ
GENERAL SAN MARTIN			JUNIN	LOBOS
TIGRE			AZUL	VEINTICINCO DE MAYO
AVELLANEDA			CHIVILCOY	BOLIVAR
TRES DE FEBRERO			MERCEDES	RAMALLO
BERAZATEGUI			CORONEL ROSALES	BARADERO
MALVINAS ARGENTINAS			SAN PEDRO	SALTO
MORON			TRES ARROYOS	SALADILLO
ESTEBAN ECHEVERRIA			CHACABUCO	VILLA GESELL
SAN ISIDRO			BALCARCE	VILLARINO
SAN MIGUEL			BRAGADO	GENERAL VILLEGAS
VICENTE LOPEZ			PEHUAJO	PATAGONES
JOSE C. PAZ				EXALTACION DE LA CRUZ
HURLINGHAM				ARRECIFES
ITUZAINGO				DOLORES
EZEIZA				BRANDSEN
SAN FERNANDO				PINAMAR
PRESIDENTE PERON				COLON
				LAS FLORES
				ROJAS
				SAN ANTONIO DE ARECO
				SAN ANDRES DE GILES
				CORONEL PRINGLES
				CARLOS CASARES
				MAR CHIQUITA
				MONTE
				SAAVEDRA
				AYACUCHO
				BENITO JUAREZ
				GENERAL MADARIAGA
				MAGDALENA
				GENERAL VIAMONTE
				LOBERIA
				GENERAL BELGRANO
				RIVADAVIA
				ADOLFO ALSINA
				NAVARRO
				DAIREAUX
				LEANDRO N. ALEM
				CORONEL DORREGO
				PUAN
				RAUCH
				GENERAL ARENALES
				GENERAL LAS HERAS
				CARMEN DE ARECO
				CAPITAN SARMIENTO
				TORNQUIST
				ROQUE PEREZ
				A. GONZALES CHAVES
				GUAMINI
				CARLOS TEJEDOR
				GENERAL PINTO
				GENERAL PAZ
				GENERAL ALVEAR
				GENERAL LA MADRID
				ALBERTI
				LAPRIDA
				MAIPU
				SUIPACHA
				PUNTA INDIO
				HIPOLITO YRIGOYEN
				TAPALQUE
				FLORENTINO AMEGHINO
				TRES LOMAS
				LEZAMA
				SALLIQUELO
				SAN CAYETANO
				CASTELLI
				MONTE HERMOSO
				PELLEGRINI
				GENERAL LAVALLE
				PILA
				GENERAL GUIDO
				TORDILLO

Tabla A.1: Estructura de los Recursos. Propios Por municipio de la provincia de Buenos Aires. Principales tasas. Año 2014.

Municipio	% ABL	% TISH	% RED VIAL	% RESTO	Municipio	% ABL	% TISH	% RED VIAL	% RESTO
A.ALSINA	20%	6%	30%	45%	LAS FLORES	30%	2%	35%	32%
G.CHAVES	11%	4%	55%	31%	L.N.ALEM	21%	3%	41%	35%
ALBERTI	21%	3%	20%	57%	LEZAMA	21%	8%	52%	20%
A. BROWN	55%	32%	0%	13%	LINCOLN	13%	11%	60%	15%
ARRECIFES	27%	8%	19%	46%	LOBERIA	8%	2%	61%	30%
AVELLANEDA	46%	40%	0%	14%	LOBOS	24%	20%	19%	37%
AYACUCHO	12%	2%	64%	22%	L. DE ZAMORA	35%	57%	0%	8%
AZUL	36%	12%	23%	30%	LUJAN	30%	17%	1%	52%
B.BLANCA	14%	51%	0%	35%	MAGDALENA	25%	23%	20%	32%
BALCARCE	28%	13%	15%	44%	MAIPU	20%	10%	51%	19%
BARADERO	30%	16%	16%	38%	MALVINAS ARG	35%	21%	0%	45%
BENITO JUAREZ	11%	5%	29%	55%	MAR CHIQUITA	57%	2%	16%	26%
BERAZATEGUI	33%	42%	0%	25%	MARCOS PAZ	15%	23%	13%	49%
BERISSO	42%	39%	1%	18%	MERCEDES	32%	29%	5%	34%
BOLIVAR	11%	4%	27%	58%	MERLO	50%	37%	0%	12%
BRAGADO	17%	12%	26%	44%	MONTE	28%	12%	35%	25%
BRANDESEN	27%	24%	10%	40%	MONTE HERMOSO	75%	4%	0%	21%
CAMPANA	14%	73%	1%	12%	MORENO	43%	26%	0%	31%
CAÑUELAS	12%	25%	6%	58%	MORON	48%	42%	0%	10%
C.SARMIENTO	23%	10%	19%	49%	NAVARRO	25%	10%	30%	35%
C.CASARES	15%	5%	29%	51%	NECOCHEA	22%	13%	9%	55%
C.TEJEDOR	8%	1%	63%	28%	NUEVE DE JULIO	31%	5%	37%	28%
C. DE ARECO	17%	5%	41%	36%	OLAVARRIA	19%	16%	6%	58%
CASTELLI	20%	8%	36%	37%	PATAGONES	27%	4%	7%	62%
CHACABUCCO	13%	11%	15%	60%	PEHUAJO	18%	8%	42%	31%
CHASCOMUS	15%	12%	25%	47%	PELLEGRINI	19%	2%	55%	24%
CHIVILCOY	21%	13%	13%	53%	PERGAMINO	30%	29%	11%	31%
COLON	21%	21%	13%	45%	PILA	4%	1%	79%	16%
Cnel.DORREGO	32%	4%	49%	15%	PILAR	30%	40%	0%	30%
Cnl.PRINGLES	21%	2%	51%	26%	PINAMAR	59%	5%	0%	36%
Cnl.ROSALES	52%	27%	2%	19%	PTE. PERON	46%	10%	3%	41%
Cnl.SUAREZ	25%	3%	31%	42%	PUAN	19%	3%	35%	43%
DAIREAUX	18%	5%	47%	30%	PUNTA INDIO	28%	7%	15%	50%
DOLORES	39%	5%	22%	34%	QUILMES	36%	41%	0%	23%
ENSENADA	25%	46%	0%	29%	RAMALLO	7%	80%	3%	11%
ESCOBAR	32%	42%	0%	26%	RAUCH	14%	5%	45%	36%
E.ECHEVERRIA	31%	42%	0%	27%	RIVADAVIA	12%	11%	55%	23%
E. DE LA CRUZ	43%	18%	0%	39%	ROJAS	22%	16%	27%	35%
EZEIZA	21%	50%	2%	26%	SAAVEDRA	27%	3%	13%	57%
F.VARELA	44%	39%	0%	17%	ROQUE PEREZ	24%	8%	29%	39%
F.AMEGHINO	15%	3%	47%	35%	SALADILLO	28%	10%	22%	40%
Grl. ALVARADO	49%	4%	4%	42%	SALLIQUELO	31%	2%	24%	43%
Grl. ALVEAR	11%	2%	61%	26%	SALTO	22%	9%	31%	38%
Grl.ARENALES	33%	7%	43%	16%	S.A. GILES	17%	2%	14%	67%
Grl.BELGRANO	41%	8%	22%	29%	S.A. ARECO	38%	10%	9%	43%
Grl.GUIDO	6%	1%	76%	18%	SAN CAYETANO	7%	2%	61%	30%
Grl.LAMADRID	9%	2%	46%	42%	SAN FERNANDO	42%	36%	0%	22%
Grl.LAS HERAS	24%	27%	17%	32%	SAN ISIDRO	54%	35%	0%	10%
Gra.LLAVALLE	3%	16%	56%	25%	SAN MIGUEL	37%	34%	0%	29%
Gra.MADARIAGA	25%	24%	22%	29%	SAN NICOLAS	25%	32%	1%	42%
Grl.PAZ	22%	8%	38%	32%	SAN PEDRO	26%	15%	7%	52%
Grl.PINTO	12%	4%	46%	38%	SAN VICENTE	34%	4%	4%	58%
Grl.PUEYRREDON	28%	31%	0%	41%	SUIPACHA	36%	3%	49%	12%
Grl.RODRIGUEZ	25%	37%	14%	24%	TANDIL	18%	24%	8%	49%
Grl.SAN MARTIN	32%	48%	0%	19%	TAPALQUE	7%	1%	57%	35%
Grl.VIAMONTE	26%	11%	50%	12%	TIGRE	36%	40%	0%	24%
Grl.VILLEGAS	11%	5%	62%	23%	TORDILLO	7%	1%	71%	21%
GUAMINI	13%	3%	50%	34%	TORNQUIST	35%	10%	18%	37%
H.YRIGOYEN	18%	2%	42%	38%	TRENQUE LAUQUEN	22%	2%	42%	34%
HURLINGHAM	41%	38%	0%	21%	TRES ARROYOS	31%	14%	18%	37%
ITUZAINGO	55%	24%	0%	20%	TRES DE FEBRERO	44%	36%	0%	19%
JOSE C PAZ	49%	25%	0%	27%	TRES LOMAS	12%	0%	47%	41%
JUNIN	26%	12%	9%	53%	25 DE MAYO	19%	1%	57%	23%
LA COSTA	78%	8%	0%	15%	VICENTE LOPEZ	41%	38%	0%	21%
LA MATANZA	43%	48%	0%	9%	VILLA GESELL	41%	3%	0%	56%
LA PLATA	33%	43%	0%	25%	VILLARINO	32%	20%	26%	22%
LANUS	36%	39%	0%	25%	ZARATE	13%	64%	2%	21%
LAPRIDA	11%	3%	46%	40%	Promedio	27%	18%	23%	33%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Tabla A.2: Ordenamiento de los municipios de acuerdo al índice de Herfindahl.

Municipio	Índice de Herfindahl	Municipio	Índice de Herfindahl
PILA	6524	ENSENADA	3586
RAMALLO	6523	CHIVILCOY	3584
LA COSTA	6286	VICENTE LOPEZ	3580
Gr1.GUIDO	6114	PUNTA INDIO	3578
MONTE HERMOSO	6041	LEZAMA	3569
CAMPANA	5649	HURLINGHAM	3562
TORDILLO	5495	SAN FERNANDO	3552
S.A. GILES	4990	H.YRIGOYEN	3549
VILLAGESELL	4808	Gr1.VIAMONTE	3514
PINAMAR	4802	RAUCH	3512
C.TEJEDOR	4784	QUILMES	3491
ZARATE	4759	LA PLATA	3489
AYACUCHO	4706	TIGRE	3485
SAN CAYETANO	4692	MORENO	3484
LOBERIA	4645	S.A. ARECO	3483
PATAGONES	4643	DAIREAUX	3483
SAN VICENTE	4558	PUAN	3468
L. DE ZAMORA	4546	BERAZATEGUI	3466
TAPALQUE	4535	ESCOBAR	3456
Gr1. ALVEAR	4529	E.ECHEVERRIA	3448
Gr1.VILLEGAS	4458	LANUS	3443
SAN ISIDRO	4304	MAIPU	3441
BOLIVAR	4242	TRENQUE LAUQUE	3437
Gr1. ALVARADO	4238	TANDIL	3412
LA MATANZA	4234	Gr1.PUEYREDON	3409
A. BROWN	4210	SAN NICOLAS	3404
MORON	4178	SALLIQUELO	3400
LINCOLN	4164	PILAR	3394
CHACABUCO	4145	C. DE ARECO	3368
25 DE MAYO	4137	SAN MIGUEL	3365
MAR CHIQUITA	4129	MARCOS PAZ	3360
SAAVEDRA	4127	L.N.ALEM	3347
CAÑUELAS	4101	C.SARMIENTO	3331
G.CHAVES	4084	Gr1.ARENALES	3304
MERLO	4079	A.ALSINA	3292
ITUZAINGO	4074	Cnl.SUAREZ	3288
ALBERTI	4050	CHASCOMUS	3266
BENITO JUAREZ	4050	ARRECIFE S	3235
OLAVARRIA	4047	LAS FLORES	3190
Gr1.LAVALLE	4039	PEHUAJO	3160
TRES LOMAS	4034	DOLORES	3154
E.BLANCA	4014	BALCARCE	3113
Gr1.LAMADRID	4007	BRAGADO	3112
PELLEGRINI	3973	NUEVE DE JULIO	3097
PTE. PERON	3952	CASTELLI	3091
LUJAN	3926	COLON	3069
AVELLANEDA	3925	Gr1.BELGRANO	3048
GUAMINI	3853	MERCEDES	3020
LAPRIDA	3847	Gr1.PAZ	3005
SUIPACHA	3828	TORNQUIST	2998
NECOCHEA	3806	ROQUE PEREZ	2986
RIVADAVIA	3758	SALADILLO	2983
Cnl.ROSALES	3754	SALTO	2946
Gr1.SAN MARTIN	3754	BRANDSEN	2942
Gr1.PINTO	3740	NAVARRO	2855
Cnl.PRINGLES	3735	BARADERO	2849
C.CASARES	3731	TRES ARROYOS	2849
F.VARELA	3721	AZUL	2819
JUNIN	3717	MONTE	2783
JOSE C PAZ	3693	Gr1.RODRIGUEZ	2777
E. DE LA CRUZ	3692	PERGAMINO	2771
F.AMEGHINO	3673	LOBOS	2699
Cnel.DORREGO	3671	ROJAS	2695
SAN PEDRO	3666	Gr1.LAS HERAS	2621
TRES DE FEBRERO	3653	VILLARINO	2589
EZEIZA	3653	MAGDALENA	2576
BERISSO	3626	Gr1.MADARIAGA	2523
MALVINAS ARG	3623		

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla A.3: Ordenamiento de los municipios de acuerdo a la importancia de ABL, TISH y Red Vial en el total de recursos propios.

Municipio	(ABL+TISH+RedVial)/Total	Municipio	(ABL+TISH+RedVial)/Total
L. DE ZAMORA	0,92	Gh.PAZ	0,68
LA MATANZA	0,91	MAGDALENA	0,68
MORON	0,90	Gh.LAS HERAS	0,68
SAN ISIDRO	0,90	DOLORES	0,66
RAMALLO	0,89	TRENQUE LAUQUEN	0,66
CAMPANA	0,88	MERCEDES	0,66
SUIPACHA	0,88	GUAMINI	0,66
Gh.VIAMONTE	0,88	F.AMEGHINO	0,65
MERLO	0,88	TAPALQUE	0,65
A. BROWN	0,87	L.N.ALEM	0,65
AVELLANEDA	0,86	ROJAS	0,65
LA COSTA	0,85	NAVARRO	0,65
Cnel.DORREGO	0,85	B.BLANCA	0,65
LINCOLN	0,85	PINAMAR	0,64
PILA	0,84	RAUCH	0,64
Gh.ARENALES	0,84	C. DE ARECO	0,64
F.VARELA	0,83	TRES ARROYOS	0,63
Gh.GUIDO	0,82	LOBOS	0,63
BERISSO	0,82	TORNQUIST	0,63
Cnl.ROSALES	0,81	CASSELLI	0,63
MAIPU	0,81	SALTO	0,62
TRES DE FEBRERO	0,81	Gh.PINTO	0,62
Gh.SAN MARTIN	0,81	BARADERO	0,62
LEZAMA	0,80	H.YRIGOYEN	0,62
ITUZAINGO	0,80	ROQUE PEREZ	0,61
VICENTE LOPEZ	0,79	E. DE LA CRUZ	0,61
ZARATE	0,79	BRANDSEN	0,60
HURLINGHAM	0,79	LA PRIDA	0,60
TORDILLO	0,79	SALADILLO	0,60
MONTE HERMOSO	0,79	Gh.PUEYRREDON	0,59
AYACUCHO	0,78	TRES LOMAS	0,59
SAN FERNANDO	0,78	PTE. PERON	0,59
VILLARINO	0,78	Cnl.SUAREZ	0,58
Gh.VILLEGAS	0,77	SAN NICOLAS	0,58
RIVADAVIA	0,77	Gh.LAMADRID	0,58
25 DE MAYO	0,77	Gh. ALVARADO	0,58
QUILMES	0,77	SALLIQUELO	0,57
TIGRE	0,76	PUAN	0,57
PELLEGRINI	0,76	S.A. ARECO	0,57
Gh.RODRIGUEZ	0,76	BALCARCE	0,56
BERAZATEGUI	0,75	BRAGADO	0,56
Grnl.LAVALLE	0,75	A.ALSINA	0,55
LA PLATA	0,75	MALVINAS ARG	0,55
LANUS	0,75	COLON	0,55
MONTE	0,75	ARRECIFES	0,54
MAR CHIQUITA	0,74	CHASCOMUS	0,53
Gh. ALVEAR	0,74	C.SARMIENTO	0,51
Cnl.PRINGLES	0,74	TANDIL	0,51
EZEIZA	0,74	MARCO SPAZ	0,51
ESCOBAR	0,74	PUNTA INDIO	0,50
JOSE C PAZ	0,73	C.CASARES	0,49
E.ECHEVERRIA	0,73	SAN PEDRO	0,48
C.TEJEDOR	0,72	LUJAN	0,48
NUEVE DE JULIO	0,72	CHIVILCOY	0,47
Gh.BELGRANO	0,71	JUNIN	0,47
Gh.MADARIAGA	0,71	BENITO JUAREZ	0,45
ENSENADA	0,71	NECOCHEA	0,45
SAN MIGUEL	0,71	VILLA GESELL	0,44
LOBERIA	0,70	SAAVEDRA	0,43
DAIREAUX	0,70	ALBERTI	0,43
AZUL	0,70	CANUELAS	0,42
SAN CAYETANO	0,70	OLAVARRIA	0,42
PILAR	0,70	SAN VICENTE	0,42
MORENO	0,69	BOLIVAR	0,42
PERGAMINO	0,69	CHACABUCCO	0,40
PEHUAJO	0,69	PATAGONES	0,38
G.CHAVES	0,69	S.A. GILES	0,33
LAS FLORES	0,68		

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla A.4: Distribución de las valuaciones fiscales urbanas. Según personas físicas y jurídicas. Por municipio de la provincia de Buenos Aires. Año 2014.

Municipio	% físicas	% jurídicas	Municipio	% físicas	% jurídicas
A.ALSINA	81%	19%	LAS FLORES	83%	17%
G.CHAVES	81%	19%	L.N.ALEM	77%	23%
ALBERTI	76%	24%	LEZAMA	78%	22%
A. BROWN	86%	14%	LINCOLN	79%	21%
ARRECIFES	74%	26%	LOBERIA	66%	34%
AVELLANEDA	80%	20%	LOBOS	82%	18%
AYACUCHO	80%	20%	L. DE ZAMORA	88%	12%
AZUL	82%	18%	LUJAN	80%	20%
B.BLANCA	82%	18%	MAGDALENA	85%	15%
BALCARCE	75%	25%	MAIPU	81%	19%
BARADERO	79%	21%	MALVINAS ARG	77%	23%
BENITO JUAREZ	80%	20%	MAR CHIQUITA	89%	11%
BERAZATEGUI	84%	16%	MARCOS PAZ	90%	10%
BERISSO	85%	15%	MERCEDES	84%	16%
BOLIVAR	86%	14%	MERLO	90%	10%
BRAGADO	80%	20%	MONTE	78%	22%
BRANDSEN	76%	24%	MONTE HERMOSO	88%	12%
CAMPANA	71%	29%	MORENO	81%	19%
CAÑUELAS	78%	22%	MORON	89%	11%
C.SARMIENTO	75%	25%	NAVARRO	85%	15%
C.CASARES	79%	21%	NECOCHEA	84%	16%
C.TEJEDOR	78%	22%	NUEVE DE JULIO	84%	16%
C. DE ARECO	74%	26%	OLAVARRIA	82%	18%
CASTELLI	77%	23%	PATAGONES	83%	17%
CHACABUCO	81%	19%	PEHUAJO	78%	22%
CHASCOMUS	79%	21%	PELLEGRINI	79%	21%
CHIVILCOY	85%	15%	PERGAMINO	83%	17%
COLON	81%	19%	PILA	59%	41%
Cnel.DORREGO	82%	18%	PILAR	74%	26%
Cnl.PRINGLES	80%	20%	PINAMAR	83%	17%
Cnl.ROSALES	85%	15%	PTE. PERON	85%	15%
Cnl.SUAZES	85%	15%	PUAN	83%	17%
DAIREAUX	78%	22%	PUNTA INDIO	80%	20%
DOLORES	82%	18%	QUILMES	85%	15%
ENSENADA	80%	20%	RAMALLO	68%	32%
ESCOBAR	76%	24%	RAUCH	85%	15%
E.ECHEVERRIA	85%	15%	RIVADAVIA	77%	23%
E. DE LA CRUZ	83%	17%	ROJAS	76%	24%
EZEIZA	76%	24%	SAAVEDRA	89%	11%
F.VARELA	86%	14%	ROQUE PEREZ	70%	30%
FAMEGHINO	73%	27%	SALADILLO	82%	18%
Grl. ALVARADO	84%	16%	SALLIQUELO	86%	14%
Grl. ALVEAR	76%	24%	SALTO	77%	23%
Grl.ARENALES	88%	12%	S.A. GILES	82%	18%
Grl.BELGRANO	81%	19%	S.A. ARECO	81%	19%
Grl.GUIDO	80%	20%	SAN CAYETANO	80%	20%
Grl.LAMADRID	84%	16%	SAN FERNANDO	79%	21%
Grl.LAS HERAS	81%	19%	SAN ISIDRO	86%	14%
GraL.LAVALLE	79%	21%	SAN MIGUEL	87%	13%
Grl.MADARIAGA	75%	25%	SAN NICOLAS	86%	14%
Grl.PAZ	80%	20%	SAN PEDRO	78%	22%
Grl.PINTO	75%	25%	SAN VICENTE	82%	18%
Grl.PUEYRREDON	84%	16%	SUIPACHA	82%	18%
Grl.RODRIGUEZ	71%	29%	TANDIL	83%	17%
Grl.SAN MARTIN	84%	16%	TAPALQUE	76%	24%
Grl.VIAMONTE	82%	18%	TIGRE	75%	25%
Grl.VILLEGAS	72%	28%	TORDILLO	61%	39%
GUAMINI	76%	24%	TORNQUIST	85%	15%
H.YRIGOYEN	71%	29%	TRENQUE LAUQUEN	82%	18%
HURLINGHAM	88%	12%	TRES ARROYOS	85%	15%
ITUZAINGO	91%	9%	TRES DE FEBRERO	86%	14%
JOSE C PAZ	85%	15%	TRES LOMAS	84%	16%
JUNIN	86%	14%	25 DE MAYO	81%	19%
LA COSTA	92%	8%	VICENTE LOPEZ	82%	18%
LA MATANZA	87%	13%	VILLA GESELL	86%	14%
LA PLATA	87%	13%	VILLARINO	82%	18%
LANUS	88%	12%	ZARATE	65%	35%
LAPRIDA	82%	18%	Promedio	81%	19%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

REFERENCIAS

- BIRD, R.M. (2001): "Setting the stage: municipal and intergovernmental finance", en M.E. Freire and R.E. Stern (eds. 2001): *The challenge of urban governance*, The World Bank Institute, Washington, pp. 113-128.
- BIRD, R.M. (2010): "Subnational taxation in developing countries", Policy Research Working Paper 5450, The World Bank.
- GASPARINI L. y A. PORTO (1998): "Distribución regional del residuo fiscal neto. El caso de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires", *Económica*, La Plata, No 3.
- HETTICH W. y S.L.WINER (1984): "A positive model of tax structure", *Journal of Public Economics*, Vol. 24, pp. 67-87.
- HETTICH W. y S.L.WINER (1999): *Democratic Choice and Taxation*, Cambridge University Press.
- LÓDOLA, A; BRIGO, R. y MORRA, F. (2010): *Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*. Proyecto PICT 799/2007, Abril.
- MIKESELL, J.L. (2007): "Gross receipts taxes in state government finances: A review of their history and performance", *Background Paper, Tax Foundation*, No 53, pp. 1-15.
- MULLINS, D.R. (2010): "Fiscal limitations on local choice: the imposition and effects of local government tax and expenditures limitations", en S. Wallace (ed. 2010), pp. 201-265.
- OATES, W.E. (1977): *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. Traducción del original en inglés *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.
- OATES, W.E. and R.M.SCHWAB (2004): "What should local governments tax: income or property?" en A.M. Schwartz (ed. 2004), pp. 7-29.
- PIFFANO, H.L.P. (2004): *Notas sobre federalismo fiscal*, EBook: ARG-UNLP-EBook 0000000001, La Plata, Argentina.
- POGUE, T.F. (2007): "The gross receipts tax: a new approach to business taxation?" *National Tax Journal*, Vol. XL, No 4, pp. 799-819.
- PORTO, A. (2012): *Federalismo fiscal en la práctica*, Edulp, La Plata
- PORTO, A. (2018): *Revisión de argumentos sobre la distorsión del impuesto a los Ingresos Brutos*, 51a Jornada Internacional de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba.

- PORTO, A., ROSALES, W. y TORTAROLO, D. (2018): “La Calidad de la Administración Tributaria como Insumo de la Función de Producción Recaudatoria”. En Porto A. (editor), *Temas de Economía de los Gobiernos Municipales*, Buenos Aires: Ed. DUNKEN. 2012.
- SOJQUIST, D.L. (2003): *State and Local finance under stress*, E. Elgart.
- RESCHOVSKY, A. (2004): “Comment” to Oates and Schwab, en Schwartz (ed. 2004), pp. 30-41.
- SCHWARTZ, A.E. (ed. 2004): *City taxes, City expenditures. Essays in honor of Dick Netzer*, E. Elgart.
- SJOQUIST D.L., S. WALLACE y B. EDWARDS (2004): “What a tangle web: local property, income and sales taxes”, en Schwartz A. E. (ed. 2004).
- TESTA W.A. y R.H. MATTOON (2007): “Is there a rol for gross receipts taxation?”, *National Tax Journal*, Vol. XL, No 4, pp. 821-840.
- WALLACE, S. (ed. 2010), *State and Local Fiscal Policy*, E. Elgart.