6407

CONSEJO FEDERAL BIBLIOTECA INVERSIONES

JORGE MACON
(Consejo Federal de Inversiones)

POLITICA FISCAL MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

PRIMERA CONVENCION DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

MAR DEL PLATA 1967

I - INTRODUCCION

Según un conocido autor, política fiscal es la parte de la actividad del Gobierno que trata de cobros y pagos en dinero (1). Esta especificación un tanto obvia de lo que quiere decirse cuando se menciona la política fiscal, encierra algunos hechos bastante más importantes de lo que parece revelar una expresión tan llana, entre los que podemos destacar aquí dos muy trascendentes. En primer lugar los pagos y cobros del Gobierno son muy importantes en magnitud y en segundo lugar los pagos y cobros del Gobierno se refieren a producción de servicios predominantemente al margen de las leyes del mercado, con lo que la economía es, por lo general, una cosa bastante distinta de lo que sería sin ellos.

La política fiscal municipal se referiría entonces a los bobros y pagos que realizan esa clase especisl de organos gubernamentales que son las municipalidades, municipios o comunas que constituyen, por lo general, el último de los típicos tres niveles gubernamentales y el de menor ámbito territorial. Sin embargo, frecuentemente se sostiene que los organismos comunales se encuentran o por lo menos deben encontrarse, limitados en sus posibilidades de administrar sus servicios excesivamente al margen del mercado. En efecto, una de las formas a través de la cual los servicios gubernamentales alteran las leyes del mercado, consiste substancialmente en que ciertos servicios se prestan gratuitamente, recaudándose los recursos necesarios para financiarlo de personas diferentes de las que son beneficiarias de los servicios, es decir ejerciendo funciones redistributivas. En términos más concretos, cobrando impuestos y más específicamente impuestos en función de la capacidad contributiva.

De acuerdo con tales ideas, los municipios solo podrían cobrar tasas, es decir obtener recursos solamente de los usuarios de los servicios y si bien dentro de esos mismos usuarios podrían

---

(1) Boulding Kenneth E.- Principios de Política Económica - pág. 178 - Madrid 1963.

hacer redistribuciones, utilizando a los efectos de la ponderación de la magnitud de la tasa, el principio de la capacidad contributiva, tal posibilidad se hallaría limitada al grupo que utiliza cada servicio, lo que evidentemente es una restricción bastante seria.

Si esto debe ser así o no, es más bien una cuestión de conveniencia que corre por cuenta de las decisiones políticas de la comunidad. Si la voluntad de la población expresada a través del mecanismo político que corresponda es que todos los servicios que preste una municipalidad sean cobrados a sus usuarios, ya sea porque estima que las funciones redistributivas de los dos niveles gubernamentales superiores son suficientes y que no es necesario que el municipio preste ningún servicio gratuito o con precios políticos; porque cree prácticamente posible financiar los servicios a un nivel adecuado con recursos de esa naturaleza; o por último porque considera que es conveniente aprovechar las ventajas que como medio promotor de la eficiencia tienen los precios, entonces es cuando ha de adoptarse el criterio indicado; de lo contrario y en la medida en que se deban prestar servicios no financiados por los usuarios tal actitud será inconsistente.

En la Provincia de Buenos Aires, a cuya política municipal se dedica este trabajo, parece haberse presentado un conflicto de objetivos fiscales. Por una parte, se escucha constantemente la queja de los pobladores de muchos municipios con respecto a la calidad y cantidad de servicios que se les brinda, a lo que responden los ejecutivos municipales que los servicios son de mala calidad por falta de recursos, en tanto que los contribuyentes a su vez señalan que los sistemas tributarios municipales son sumamente arbitrarios y que si no los sistemas lo son los funcionarios que los aplican. Por otra parte, hay en los municipios bonaerenses servicios que -mal o bien- se prestan gratuitamente o a precios políticos y por otra parte, existe opinión formada de que los municipios no pueden cobrar más que tasas, a pesar de que la ley orgánica de municipalidades de la Provincia de Buenos Aires autoriza a los mu-

nicipios a aplicar cualquier régimen tributario con ciertas limitaciones impuestas por otras normas. Además los municipios como consecuencia, sancionan con el nombre de tasas, tributos a los que se imputa ser impuestos, lo cual acentúa la sensación de que el sistema es arbitrario. Los contribuyentes lo acosan constantemente a través de la justicia, defendiendo sus legítimos derechos y frecuentemente fracasan más bien por razones de hecho que de derecho. Además, los regímenes tributarios municipales vistos con ojos administrativos, revelan un costo de recaudación significativamente alto violando nada menos que la clásica regla de la economía de Adam Smith, tan obvia en el siglo XX, que no deberían ser siquiera concebibles rupturas de esta índole.

Las denominadas genéricamente tasas de inspección, son las que reciben con más frecuencia el impacto de las demandas de los contribuyentes, fundamentalmente a raíz de que se ponderan en función de los ingresos brutos, resultando en consecuencia muy similares al impuesto provincial a las actividades lucrativas, lo que les vale la imputación de superposición y de que son impuestos y no tasas, dado que la magnitud del gravamen tributado, estaría desproporcionado con el servicio efectivamente prestado. La situación se mantiene no obstante, por el poco relevante hecho de que los actores en los juicios rara vez pueden demostrar esta última aserción y la situación se mantiene desde hace largos años pendiente de una circunstancia tan frágil, con variada suerte para ambas partes y constantes avances y retrocesos de la jurisprudencia a favor de una parte y en contra de la otra. A veces los contribuyentes obtienen algún triunfo importante y como consecuencia de él los municipios aguzan su ingenio para encontrar nuevos hechos imponibles que les permitan financiar sus servicios, proceso que cada día hace que las ordenanzas impositivas municipales sean más arbitrarias, más débiles como fuente de recursos y más caras de administrar.

Un hecho reciente -quizá anecdótico- ilustra adecuadamente sobre el grado de sofisticación a que ha llegado esa situación. En

un reciente fallo en un juicio en el que fue parte la Municipalidad de Matanza, se estableció que el cobro del gravamen "vendría a carecer de causa por faltar el hecho de la inspección" (2). Tal decisión, que implica que para tener derecho al cobro del gravamen los municipios deben practicar en oportunidad de cada cobro una inspección, lo cual contraría el criterio existente anteriormente que admitía como causa de gravamen la existencia del servicio en la municipalidad, aunque no se prestase efectivamente cada año, determinó que muchas municipalidades de la Provincia de Buenos Aires ampliasen ese servicio de inspección, con el objeto de "visitar" todos los años a todos los contribuyentes, al solo efecto de justificar el cobro del gravamen, lo cual implica un aumento de los gastos públicos municipales destinados a un servicio que la comunidad no requiere y que probablemente es inútil para el bienestar de la población.

La situación descripta revelaría la existencia de un conflicto entre los requerimientos de la comunidad, que exige servicios prestados en forma gratuita o a pérdida y la estructura jurídica, que no autoriza los recursos necesarios para ello. Tal antinomia no es por cierto novedosa en economía pública y ha sido muy gráficamente expuesta por Eckstein, al señalar que los administrados piensan normalmente en un modelo diferente cuando se refieren a servicios y cuando aluden a impuestos (3).

El análisis de ese conflicto, su comprobación y la proposición de soluciones que permitan eliminarlo, al mismo tiempo que se compatibiliza el eficaz uso de los recursos públicos con los requerimientos de servicios de la comunidad, constituyen el objetivo central de este trabajo y a él está destinada la mayor parte de las páginas que siguen.

---

(2) Derecho Fiscal - Tomo XIII, pág. 175 y siguiente.
(3) Eckstein, Otto - Public Finance - Englewood Cliffs New Jersey 1964

II - GASTOS MUNICIPALES

a) Enfoque global de la política fiscal municipal

Cuando la opinión pública juzga al Estado como ente económico, rara vez lo hace abarcando el conjunto de su actividad; por lo común se refiere a un aspecto parcial referido, ora a los gastos ora a los recursos. Con respecto a los primeros por lo general se señalan deficiencias de los servicios o que los gastos son excesivos y con referencia a los segundos por lo corriente se refiere a la magnitud de los impuestos. El último tema sobre todo demanda la mayor atención pública. En este último aspecto los economistas parecen haber sido bastante solidarios con el conjunto de la población puesto que, como señala Samuelson, han "efectuado trabajo de alta calidad y en gran cantidad acerca de la imposición pero los gastos públicos parecen haber sido relativamente abandonados" (4)

Este acento que ha puesto el análisis científico en los impuestos, probablemente ha subrayado excesivamente el papel de éstos, disminuyendo relativamente la importancia de los gastos. En términos coherentes, el proceso de formación de las decisiones en el sector público, debe concebirse a partir de los gastos y no de los recursos. En efecto, aunque este esquema suele diferir de los hechos en el corto plazo, es evidente que visto económicamente el sector público no es otra cosa que un ente abstracto creado por la voluntad política de la comunidad, que por razones específicas, desea que ciertos servicios se presten a través de dicho sector y no del privado. Tomada la decisión de prestar determinado servicio, se ha fijado también implícitamente la magnitud de los recursos que debe aportar la comunidad para financiarlo, de manera que la política tributaria no es nunca un problema de determinación de magnitud de recursos, sino simplemente de distribución de la carga determinada por las decisiones previamente adoptadas con respecto a los servicios a prestar.

---

(4) Samuelson, Paul A.- Aspects of Public Expenditures Theories- The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson - Tomo II páginas 1233 - Cambridge 1966.

La comunidad puede haber decidido también, como en la Argentina, adoptar una forma de sector público que implique un sistema de adopción de decisiones descentralizado, federal y municipal. Las razones de tal decisión pueden ser históricas, sociológicas, políticas, de eficiencia o de cualquier otra índole, pero fundamentalmente la adopción de un régimen de Gobierno en tres niveles y especialmente la adopción de un régimen municipal, implica una oportunidad para que distintos grupos humanos, dentro de una misma comunidad nacional, tengan la oportunidad de optar por servicios públicos diferentes en naturaleza, calidad, magnitud o número, lo cual implica que también deban ser diferentes las cargas tributarias sobre cada grupo dado que como hemos señalado el volumen de la carga tributaria en cierto sentido es un sub-producto de los gastos que se han decidido (5).

b) Naturaleza del régimen municipal

La existencia de regímenes municipales es prácticamente universal y se desconocen excepciones a esta regla -al menos con una definición más bien amplia de lo que se entiende por régimen municipal- dado que todos los países, en una medida u otra, poseen cierta administración de asuntos públicos a través de un órgano con algún grado de decisión a nivel local.

Desde luego existen muchas diferencias en torno a la índole de los asuntos que atienden y de los servicios públicos que prestan; en muchos países, por ejemplo, los municipios tienen a su cargo servicios de educación primaria y de policía de seguridad, que en la Argentina se hallan reservadas a las provincias, es decir al nivel medio.

En términos generales debe subrayarse que no existe definición alguna estricta del campo de actividad propia de los municipios e incluso puede agregarse que es indeseable que tal definición exista, ya que si el propósito de la existencia del régimen

---

(5) Musgrave, Richard A.- The Theory of Public Finance - New York 1959 - pág. 179 y siguientes.

municipal radica en que se considera conveniente que exista cierto margen de decisión a nivel local en materia de gastos y servicios públicos, es evidente que tal capacidad de decisión debe incluir la posibilidad de ampliar la acción municipal a todo campo lícito y compatible con la eficiencia y los objetivos nacionales. La consecuencia de tal hecho consiste en que la definición de la actividad propia de los municipios suele ser más bien de carácter negativo, es decir, no expresa que actividades pueden desarrollar los municipios sino aquellas que no pueden desarrollar. En tal sentido la Argentina y particularmente la Provincia de Buenos Aires no constituye una excepción a la regla y la definición de la actividad propia de las municipalidades es más bien una caracterización amplia y abierta, con algunas exclusiones explícitas e implícitas a través de las funciones atribuídas a la Nación y a las Provincias.

Frecuentemente se ha sostenido que el régimen municipal es una parte importante en el esquema institucional de un sistema democrático de gobierno, en el sentido de que un sistema de adopción de decisiones públicas descentralizado implica deseables limitaciones a las facultades del poder central, que eventualmente pondría una valla a sus objetivos totalitarios. Sin embargo, la experiencia señala que incluso los países que no adhieren al sistema democrático de gobierno conservan un régimen comunal de alguna naturaleza, admitiendo como tal no solamente las administraciones locales elegidas por el voto popular, sino también todos aquellos que impliquen un grado de decisión descentralizada en esfera local y en algún tipo de asuntos públicos, lo que lleva con facilidad a la conclusión de que una administración comunal es una necesidad sentida por todos los pueblos del mundo. En realidad, en materia de descentralización de decisiones públicas el nivel más discutido parece ser el nivel medio, ya se llame provincia, estado, departamento o condado, nivel en el que existe una amplia gama de variación en el grado de descentralización, que es mucho más amplia que el clásico y sobresimplificado esquema de los sistemas federal y unitario, pero en

materia comunal las preferencias por ese régimen parecen ser universales, aunque desde luego con diferencias importantes en lo que se refiere a las funciones.

c) Ventajas del régimen municipal

A pesar de que ciertas corrientes de pensamiento se inclinan, por razones de eficiencia, por un mayor grado de centralización, teniendo sobre todo la mirada puesta en los gastos que produce mantener autoridades ejecutivas y organos deliberativos múltiples, el régimen municipal, visto como un aparato financiero de adopción de decisiones correspondientes a la prestación y financiación de determinados servicios, tiene algunas ventajas importantes frente a un sistema centralizado que trataremos de caracterizar a continuación:

1) En multitud de servicios públicos no es deseable una solución estandar para todo el país, dado que distintas comunidades locales, pueden tener preferencias diferentes en torno a la magnitud, calidad y naturaleza de los servicios públicos que se presten. Un régimen descentralizado de decisiones permite que estas tendencias se manifiesten y que cada comunidad elija bienes y servicios colectivos de acuerdo con sus preferencias (6)

2) Desde el punto de vista de la eficiencia operativa y de la economía en los costos unitarios, existe en muchos casos ventaja en operar un servicio en gran magnitud con el propósito de obtener las denominadas economías de escala. Sin embargo, tal criterio no es apropiado a todos los servicios, ya que en muchos de ellos las economías de escala son tan pequeñas, que no alcanzan a compensar el incremento de los costos burocráticos que implica toda entidad administrativa de gran magnitud. Existen multitud de servicios en estas últimas condiciones, que consecuentemente resultan más económicos operados en pequeña escala y con gobierno local (7)

(6) Musgrave, Richard A.- Obra citada
(7) Due, John F.- Análisis Económico de los Impuestos - pág. 396 Buenos Aires 1961.

3) Las administraciones locales, por lo comun, son menos dispendiosas en sus gastos que los gobiernos de nivel superior o por lo menos puede esperarse que ocurra tal cosa, como consecuencia de la forma en que se perfeccionan las decisiones en uno y otro nivel.

En efecto los expertos que manejan la política presupuestaria a nivel superior, operan con magnitudes totales de presupuesto notablemente superiores a los municipios. En consecuencia la decisión de realizar o no un gasto de un determinado volumen, es mucho menos trascendente en los niveles superiores, donde basta una pequeña presión moral de un sector interesado o simplemente una opinión vertida en el momento oportuno, para que una partida se incluya en el presupuesto. En cambio, el mismo gasto enfrentado con una decisión a nivel de política presupuestaria municipal, representa una magnitud superior con respecto al total del presupuesto y consiguientemente un mayor esfuerzo financiero, siendo razonable esperar que la decisión de efectuar o no el gasto sea mucho más meditada y discutida (8).

4) De la misma manera en que el régimen municipal pueda evitar que se realice un gasto innecesario también puede determinar que se realice efectivamente uno que sea realmente necesario, dado que las decisiones son adoptadas precisamente por aquellos que sienten o por lo menos que observan la necesidad (9). Ello asegura -por lo menos en alguna medida- una distribución más apropiada a las necesidades de bienes y servicios colectivos.

5) El conocimiento de las condiciones locales y de las verdaderas alternativas para elegir la solución de menor costo para un determinado problema -siempre que éste no sea demasiado técnico- son mucho mayores (10)

Los puntos enunciados parecen indicar que los economistas han avalado tardíamente, algo que la comunidad decidió hace mucho tien

---

(8) Eckstein, Otto - Public Finance - pág. 34 (hay traducción española)
(9) Johansen Leif - Public Economics - Chicago, 1965
(10) Johansen Leif - Obra citada

po a través de sus mecanismos políticos. Sin embargo, la administración descentralizada de una parte de los intereses de la comunidad, parece estar en alguna medida en contradicción con las concepciones de la economía planificada. En efecto, si la planificación consiste en la elección consciente y deliberada de prioridades económicas por una autoridad pública, resulta evidentemente conveniente que las prioridades sean elegidas por una autoridad centralizada, ya que debe esperarse que la composición de poder de las autoridades locales representen el interés local, que en muchos casos puede hallarse en contradicción con el nacional. Este es un problema que está lejos de ser meramente hipotético y se plantea en la experiencia diaria con mucha frecuencia, Su solución evidentemente debe ser de alguna naturaleza ecléctica, buscando la compatibilización a un nivel lo más cercano posible al óptimo, de los intereses locales y nacionales, y puede obtenerse en alguna medida a través de la coordinación financiera de los niveles gubernamentales, a la que nos referiremos con más detenimiento en otra parte de este trabajo

d) Importancia cuantitativa de los municipios

La escala de los valores políticos de los diferentes países del mundo, asignan a los municipios una importancia bastante diferente. Tal es la conclusión que surge del exámen de las cifras que se expondrán a continuación. El cuadro que sigue permite ponderar la importancia de los gastos públicos municipales en algunos países europeos.

C U A D R O I

GASTOS PUBLICOS MUNICIPALES EN VARIOS PAISES EUROPEOS COMO PORCIENTO DEL TOTAL DE GASTOS PUBLICOS

	%
Suecia	55
Holanda	48
Noruega	46
Austria	39
Bélgica	38

Italia	35
Reino Unido	33
Francia	25
Grecia	19

FUENTE: United Nations - Economic Survey of Europe for 1959 (cifras en 1957)

Las cifras de Estados Unidos quizá no sean totalmente comparables con las que anteceden, por proceder de una fuente distinta, pero de todas manera es significativo hacer notar que los gastos públicos municipales, representan en Estados Unidos -año 1957- un 21 % de los gastos públicos totales. Sin embargo si se excluyen los gastos de defensa que, como es sabido, son muy altos en ese país -aproximadamente la mitad del presupuesto federal- las cifras de gastos municipales sobre el total se eleva al 31 % (11).

Para la Argentina no existen con respecto a los gastos municipales más que estimaciones un tanto gruesas. Sin embargo existen datos concretos con respecto a los gastos municipales en la Provincia de Buenos Aires.

Esta restricción exige que la cuestión se analize limitándola a esta Provincia, para lo cual es preciso que de alguna manera se le impute la parte que eventualmente pueda corresponderle en los gastos públicos nacionales. Tal cosa se ha hecho sobre la base de considerar que corresponde atribuir a Buenos Aires una parte de los gastos públicos nacionales proporcional a su participación en el producto bruto interno. Este cálculo, un tanto fuera de lo corriente, lleva a la conclusión de que los gastos municipales en la Argentina, específicamente en la Provincia de Buenos Aires, representan de un 7 a un 8% del gasto público total (12) lo que permite concluir que las municipalidades bonaerenses son significativamente menos importantes -al menos desde un punto de vista cuantitativo- que en gran cantidad de países, probablemente porque realizan menos funciones o porque las realizan con deficiencia.

(11) Tax Policy - Mayo 1958
(12) FUENTE: Contaduría General de la Nación, Consejo Federal de Inversiones y Dirección de Estadística e Investigaciones de la Provincia de Buenos Aires.

e) Bases del régimen municipal bonaerense

El régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires está establecido en los artículos 181 a 185 de la Constitución Provincial de 1934, cuyo origen debe buscarse en el art. 5° de la Constitución Nacional, que dispone que el Gobierno Federal garantiza a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones siempre que aseguren -entre otras cosas- el régimen municipal.

Las disposiciones constitucionales citadas se hallan reglamentadas con toda minuciosidad en la llamada ley orgánica de Municipalidades, que establece autoridades funciones recursos y demás atributos inherentes a esta Institución.

En un aspecto importante el régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires, difiere de algunas provincias argentinas. En efecto, los municipios de Buenos Aires denominados "Partidos" son subdivisiones territoriales de la Provincia con jurisdicción -dentro de sus atribuciones funcionales- en el territorio rural y urbano comprendido dentro de esos límites.

En cambio, otras Provincias, especialmente las más antiguas, tienen establecido un régimen municipal más característicamente urbano, con jurisdicción de las instituciones comunales solamente sobre el ámbito de las poblaciones. De esta manera, cada localidad tiene una forma de gobierno municipal que difiere según la importancia de la población. En las leyes se advierte una explícita clasificación en categorías, frecuentemente denominadas municipios, comunas, comisiones de fomento, a su vez subdivididas en categorías, normalmente de acuerdo con el número de habitantes. En cambio en la Provincia de Buenos Aires, existe una localidad "Cabecera" del "Partido", donde se halla la administración del régimen municipal de todo el ámbito territorial, en el cual se incluyen otras localidades a veces importantes e incluso se suele dar el caso de localidades dentro del Partido de mayor importancia que la Cabecera. De tal manera no existe razón para establecer distintas categorías de municipios, como en otras provincias y la legislación -salvo en aspectos no sustanciales como el número de miembros del Concejo Deliberante y la

estructura administrativa- ha seguido en general este criterio.

La ley orgánica de municipalidades establece -en forma un tanto inorgánica- las funciones municipales. Me he permitido efectuar un reordenamiento que resulta más apropiado a la naturaleza de este trabajo. Las funciones municipales consisten fundamentalmente en reglamentar:

1) El funcionamiento, ubicación e instalación de establecimientos comerciales e industriales.
2) El tránsito y estacionamiento en las calles y caminos de jurisdicción municipal.
3) Las tarifas de vehículos de alquiler.
4) El acceso y funcionamiento de los espectáculos públicos.
5) Las actividades de transporte que no sean de jurisdicción provincial o nacional (es decir aquellas cuyo ámbito de actividad sea solo la jurisdicción territorial de las municipalidades)
6) La publicidad
7) La construcción de edificios.
8) La elaboración, expendio y consumo de artículos alimenticios.
9) El control de las pesas y medidas utilizadas en el comercio.
10) Las casas de inquilinato y departamentos.
11) Las actividades de hospitales, sanatorios, asilos y salas de primeros auxilios
12) El funcionamiento de comisiones y sociedades de fomento.
13) La protección y cuidado de animales.
14) El cuidado de los paseos públicos.
15) La delimitación de prpiedades ribereñas y el condominio de muros y cercos.
16) Los lugares de concentración de animales.
17) El Abasto y los mercados.
18) Los pozos de agua, cámaras sépticas, pozos ciegos, aljibes, albañales, chimeneas, hornos, hornallas, estufas, calderas y similares.
19) Los hospitales, maternidades, salas de primeros auxilios y servicios de ambulancias médicas.

20) Las Bibliotecas Públicas.

21) Las Instituciones de Cultura física.

22) Los Cementerios.

23) La delimitación de zonas industriales y residenciales.

Como surge del mismo texto de la ley esta enumeración tiene sólo ese carácter y no es por lo tanto taxativa, ya que se establece que será posible toda actividad de bien público vinculado con los intereses sociales del municipio y de la educación popular sujetos a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás actividades encuadradas dentro de su competencia constitucional y coordinadas con las atribuciones provinciales y nacionales (13).

Como puede observarse, la limitación de las funciones municipales no es de ninguna manera terminante, ya que la ley competente se limita a hacer una enumeración general para terminar expresando que las municipalidades pueden realizar cualquier actividad compatible con el bien público siempre que se halle vinculado con el interés de la comunidad.

De esta maera la enumeración de funciones realizada es más bien una guía y casi diríamos una especie de instrucción para los Intendentes y Concejos Deliberantes.

Desde el punto de vista práctico, las funciones municipales están determinadas por vía negativa es decir, no se expresa cuales son las funciones de los municipios sino que se determina cuales son las funciones exclusivas de la Nación y de las Provincias en sus respectivas cartas constitucionales y que por lo tanto no pueden ser realizadas por los municipios. El orden adecuado indicaría como conveniente expresar esta circunstancia explícitamente en la ley es decir, excluir la enumeración circunstanciada de las funciones posibles para establecer, generalizando, las funciones municipales y excluir expresamente solamente aquéllas que sólo pueden ser perfeccionadas por la Nación y la Provincia, como la Defensa y la administración de justicia.

(13) Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires - Ley Orgánica de Municipalidades - La Plata 1966.

Sin embargo, no puede señalarse ninguna ventaja práctica de tal reforma.

f) Magnitud de los gastos municipales en la Provincia de Buenos Aires

En el apéndice II Cuadro IV, se ha incluído la serie estadística correspondiente al año 1965. Como puede observarse los gastos del sector público nivel municipal en la totalidad de la Provincia de Buenos Aires llega en ese año alrededor de los 2.400 pesos por habitante pero se observa al analizar cada municipio por separado que existe una variación bastante significativa con 1.200 pesos en el extremo inferior correspondiente a los partidos de Balcarce, Berisso y Lobos y 6.600 pesos en el extremo superior, correspondiente al partido de Pila.

Dentro de esos extremos se observa una dispersión bastante uniforme y la desviación standard es de $ 1.079, lo cual implica una desviación standard relativa del 42,6 %. Tales cifras que denotan una variación bastante significativa en la magnitud de los gastos municipales de los distintos municipios de la Provincia de Buenos Aires, revela la significativa importancia funcional que tienen en esta Provincia los municipios como sistema institucional para dar cabida a diferentes requerimientos de servicios de diferentes comunidades, función que como hemos señalado más arriba es uno de los objetivos fundamentales del régimen municipal. Si se desea preservar la facultad de las comunidades locales para elegir los servicios que han de recibir del sector público municipal, esta última circunstancia debe ser tenida fundamentalmente en cuenta a los efectos de moderar las intenciones de uniformización del sistema tributario.

También se ha tratado de observar si el modelo cuantitativo de gastos per cápita, responde a una distribución acorde con alguna característica significativa de los municipios, aspecto de la investigación que -salvo alguna excepción- no ha llevado a resultado práctico, al menos actuando dentro de las características que se hallan cuantificadas en los datos estadísticos disponibles. En efecto se ha identificado a los municipios que se hallan en los extremos inferior y superior estableciendo como límite aquellos cuyo gastos per cápita se halla

$ 1.000 por debajo o $ 1.000 por encima de la media aritmética ponderada.

En un análisis de esa naturaleza puede esperarse que los municipios importantes, aparezcan con valores menores, en cuyo caso se demostrarían economías de escala. Por el contrario si aparecieran valores mayores se demostraría que existe burocratización y que las municipalidades menores son operadas a menor costo. Un mayor volumen de gastos per cápita en los municipios industriales sería de esperar por el mayor urbanismo y consiguientemente el requerimiento de mayores servicios. Asimismo sería de esperar que los municipios con mayor producto bruto per cápita se observen mayores gastos municipales per cápita, dado que presumiblemente -y salvo en el caso de quienes perciban las utilidades pecuniarias residan fuera del ámbito del municipio- puede esperarse que los requerimientos de servicios sean mayores donde mayor es el bienestar.

Nada de eso se ha observado y para hacer tal afirmación no resulta necesario recurrir a métodos estadísticos más sutiles que la simple observación de los municipios que se hallan en los extremos.

En efecto en el grupo de municipalidades en los que se observan gastos per cápita de 1.400 pesos y menos se hallan municipios tales como Balcarce y Villarino típicamente agrícolas, Berisso típicamente industrial, Cañuelas y Lobos de producción gandera-lechera, Escobar y General Rodriguez de producción mixta entre agricultura e industria y Saladillo de producción mixta agrícola ganadera. En el otro extremo es decir en los partidos de gastos per cápita altos de 3.400 pesos y superiores, encontramos a Avellaneda y Campana típicamente industriales, aunque con diferente grado de urbanización, Ayacucho, Lincoln y Rauch típicamente ganaderos, partidos de producción mixta industrial-ganadera como Chascomús, Juarez y Olavarría; partidos típicamente agrícolas como Tornquist y mixtos de agricultura y ganadería como Salliqueló y San Antonio de Areco y un partido mixto residencial-industrial

como San Isidro; por último encontramos un hecho realmente significativo en que los partidos de gastos per cápita más altos son Tordillo y Pila -de alrededor de 2.000 y 3.000 habitantes- lo que confirmaría las deseconomías de escala en que incurren estos partidos. Además los partidos típicamente turísticos -Gral. Pueyrredón, Gral. Lavalle, Gral. Alvarado y Necochea se hallan también en este extremo lo que lleva a la conclusión, un tanto obvia, de que los partidos turísticos tienen mayores gastos municipales.

Es manifiesta además la ausencia de correlación entre el producto bruto per cápita y los gastos municipales per cápita. Efectuada la medición se llegó a un valor positivo de 0.18 (15), cifra que indica una muy leve tendencia a que altos productos per cápita coincidan con altos gastos per cápita, tan leve que probablemente pueda considerarse contingente. Ello puede llevar a la conclusión de que las comunidades locales deciden la magnitud de sus gastos municipales con independencia del producto bruto local lo que puede ser consecuencia de que los requerimientos de servicios se hacen sin prestar atención a la mayor o menor opulencia de la zona o de que los titulares de las utilidades pecuniarias residan fuera del partido y consiguientemente requieran servicios en la ciudad de su domicilio y no en la de la producción.

g) Funciones de los gastos municipales en la Provincia de Buenos Aires.

En esta tarea descriptiva que se intenta con respecto a las municipalidades bonaerenses, es interesante tratar de responder, aunque sea con cierto grado de precisión, la inquietud que tienen los contribuyentes de todos los países y de todas las épocas con respecto a que es lo que se hace con su dinero. Para contestar a tal tipo de inquietudes los expertos han desarrollado un sistema de compilación estadística de gastos públicos denominado genéricamente "Clasificación funcional" que responde a tales preguntas con bastante eficiencia. Sin embar

(14) Fuente: Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Buenos Aires.

go si tenemos en cuenta de que a nivel nacional y provincial esta técnica tiene solamente un principio de ejecución y se está en la etapa de los ensayos -algunos muy adelantados- resulta evidente que debemos perder la esperanza de tener estos datos a nivel municipal. Sin embargo, con destino a este mismo trabajo, se ha efectuado un intento un tanto rústico de dar una idea al respecto, sobre la base de investigar el número de empleados que cada municipio tiene afectado a cada servicio y considerar el porcentaje que ese número de empleados representa con respecto al total del personal municipal como una medida ponderativa de la importancia que el servicio tiene.

Además como el número de municipalidades en la Provincia de Buenos Aires es muy grande fué necesario trabajar sobre la base de una muestra seleccionada.

En resumen el proceso de obtención de los datos -cuya naturaleza interesa aclarar muy específicamente por tratarse de un procedimiento muy "sui génris" y para que se conozca con exactitud la naturaleza de las cifras- fue en lo fundamental el siguiente:

a) Sobre la base de datos estadísticos del producto bruto, de la población, etc. se confeccionó una muestra seleccionada de municipios que eran típicos en diversos aspectos de acuerdo con el siguiente detalle:

1) Gran Buenos Aires industriales;
2) Gran Buenos Aires residenciales;
3) Interior agrícolas
4) Interior ganadero;
5) Interior industriales;
6) Interior de alta densidad de población;
7) Interior baja densidad de población;
8) Interior municipios pequeños

Desde luego, existen municipios incluídos en una categoría determinada que comparten al menos parcialmente algunas características de los otros, pero puede asegurarse que sobre la base de datos objetivos (15 se ha ubicado en cada grupo a las municipalidades que poseen las

(15) Dirección de Estadística e Investigaciones de la Provincia de Buenos Aires - Producto bruto interno de la Pcia. de Buenos Ai-

características indicadas en grado relevante.

b) Se confeccionó una lista de los servicios más usuales de los municipios de la Provincia de Buenos Aires que constituyó el modelo de agregación.

c) Se solicitó a los municipios que indicaran el número de empleados que tenían asignado a cada servicio.

d) Los datos que aparecen en el cuadro que sigue están elaborado sobre la base de comparar los datos que se señalan más arriba con el número total de empleados de cada municipio (16).

En algunos casos los municipios no prestan los servicios con personal propio y contratan el servicio con una empresa privada. En esos casos el porcentaje correspondiente es producto de comparar el costo en dinero que tiene para la municipalidad ese servicio, con su total de gastos excluído inversiones.

Desde luego resulta obvio a primera vista que los porcentajes que se indican en el cuadro no son exactamente representativos. El personal municipal tienen diferentes categorías y consiguientemente distintas remuneraciones, existen otros gastos además de las retribuciones al personal y sobre todo hay inversiones patrimoniales afectadas a distintos servicios. La consideración de estos tres elementos seguramente harían variar el modelo de distribución en medida significativa. Sin embargo si tenemos en cuenta que los municipios de la Provincia destinan a gastos en personal alrededor de un 60 % de sus gastos totales (17) y que el rubro que más probablemente alterará los resultados, las inversiones patrimoniales, es circunstancial y su presencia es más bien susceptible de desnaturalizar el resultado que de perfeccionarlo, se puede concluir que las diferencias no han de ser tan significativas como para alterar las conclusiones.

---

(16) Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires - Estadística actualizada de empleados municipales.

(17) Fuente: Dirección de Estadística y Censos de la Pcia. de Buenos Aires.

C U A D R O II

FUNCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES

(en porcientos de personal ocupado con relación al total)

A) Municipios del Gran Buenos Aires

	Partidos típicamente industriales	Partidos típicamente residenciales
a) Hospitales y salas de primeros auxilios	24	16
b) Recolección de resíduos domiciliarios	9	6
c) Barrido y limpieza de calles	7	17
d) Cuidado de jardines	3	3
e) Cementerios	2	4
f) Recaudación de tributos	7	5
g) Servicios de agua corrientes	1	-
h) Servicios de cloacas	-	-
i) Conservación y reparación de caminos rurales	7	5
j) Mercados y Ferias	3	2
k) Bibliotecas y escuelas	3	3
l) Alumbrado Público	-	1
m) Control de tránsito	2	2
n) Mataderos	-	-
o) Control edificación privada	3	3

B) Municipios del interior de la Provincia clasificados de acuerdo con la naturaleza de la producción local

	Pdos. predominantemente industriales	Pdos. predominantemente ganadero	Pdos. predominantemente agrícolas
a) Hospitales y salas de lros. aux.	14	16	25
b) Recolección de resíduos domic.	-	3	5
c) Barrido y limpieza de calles	20	6	12

	Pdos. predominantemente industriales	Pdos. predominantemente ganadero	Pdos. predominantemente agrícolas
d) Cuidado de jardines	2	4	4
e) Cementerios	4	2	3
f) Recaudación de tributos	6	4	3
g) Servicios de aguas corrientes	4	1	-
h) Servicios de cloacas	2	2	1
i) Conservación y reparación de caminos rurales	9	22	10
j) Mercados y Ferias	-	3	-
k) Bibliotecas y escuelas	-	10	-
l) Alumbrado Público	1	4	-
m) Control de tránsito	2	1	1
n) Mataderos	4	4	3
o) Control edificación privada	2	1	1

C) Municipios del interior de la Provincia clasificados de acuerdo con datos cuantitativos

	Pdos. de baja densidad de población	Pdos. de alta densidad de población	Pdos. de bajo producto bruto total
a) Hospitales y salas de primeros auxilios	24	14	11
b) Recolección de residuos domiciliarios	5	11	9
c) Barrido y limpieza de calles	5	11	16
d) Cuidado de jardines	3	8	4
e) Cementerios	3	3	4
f) Recaudación de tributos	5	5	7

	Pdos. de baja densidad de población	Pdos. de alta densidad de población	Pdos. de bajo producto bruto total
g) Servicios de aguas corrientes	4	-	-
h) Servicios de cloacas	2	2	-
i) Conservación y reparación de caminos rurales	16	9	17
j) Mercados y Ferias	2	1	-
k) Bibliotecas y escuelas	2	1	-
l) Alumbrado Público	3	1	4
m) Control de tránsito	1	4	2
n) Mataderos	3	5	2
o) Control edificación privada	2	2	2

Fuente: Datos municipales originales obtenidos directamente ó a través de las oficinas locales dé de la Dirección General de Rentas

III - RECURSOS MUNICIPALES

Una vez que la comunidad local ha determinado el nivel y la naturaleza de los servicios que espera del municipio, estableciendo implícitamente la magnitud y la índole de los gastos públicos municipales, es preciso hacer frente al problema de obtener los recursos para pagarlos, lo cual desde el punto de vista de la economía pública equivale a establecer la forma en que la carga de estos servicios se ha de distribuir entre la población. Con tal objeto se puede emplear el mismo criterio del sector privado, tarifando los servicios según los principios del mercado o se puede utilizar algunos de los instrumentos financieros para distribuir el peso del costo de manera diferente a los beneficios de los servicios, es decir obteniendo efectos redistributivos.

Tasas, contribuciones de mejoras, impuestos según el principio del beneficio o impuestos según el principio de la capacidad contributiva, logran ese objetivo en distinto grado, pero es preciso subrayar que si lo que se desea es tarifar y nó redistribuir no basta con desearlo y formularlo en una política explícita, sinó que es preciso que los servicios sean "tarifables", es decir que se trate de servicios no colectivos o como se prefería decir tradicionalmente en una forma un tanto menos precisa, que se trate de servicios divisibles.

a) Antecedentes de tributación municipal

Los antecedentes extranjeros en materia de recursos municipales, tienen un cierto grado de uniformidad, en el sentido de que con gran frecuencia el peso de los recursos propios, es decir sin computar las asignaciones de Fondos de los dos niveles gubernamentales superiores, recae en medida importante en gravamenes establecidos sobre la propiedad inmueble y sobre el comercio y la industria, circunstancia que presumiblemente obedece a que tales tributos tienen considerables ventajas administrativas, que los hace apropiados a las limitaciones que es de esperar encontrar en las administraciones tributarias municipales. Existen desde luego excepciones y ambos tipos de gravamen poseen

significación cuantitativa diferente en los distintos países.

En Australia los principales recursos propios de los municipios consisten en gravamenes aplicados al valor de la tierra libre de mejoras. En Alemania la mayor parte de los recursos propios de los municipios proviene de los impuestos sobre la propiedad y el comercio y secundariamente de gravamenes sobre diversiones, patentes de perros, gravamenes especiales sobre restaurants bares y cabarets. En Gran Bretaña las autoridades municipales propiamente dichas, solo están habilitadas para cobrar un impuesto que recae sobre el valor de la rentan anual de la tierra y de los edificios ocupados, pero existen otros organismos municipales que, con el control del Tesoro, recaudan tributos sobre la emisión de licencias para conducir vehículos, ocupación de la vía pública, de explotación de juegos y similares.En Suecia, para todos los objetivos prácticos, puede señalarse que existe un solo impuesto municipal, el impuesto a los réditos que representa un 98 % de sus recursos, cuya característica fundamental consiste en que se cobra sobre la base de la materia imponible imputable a la jurisdicción donde reside el contribuyente, que se halla uniformemente legislada para todo el país por el gobierno nacional, que se declara en formularios nacionales, fiscalizada por funcionarios nacionales y discutida judicialmente ante una Corte Nacional.En la India los municipios obtienen la mayor parte de los recursos sobre la base de impuestos sobre la tierra y de los edificios, usualmente basado en el valor de su renta anual, contribuciones de mejoras, gravamenes sobre la transferencia de propiedades, sobre la entrada de bienes en la jurisdicción para uso consumo o venta, sobre las profesiones, comercio, empleos y vehículos no motorizados, impuestos a las entradas a los teatros, peajes e impuestos sobre la publicidad. En Brasil el campo de imposición de los municipios está compuesto fundamentalmente por un impuesto a la propiedad urbana o suburbana, licencias para permitir ajercer actividades sujetas a reglamentación o control municipal, impuestos sobre la industria el comercio y las pro-

BIBLIOTECA INVERSIONES

fesiones, impuestos sobre las diversiones y de sellos. La imposición municipalen Méjico es muy poco significativa dado que los municipios se financian fundamentalmente y en mayor medida que en la mayor parte de los países, sobre la base de asignaciones de los estados o del gobierno federal. En Estados Unidos el impuesto a la propiedad juega el papel más importante en el sistema impositivo municipal pero existen también tributos sobre las transacciones y -en menor medida- sobre los réditos (17), estos últimos sin embargo se hallan en los últimos años en proceso de firme crecimiento especialmente en los municipios grandes (18)

En la Argentina además de las retribuciones por servicios de cementerios, mataderos y similares correspondientes a los servicios que son típicamente prestados por los municipios, y de las participaciones en impuestos de los dos niveles gubernamentales superiores, la imposición municipal se funda en gran medida en gravamenes que recaen sobre la propiedad y el comercio y la industria. Los primeros por lo corriente se denominan tasas -en algunos casos impuestos- de alumbrado barrido y limpieza y los segundos tienen las denominaciones más variadas con la característica común de calcularse en función de los ingresos brutos.

Como veremos enseguida el sistema impositivo municipal de la Provincia de Buenos Aires tienen esa misma característica con algunos rasgos peculiares.

(17) Harvard Law School - International Program in Taxation - Taxation in Australia - pág. 46 - Taxation in Germany pág. 64 - Taxation in the United Kingdom pág. 20 - Taxation in Sweden pág. 33 - Taxation in India pág. 62 - Taxation in Brazil pág. 44 - Taxation in Méjico pág. 49 - Taxation in the United States pág. 72 .

(18) Walker Mabel - The inevitability of city income taxes - Tax Policy - abril-mayo 1967,

b) Bases del sistema tributario municipal de Buenos Aires

Las bases del sistema tributario municipal están establecidos en el art. 226 de la Ley Orgánica de Municipalidades (19). El aludido artículo, en 31 incisos, establece la naturaleza de los "Impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas" que pueden percibir los municipios provinciales. En lo esencial y glosando la terminología para abreviarla, reproducimos a continuación las características fundamentales de dicha estructura.

1) Alumbrado, limpieza, riego y barrido.
2) Derecho de faenamiento e inspección veterinaria.
3) Inspección y contraste anual de pesas y medidas.
4) Permisos de usos de playas y riberas en jurisdicción municipal.
5) Producido de hospitales u otras instituciones y servicios municipales que produzcan ingresos.
6) Regalías por extracción de minerales.
7) Retribución por reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos.
8) Retribución por edificación o refacción de -lineación, nivelación y construcción de cercos y aceras.
9) Gravamenes sobre la colocación de avisos en la vía pública.
10) Gravamenes sobre juegos permitidos, rifas y salas de espectáculos.
11) Patentes de rodados y derechos de registro de conductores.
12) Derechos de mercado y puestos de abasto.
13) Inscripción e inspección de industrias o comercios.
14) Sellado en las actuaciones municipales.
15) Derechos de Cementerio y servicios fúnebres.
16) Retribución por registro de guías y certificados de ganado.

Los primeros 30 incisos del aludido artículo, cuya esencia hemos reproducido, establecen taxativamente una serie de recursos con

(19) Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires - Ley Orgánica de las Municipalidades - La Plata, 1966.-

que pueden contar los municipios, pero el inciso Nº 31 establece expresamente que también será recurso municipal "cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución". Es decir, que salvo las limitaciones que imponga la Constitución -que no era necesario mencionar- los municipios de la Provincia de Buenos Aires pueden imponer cualquier clase de tributo, por obra de lo dispuesto por el reproducido inciso 31 y la enumeración que antecede es puramente ejemplificativa.

Una disposición constitucional que ha causado bastante problemas en materia financiera ha sido la contenida en el inc. 2º del artículo 184 que establece el proceso de formación de las decisiones en materia tributaria. Esta disposición constitucional determina que "todo aumento o creación de impuesto o contribución de mejoras, necesita ser sancionada por mayoría absoluta de votos de una Asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales". Por disposición de la Ley Orgánica de Municipalidades -art. 227- este procedimiento no se halla limitado a los impuestos y contribuciones de mejoras, sino que se extiende a las tasas y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas.

Resulta a mi juicio evidente, que esta disposición constitucional carece de sentido práctico y más bien tiende a impedir que los servicios municipales se financien adecuadamente, al mismo tiempo que cumple su intención subyacente de evitar abusos y derroches de los fondos públicos. En efecto, es difícil imaginar que los contribuyentes más importantes de una localidad, juzguen con la ecuanimidad necesaria el bien público estando comprometidos sus legítimos intereses.

Tal disposición puede juzgarse como un tardío producto del contenido liberal de la legislación financiera argentina del siglo XIX,

tipificado elocuentemente por la Constitución Nacional que en ningún momento menciona la palabra impuestos por considerar ese término poco apropiado al constitucionalismo moderno y prefiere en cambio, el término "contribuciones" que da más adecuadamente la idea del ciudadano consciente de sus deberes cívicos que aporta casi voluntariamente fondos para la financiación de los gastos públicos (20). Suponer que los contribuyentes más importantes de una localidad depositen su voto con la equidad necesaria, implica una concepción muy poco consistente de la verdadera naturaleza de las relaciones económico-financieras entre administradores y administrados en una comunidad contemporánea. Es posible que un esquema de esa naturaleza resulte coherente cuando se trate de tasas o contribuciones de mejoras. En efecto, si se trata de decidir la prestación de un servicio o la construcción de una obra, es muy razonable que se requiera a los futuros beneficiarios, que a su vez serán quienes pagarán el servicio, que opinen a través de su voto en favor o en contra de la prestación del servicio o de la construcción de la obra, dado que puede suponerse que cada ciudadamo balanceará adecuadamente por una parte el beneficio que recibe y por otro el tributo que debe aportar, pero si se trata de impuestos, es decir de tributos que pagan ciertos sujetos pasivos para que con esos recursos se provea servicios a otros, no parece probable que los interesados actúen equitativamente, sobre todo por ser afectados en medida importante. Es preciso subrayar que tal conclusión no implica escepticismo en torno a las virtudes ciudadanas de los contribuyentes importantes, sinó simplemente una visión realista de las relaciones financieras.

La solución de este obstáculo a una adecuada financiación de los gastos municipales llegó a través de una reforma de la Ley-Orgánica de municipalidades en la que se definía como "mayores contribuyentes" a los vecinos que paguen anualmente impuestos municipales que

---

(20) Jarach, Dino - Curso Superior de Derecho Tributario - Tomo I, pág. 15, Buenos Aires 1957.

en conjunto excedan los $ 200,- Esta suma, resultaba irrisoria, incluso para la época en que fue sancionada la reforma -setiembre de 1958- y resultaba fácil para las autoridades de la comuna hallar un grupo de contribuyentes políticamente adictos que pagaran esa suma y en los hechos tal fue la solución definitiva.

Esta disposición es de dudosa procedencia ya que podría aceptarse -aunque con muchas reservas- que los contribuyentes integrantes de la Asamblea fueran definidos en esa forma si la Constitución dijese "grandes contribuyentes" pero el comparativo "mayores contribuyentes" se refiere indiscutiblemente a aquéllos que encabecen una lista construída de mayor a menor.

c) Características específicas del sistema tributario municipal bonaerense

El cuadro que sigue revela a grandes rasgos y con bastante claridad la naturaleza del régimen tributario municipal de la Provincia de Buenos Aires.

CUADRO III

COMPOSICION DE LOS RECURSOS MUNICIPALES EN LA PCIA. DE BUENOS AIRES

(Año 1965)
(en porcientos respecto del total)

Gravamenes anuales sobre la propiedad	13.1
Gravamenes anuales sobre el comercio y la industria	13.5
Gravamenes sobre transferencias de ganado	8.7
Participación en recursos nacionales y provinciales	24.2

Como puede observarse el recurso más importante es la participación en gravamenes recaudados por los dos niveles gubernamentales superiores. Pero entre los recursos propios se destacan los gravámenes sobre la industria y el comercio, sobre la propiedad y las trans

Fuente: Dirección de Estadística e Investigaciones de la Provincia de Buenos Aires.

ferencias de ganado. Entre estos cuatro rubros se reúne aproximadamente el 60 % del total consistiendo los restantes en una variedad de rubros entre los que se cuenta retribuciones por servicios de cementerios, mataderos, licencias para publicidad, gravamenes a las entradas a los espectáculos públicos,etc.

Como importante aparece el rubro de Gravamenes sobre el ganado. Desde luego se trata de un tributo significativo solamente en los municipios rurales y el hecho de tratarse de un recurso municipal es peculiar a la Provincia de Buenos Aires y algunas otras provincias, pero en algunas de ellas éste es un recurso de jurisdicción provincial. Tal hecho obedece a la circunstancia apuntada anteriormente, de que en buena parte de las provincias argentinas, los municipios poseen jurisdicción solamente sobre el éjido urbano y consecuentemente no perciben gravamenes sobre el ganado.

Los tributos sobre la propiedad consisten esencialmente en las corrientemente denominadas tasas de alumbrado, barrido y limpieza, cobradas en muchos casos sobre las valuaciones fiscales en catastros municipales elaborados al efecto, pero frecuentemente la ponderación de la magnitud de la tasa, se efectúa en base a índices diferentes tales como longitud del frente, superficie del terreno y similares. Estos tributos han sido cuestionados algunas veces, señalando la ausencia de los servicios que deberían prestarse para justificarlos, circunstancia que convertiría esta tasa en un impuesto sobre la propiedad, pero en todo caso las cuestiones que se han planteado son escasas en relación con las que se han suscitado en torno a los gravamenes sobre el comercio y la industria que comentaremos en seguida.

Los tributos que recaen sobre el comercio y la industria en las municipalidades de la provincia de Buenos Aires, son probablemente los tributos que más pleitos han originado, seguramente más que muchos de mayor importancia cuantitativa y de estructura técnica más compleja. Denominadas genéricamente "tasas de inspección" rigen con

diversas variantes de esa denominación y algunas alternativas en la magnitud de la alícuota y en el procedimiento de liquidación en la mayor parte de los municipios provinciales. Su característica común fundamental, consiste en que son ponderadas en función de los ingresos brutos, lo que las asemeja acentuadamente al impuesto provincial a las actividades lucrativas. Los contribuyentes han sostenido reiteradamente que un gravamen que se calcula sobre tal base no puede ser una tasa, ya que resulta muy difícil concebir que los servicios, que se supone sustentan el derecho de los municipios a cobrar el gravamen -normalmente contralor de higiene- se presten en una magnitud proporcional al monto de las ventas por ingresos brutos. Por lo general no ha sido fácil probar este aserto pero en muchos casos se ha demostrado la ausencia del servicio.

En tales circunstancias resulta a primera vista extraño que las autoridades municipales contando con la facultad necesaria, derivada de la ley orgánica de municipalidades, no hayan recurrido al arbitrio de expresar claramente que se trata de impuestos y evitarse de ese modo los conflictos judiciales frecuentemente desfavorables.

Desde el punto de vista constitucional y legal no existiría inconveniente alguno en la superposición que se produciría con los impuestos provinciales, inmobiliario y a las actividades lucrativas. Los municipios argentinos sólo se hallan inhibidos de superponer sus estructuras tributarias con ciertos impuestos nacionales, tales como el impuesto a los réditos, a las ventas y los llamados impuestos internos, por haberse inhibido expresamente a hacerlo todas las provincias por si y por las municipalidades de su jurisdicción (21).

Sin embargo, las comunas no pudieron de hecho adoptar el temperamento indicado, por haber adoptado la justicia, la tesis sostenida por un célebre artículo (22). La aludida tesis sostiene fundamental-

---

(21) Leyes Nacionales 14390 y 14788

(22) García Belsunce, Horacio A.- Inconstitucionalidad de los impuestos a las Actividades Lucrativas de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires - Revista de Jurisprudencia Argentina- 1954 T.2, pág. 177 y siguientes.

mente que al establecer la Provincia un impuesto en su jurisdicción, deroga tácitamente la delegación de tal facultad efectuada a través de la Ley Orgánica de municipalidades. En otros términos el proceso tendría las siguientes características: 1) La Provincia delega facultades tributarias en los municipios con toda amplitud, prácticamente establece que los municipios pueden imponer cualquier clase de tributo; 2) La Provincia al establecer un gravamen cualquiera en su jurisdicción deroga la delegación de esa facultad, aunque no lo diga expresamente, de manera que las comunas continuarían teniendo facultades tributarias totalmente abiertas con la sóla excepción de los tributos establecidos en jurisdicción provincial.

d) Algunos caracteres importantes de un adecuado régimen tributario municipal.

En este punto me propongo examinar algunas ideas vigentes en la opinión pública y en algunos especialistas, en torno a las características más apropiadas de un régimen tributario municipal, ideas que a mi juicio se hallan algo confusas, probablemente por la escasa atención que le han prestado a estos problemas los expertos, absorbidos por los problemas técnica y cuantitativamente más importantes que plantea la imposición a nivel nacional y provincial.

i) Separación de fuentes de imposición.

Frecuentemente se ha considerado que los tres niveles gubernamentales deberían tener diferentes fuentes de recursos en el sentido de que al establecerse el tributo cada nivel debía recaer sobre hechos imponibles diferentes. Tal creencia se origina probablemente, en las importantes dificultades que han tenido los juristas en interpretar las disposiciones constitucionales y legales que existen al respecto. y es abonada por el hecho de que recién en época reciente se han comenzado a estudiar los problemas de las finanzas a multinivel. Esto ha dado cauce a un movimiento de opinión, que considera que una reforma de las disposiciones vigentes, tendientes a definir con toda precisión las fuentes de recursos de los tres niveles gubernamentales,

sería la mejor solución de este tipo de problemas. Es indudable que una definición precisa de los hechos imponibles atribuíbles a cada nivel gubernamental, es perfectamente factible y que solucionaría una cantidad importante de problemas jurídicos. Sin embargo es posible demostrar que tal sistema estaría lejos de ser ideal en el sentido de que difícilmente se obtendría de él un sistema tributario que en conjunto pudiera ser considerado justo y eficiente.

En efecto, la evolución de los estudios de la economía pública, tiende a identificar cada día en mayor medida, un número relativamente reducido de fuentes de imposición que reunen características apropiadas de equidad, promoción de la eficiencia y bajo costo de administración y resultaría bastante difícil repartir equitativamente estas fuentes limitadas de imposición entre los tres niveles gubernamentales. Probablemente el nivel más perjudicado en dicho reparto sería el municipal, por la sencilla razón de que los mejores tributos son por lo corriente altamente complicados para administrar. Si tal cosa ocurre es posible que todo terminaría en una afanosa búsqueda por parte de las autoridades municipales, de nuevas formas de imposición presumiblemente cada vez más arbitrarias. Esta situación hipotética se parece bastante a lo que ocurre en muchos municipios de la Argentina.

Para demostrar más cabalmente lo afirmado es posible imaginarse un grupo de fuentes de imposición escalonadas de mayor a menor, desde la más adecuada al esquema de valores que sostenga la filosofía social de la comunidad en un momento histórico dado, hasta la que lo es menos. En consecuencia existirá una materia imponible óptima y algunas que le siguen que no son óptimas pero que todavía se pueden considerar apropiadas, hasta llegar a las que presumiblemente deban considerarse totalmente inaptas para traducir los objetivos políticos de la comunidad. La búsqueda de materias imponibles diferentes para los tres niveles gubernamentales, implica necesariamente la adopción de

impuestos que gravan hechos imponibles menos adecuados en algún nivel, dado que los otros dos niveles presumiblemente han adoptado los más apropiados. Tal esquema permite señalar como deseable la concentración en pocos gravamenes. Por cierto que el caso extremo en el esquema que precede y que parece sugerirse como óptimo, es decir el del impuesto único -como hace tiempo ha demostrado Dalton (23)- impide cumplir adecuadamente todas las funciones de un buen sistema impositivo, pero debe admitirse que tal esquema exige un cierto grado de concentración en pocos impuestos.

Desde hace varios años que se viene sosteniendo, que el problema de la financiación de tres niveles gubernamentales no puede ser solucionado mediante la segregación de fuentes de imposición y que se requiere una adecuada coordinación financiera que permita actuar con un grado de orden sobre similares fuentes de imposición (24). El sistema tributario de Suecia puede ser considerado un adecuado modelo práctico de lo afirmado. En este país el estado nacional recauda toda la gama de gravamenes conocidos que con una variante u otra son comunes en todo el mundo, en tanto que los dos niveles inferiores -Condados y Municipios- financian sus gastos casi exclusivamente con el impuesto a los réditos que recaudan en concurrencia con el Estado Nacional (25).

ii) Superposición de tributos

La superposición de tributos por lo común se ha considerado de efectos negativos, sin definirse nunca con mucha claridad en que consistían esos efectos negativos, aunque naturalmente debe identificárselos con la natural y respetable repugnancia de los contribuyentes a tributar.

---

(23) Dalton Hugh - Principios de Finanzas Públicas - Buenos Aires 1953 - pág. 49 y siguientes

(24) Strayer, Paul J. (Secretario asistente del Tesoro de los EE.UU.) Tax Sharings - Tax Credits and Tax Suplements-Federal State Local Tax Correlation - Princeton Tax Institute, 1954.

(25) Harvard Law School - Taxation in Sweden

El término superposición ha sido tradicionalmente utilizado en la Argentina para referirse a dos fenómenos completamente distintos, que merecen además un juicio de valor diferente. Tal circunstancia ha determinado que existe una gran confusión en la opinión pública en torno a la consideración de esta cuestión. Este hecho determinó que el autor propusiera expresamente que a ambos fenómenos se le dieran denominaciones distintas (26). La caracterización de ambos fenómenos tal como fuera propuesto en el trabajo citado es la siguiente:

A)Superposición entre administraciones de distinto nivel: Esta superposición está caracterizada por el hecho de que dos administraciones de distinto nivel -Nación y Provincias, Provincias y Municipalidades, Nación y Municipalidades- establecieran tributos sobre similares hechos imponibles.

B) Superposición entre administraciones de igual nivel: Esta superposición está caracterizada por el hecho de que dos o más administraciones de igual nivel -dos o más Naciones, Provincias o Municipalidades- legislen tributos sobre similares hechos imponibles y que en algunos casos el gravamen recaiga sobre el mismo hecho imponible más de una vez, por la razón enteramente circunstancial de que el hecho imponible se manifiesta en más de una jurisdicción.

A mi juicio es completamente obvio que el primer tipo de doble imposición no debe constituir problema demasiado serio. Que un nivel gubernamental grave determinado hecho imponible con una alícuota cualquiera, es exactamente equivalente a que lo hagan dos niveles gubernamentales con alícuotas más bajas que en conjunto sumen lo mismo que la primera. La única diferencia consiste en que la segunda alternativa es criticable desde el punto de vista de la economía en la administración, puesto que ella se duplica, pero puede señalarse que un exceso de presión tributaria puede cometerse lo mismo desde un solo nivel gubernamental que desde dos o tres. En general, se ha soste

(26) Macón, Jorge - Aspectos tributarios interjurisdiccionales - Política Fiscal en la Argentina - Buenos Aires, 1965 - T. 1 - pág. 254 y siguientes.

nido expresamente que tal tipo de superposición no es perjudicial como no sea por el hecho de la duplicidad de la administración (27).

Además debe agregarse que esta superposición tampoco es inconstitucional, sinó que por el contrario fue especialmente consagrado constitucional por el célebre fallo Mattaldi (28). Por otra parte existen numerosos ejemplos en la actualidad que son generalmente admitidos como el impuesto nacional y provincial a la nafta que forman los fondos de Vialidad. Muchos países cobran impuestos a los réditos hasta en los tres niveles gubernamentales, entre los que pueden contarse a los Estados Unidos (29) y el caso mencionado de Suecia.

El segundo tipo de superposición en cambio es evidentemente inequitativo. En efecto que dos contribuyentes en similar situación sean tratados en forma diferente si exteriorizan un mismo hecho imponible dentro de una sola jurisdicción o dentro de dos o más, es evidentemente un serio defecto del sistema, que como es notorio está siendo obviado actualmente mediante convenios interprovinciales e internacionales.

iii) Exclusión de los impuestos como recurso municipal

En materia de tributación municipal se ha sostenido que los municipios no deben cobrar impuestos, atribuyéndoseles como recursos, fundamentalmente tasas retributivas de servicios y otras formas de tarifar servicios elaboradas mediante procesos similares a la formación de los precios en una economía privada de monopolio. Formalmente esto es lo que ocurre en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, en los que normalmente solo se cobran tasas, pero es preciso subrayar que con tal denominación se recaudan algunos tributos altamente sospechosos de concordar con los que los autores generalmente llaman impuestos y me refiero concretamente a las de alumbrado, barrido y limpieza y de inspección.

---

(27) Due John S.- Análisis económicos de los impuestos - Buenos Aires 1961 - págs. 400 y siguientes.

(28) Corte Suprema de Justicia de la Nación - fallos Tomos 149 - pág. 260 y siguientes.

(29) Harvard Law School - Taxation in the United States - Boston 1965.

Debe subrayarse sin embargo que no existe ninguna razón de fondo para que los municipios no puedan cobrar impuestos. No existe una razón jurídica puesto que como hemos señalado la ley orgánica de municipalidades admite esa posibilidad, ni existe una razón de carácter técnico que indique de un modo claro y terminante que los municipios deban financiarse solamente con recursos originados en la retribución de sus servicios por los propios beneficiarios de ellos. El hecho de que cualquiera de los tres niveles gubernamentales, inclusive las municipalidades, financien sus servicios con impuestos o nó, es un problema de mera conveniencia que depende fundamentalmente de la clase de política fiscal que la comunidad o las autoridades deseen y no de leyes rígidas e inmanentes.

Los objetivos políticos de la comunidad, en lo que se refiere a las municipalidades, pueden evidentemente establecer que los municipios se financien a través de formas de retribución de la economía privada o formas de la economía pública cercana a la primera, ya sea porque consideren que no es necesario en este nivel gubernamental lograr efectos redistributivos o porqué consideren necesarios los efectos promotores de la eficiencia del sistema de precios. La cuestión de poner precios a los servicios públicos, como se ha señalado reiteradamente, es en gran medida una forma de incorporar a la economía pública los indicadores de eficiencia que rigen a la economía privada (30).

Las tasas retributivas de servicios han sido definidas como "prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado en virtud de ley por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado" (31). Tal concepción de lo que es una tasa, implica fundamentalmente que quienes financien los servicios son aquellos mismos que reciben los servicios. Ello no excluye las funciones redistributivas, ya que tal definición admite que la relación propor-

(30) Buchanan James M.- The public finances - Homewood 1960 - pág. 569 y siguientes.

(31) Giuliani Fonrouge Carlos M.- Derecho Financiero - Buenos Aires 1965 - Volumen II pág. 798.

cional entre monto de la tasa pagada y magnitud del servicio recibido sea diferente entre los distintos usuarios, pero evidentemente no permite que los no usuarios contribuyan a financiar el servicio.

Una concepción de tal naturaleza, implica que todo servicio costeado por tasas debe ser financieramente autosuficiente, entendiendo por tal que la recaudación de la tasa destinada a costearlo cubra el costo del servicio propiamente dicho y una porción del costo de administración central imputable a tal servicio, de acuerdo con un sistema de prorrata de gastos de administración y dirección.

Sin embargo si la comunidad local resuelve como consecuencia de su esquema de valores políticos,que un determinado servicio debe prestarse gratuitamente o con precios políticos, es obvio que resulta poco coherente exigir que el ente público en cuestión no recaude impuestos. En consecuencia las alternativas son claras;o se impide a los municipios a cobrar impuestos y correlativamente no se exige ningún servicio gratuito o prestado con precios políticos; o de lo contrario, si se exige que ciertos servicios se presten con pérdida financiera, debe admitirse que recauden impuestos.

Cual es a este respecto la situación de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. El cuadro III intenta efectuar una ponderación cuantitativa de la importancia de los distintos servicios que prestan las municipalidades de Buenos Aires. No ha sido posible obtener información con respecto a cuales de estos servicios se prestan con recursos insuficientes, especialmente aquellos que lo son por una actitud deliberada por parte de las autoridades, pero en los aludidos cuadros puede observarse que se destaca netamente como servicio más importante el rubro "Hospitales y Salas de Primeros Auxilios" a cuyo respecto es un hecho conocido que normalmente se prestan en forma gratuita o con muy bajos aranceles. Es altamente probable que existen otros servicios quizá menos importantes pero en conjunto significativos que participen de esa característica, así como diversos subsidios que las municipalidades acuerdan a distintas entidades e instituciones.

La mera presencia de tales servicios y desembolsos ofrece una pista bastante consistente con respecto al origen de las arbitrariedades tributarias de muchos municipios. En efecto si el análisis que hemos efectuado hasta ahora es verdadero, la situación de la tributación municipal consistiría en que con las denominadas tasas retributivas de servicios se obtienen recursos destinadas a prestar otros servicios, situación que lleva inevitablemente a que las tasas sean arbitrarias y a que las autoridades tributarias fuerzen constantemente la mano imaginando nuevas figuras que le permitan continuar obteniendo recursos para destinarlos a otros objetivos. Es evidente que una situación de esta naturaleza no puede prevalecer durante mucho tiempo, a pesar de que lo ha hecho bastante y exige que las comunidades locales o sus autoridades, tomen una decisión al respecto de acuerdo con las siguientes dos alternativas:

A) Modificación de los sistemas tributarios municipales disponiendo que las tasas retributivas sean realmente tales, eliminando los servicios que no se autofinancien o de lo contrario tarifándolos hasta lograr el equilibrio de sus finanzas y

B) Mantener las estructuras financieras de los servicios tal como se hallan actualmente, admitiendo expresamente la posibilidad de los municipios de cobrar impuestos con las limitaciones que se juzguen pertinentes.

En este trabajo se partirá del supuesto de que la decisión de la comunidad responde al segundo modelo, ya que resulta un tanto difícil imaginar que ciertos servicios que se prestan gratuitamente o poco menos, puedan eliminarse o tarifarse, ya que debe presumirse que si en su momento se tomó una decisión en ese sentido, ella responde a valores importantes de la comunidad.

id) <u>Uniformización de los tributos municipales</u>

Una solución a veces sugerida a las arbitrariedades que se imputan a los sistemas tributarios municipales, consistió en establecer un régimen tributario uniforme para todos los municipios. Tal objetivo

se ha materializado en la legislación positiva de la Provincia del Chubut en fecha reciente. En mi opinión un cierto grado de uniformización es deseable, especialmente en el ámbito de la administración de los tributos, en la definición de la base imponible y en la política de exenciones, pero c nsidero que tal uniformización no debería llegar a las alícuotas -aspecto en el presumiblemente se hace mayor hincapié- como no sea poniéndole algún tope máximo, pero siempre dejando un buen margen dentro del cual las autoridades locales puedan tomar decisiones.

En efecto un régimen de tributación uniforme en una forma total, puede significar una fuente de recursos insuficientes para algunos municipios y excesiva para otros y ambas circunstancias implican un manejo ineficiente de los recursos públicos. Si los recursos son insuficientes, este hecho puede mover al municipio a suprimir servicios que todos, inclusive la propia comunidad afectada por el tributo, consideren necesarios o de lo contrario a plantear esos servicios sin la dotación de recursos necesarios para la magnitud y la calidad de servicio requerida. En los casos en que las fuentes de recursos sean excesivas, tal circunstancia puede llevar a las autoridades a realizar gastos desproporcionados; la abundancia de recursos parece ser la causa más frecuente del aumento de los gastos públicos (32).

Un enfoque de esta naturaleza nace del hábito corriente de considerar los tributos por separado de los gastos. Como hemos señalados el proceso de decisiones en el sector público debe concebirse a partir de los gastos y no de los tributos. En efecto, aunque este esquema difiere en algunas oportunidades de los hechos, es evidente que visto financieramente el sector público no es otra cosa un ente abstracto creado por la voluntad política de la comunidad, que por razones específicas desea que ciertos servicios se presten a través de dicho sector. Si la comunidad política decidió además como en la Argentina adoptar una forma del sector público que implique un sistema

(32) Peacock Alan S. y Wiseman Jack - The Growth of the public expenditures in the United Kingdom - National Bureau of Economic Research 1961.

de adopción de decisiones descentralizado federal y municipal, tal decisión implica fundamentalmente -como ya hemos subrayado- la oportunidad de que distintos grupos humanos dentro de una misma comunidad nacional tengan la oportunidad de optar por servicios públicos diferentes en calidad y magnitud y número, lo cual implica que también deban ser diferentes las cargas tributarias sobre cada grupo, dado que como hemos señalado el volumen de la carga tributaria en cierto modo es un subproducto de los gastos que se han decidido.

Visto de esta manera, el problema de la disparidad de criterios tributarios de los diferentes municipios no es tal problema, puesto que el régimen municipal no hace otra cosa que lo que se le pide, es decir prestar diferentes servicios en diferentes lugares.

En tal sentido, las alternativas de una decisión política al respecto son claras. Si se desea la uniformidad de tributos debe eliminarse el régimen municipal y si se desea su subsistencia deben admitirse las disparidades tributarias.

En este punto como en el anterior, resulta necesario para poder continuar adelante, suponer que la comunidad ha adoptado una de las dos decisiones. En tal sentido considero que la decisión más probable ha de ser el mantenimiento del régimen municipal. Sobre tales bases se elaboraron las proposiciones que siguen.

IV - PROPOSICIONES

Un análisis de esta naturaleza, no puede terminar sin que de el surjan iniciativas de aplicación práctica que permitan solucionar o por lo menos atenuar los problemas que el estudio pone en evidencia.

En mi opinión debe descartarse la idea formulada en algunas oportunidades de establecer severas limitaciones a la capacidad de decisión y a la iniciativa de las autoridades municipales. Es muy posible que algunas de estas iniciativas contradigan las prioridades nacionales o provinciales establecidas por las autoridades centrales, presumiblemente con una información de las necesidades del país mayor que las autoridades locales. Sin embargo, a pesar de ello se considera que limitaciones demasiado severas a la iniciativa municipal han de significar la pérdida de las ventajas operativas que en términos de economía de gastos y eficiencia, representa la descentralización de autoridad. En la medida en que se trate de servicios de los que no se puedan obtener economías de escala significativas por su operación centralizada o en los que no existan razones de naturaleza política para operarlos en los niveles gubernamentales superiores, será seguramente beneficioso mantener la descentralización, sin perjuicio del apoyo que pueda brindarse a los municipios mediante asistencia técnica para mejorar la eficiencia.

En cuanto a la posible colisión con el sistema central de planeamiento, es preciso subrayar que ni aún los sistemas más centraligados planean absolutamente todo y por lo común dejan algunos aspectos de la actividad económica librados a la decisión de los consumidores. El sistema descentralizado de autoridad para producir algunos servicios públicos puede ser la mejor forma de percibir las necesidades y en consecuencia operar más eficientemente desde el punto de vista de la economía del bienestar.

Sin embargo, esto no quiere decir que las autoridades centrales deban dejar totalmente librado al criterio local la adopción de

decisiones en materia de servicios públicos. Como hemos señalado los gastos públicos municipales en nuestro país no son muy importantes, pero tampoco son tan poco significativos como para que se piense en abandonarlos totalmente. Los dos objetivos, la descentralización de autoridad y la vinculación de los gastos municipales a los objetivos nacionales, pueden ser incompatibles pero pueden compatibilizarse mediante el uso de las denominadas "asignaciones condicionadas" que han sido muy utilizadas por el gobierno federal de los Estados Unidos para inducir la realización de determinados gastos a los estados y cuyo éxito se halla confirmado por su empleo en ese país durante casi noventa años (33)

El sistema consiste esencialmente en entregar parte de los fondos de ayuda a las municipalidades en forma de subsidio de determinados gastos. Los gastos elegidos son desde luego aquellos que la autoridad central juzgue compatibles con los intereses globales de su política y deberían ser calculados de tal manera que cubran una parte del costo, expresando la ayuda en porcentajes de los gastos subsidiados. Teóricamente las decisiones presupuestarias locales pueden concebirse dentro de un esquema de curvas de indiferencia, en el cual proceso de formación de las decisiones depende de las preferencias personales, por los servicios de la comunidad local o de sus representantes -descriptas por las típicas curvas hiperbólicas- y del costo de cada servicio. La reducción del costo operado a través del subsidio, puede esperarse que influya favorablemente la decisión local de realizar el gasto y prestar el servicio. Al mismo tiempo puede presumirse que reducirá las preferencias por otros servicios como consecuencia del insumo de recursos locales por los servicios incentivados por la autoridad central.

En materia de recursos, cabe recomendar la supresión expresa de la facultad municipal de cobrar las tasas de alumbrado barrido y

(33) Maxwell James A.- The report of the comission of intergovernmental fiscal relations - National Tax Journal - Marzo de 1956 pág. 55 y siguientes. Muskin Selma J.- Barriers to a System of Federal Grants -in-Aid-National Tax Journal Setiembre de 1960 Pág. 201 y siguientes.

limpieza y las denominadas genéricamente de inspección y su reemplazo por una autorización también expresa, de cobrar un recargo sobre el impuesto provincial inmobiliario básico y el impuesto a las actividades lucrativas, fijando para ese recargo un límite porcentual máximo.

Esta iniciativa no es novedosa en la Provincia de Buenos Aires. El Congreso Extraordinario de Municipios de 1954 aprobó una recomendación que reformaba el régimen de recursos de la ley orgánica de municipalidades proponiendo una medida similar a la indicada, iniciativa que lamentablemente no llegó a concretarse (34).

Desde el punto de vista administrativo la liquidación de los impuestos municipales debería efectuarse conjuntamente con el provincial y la acreditación del gravamen municipal efectuada directamente por el banco.

En el caso del impuesto inmobiliario las liquidaciones practicadas por la provincia deberían incluir por separado el impuesto municipal, de acuerdo con el porcentaje establecido enla ordenanza municipal dentro de los límites de la ley provincial.

En lo que se refiere al impuesto a las actividades lucrativas, el propio contribuyente debería efectuar la liquidación en su declaración jurada del impuesto provincial a las actividades lucrativas depositando también conjuntamente. En los casos en que se realice actividad en varias jurisdicciones municipales la base imponible podría ser distribuída de acuerdo con los principios del convenio multilateral interprovincial, norma que se halla vigente actualmente para las tasas de inspección.

Si bien para poner en marcha el sistema enunciado es necesario vencer algunos inconvenientes operativos el sistema tiene importantes ventajas que conviene analizar expresamente.

---

(34) Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires - Congreso Extraordinario de Municipios - La Plata 1954 - páginas 141 y siguientes y 201 y siguientes.

CONSEJO FEDERAL BIBLIOTECA INVERSIONES

A) Economías de Administración:

Se propone la unificación de dos tributos que a los efectos financieros continuarán siendo dos, pero que desde el punto de vista administrativo será solamente,uno. Ello implica la reducción el costo de administración.

En el caso del impuesto inmobiliario, en algunos municipios existe un catastro especial valuado con criterio propio y en otros se efectúa la ponderación de la tasa sobre la base de otras magnitudes. En el primer caso se obtendría la eliminación de la duplicación de un elemento tan costoso como el catastro parcelario y en los segundos la mejora de los métodos de imposición. Es generalmente admitido y existe evidencia empírica, que los métodos valuatorios provinciales son superiores a los municipales, en tanto que las comunas tienen ventaja en lo que se refiere a la mejor fiscalización que realizan de las mejoras incorporadas a los inmuebles, a través de sus funciones de control edilicio. La unificación del régimen catastral permitiría utilizar a fondo, a ambos fiscos, las dos aptitudes.

Algo similar ocurre con el impuesto a las actividades lucrativas, en el que también la administración del tributo se realiza dos veces. Las municipalidades, a través de su sistema de habilitación de locales de comercio e industria, frecuentemente tienen un fichero más completo que la Provincia, en tanto que la Provincia posee métodos de determinación presuntiva del monto imponible más eficaces que las comunas. Como en el caso anterior la unificación ha de traer ventajas mutuas.

B) Uniformización de la Política Tributaria:

La unificación de la legislación en torno a una multitud de aspectos importantes de los tributos de los cuales se hallaría expresamente excluída la alícuota, ha de dar consistencia y coherencia a la política tributaria con definiciones uniformes de la base imponible y similares criterios de exenciones, al mismo tiempo que pondrá a servicio de las municipalidades una legislación técnicamente más

perfeccionada.

C) Supresión de litigios judiciales:

La aplicación lisa y llana de impuestos inmobiliarios y a las actividades lucrativas, en lugar de las actuales tasas, eliminará la multitud de cuestiones judiciales que ocupan en estos momentos gra parte de los esfuerzos de los municipios y de los contribuyentes, regularizando en consecuencia la afluencia de recursos.

D) Interpretación de las ordenanzas:

En lo que se refiere a los gravamenes bajo examen, desaparecerán las cuestiones litigiosas por interpretación de las ordenanzas, ya que estas se limitarán a establecer el monto del recargo sobre el impuesto provincial y las cuestiones interpretativas se resolverán ante un solo tribunal, que por otra parte como es notorio, es un tribunal administrativo de funcionamiento más veloz y barato.

E) Economías externas:

Al practicar una sola liquidación los contribuyentes quedarán librados de un recargo administrativo.

F) Ventajas sobre un sistema de co-participación:

Como alternativa a la solución propuesta, en alguna oportunidad se planteó la posibilidad de que estos gravamenes fueran cobrados íntegramente por la Provincia repartiéndose su producido bajo un sistema de coparticipación similar al que liga la Nación con las Provincias. Estimo que el sistema propuesto tiene ventaja sobre el de coparticipación, dado que sería inevitable que este último acordara recursos excesivos a algunos municipios e insuficientes a otros, limitando la capacidad de iniciativa de los municipios cuyas ventajas se han fundamentado.

G) Arbitrariedades de la imposición municipal:

Por último, el sistema propuesto, si bien por una parte permitiría el establecimiento de impuestos principales, estos quedarían legislado por la Provincia, salvo en lo que se refiere a la alícuota

-también limitada- con lo cual quedaría eliminado toda posibilidad de libre creación de figuras imponibles.caprichosas.

Con el objeto de ofrecer información adecuada para una decisión gubernamental referente a la modificación del régimen tributario municipal, hemos incluído en el Apéndice II los cuadros V y VI, que establecen los tributos municipales sobre la propiedad y sobre el comercio y la industria, en pordentajes de sus correlativos provinciales, como guía del porcentaje a establecer en la legislación como límite a la imposición municipal.

Es preciso aclarar que los datos disponibles de recaudación provincial por partidos, tienen limitaciones que exigen que estos cuadros sean utilizados con prudencia. En efecto la recaudación por partido del impuesto inmobiliario fue establecida sobre la base de aplicar a la suma de liquidaciones practicadas -dato exacto- el índice de cobrabilidad de toda la provincia que indudablemente debe ser distinto en cada partido. En lo que se refiere al impuesto a las actividades lucrativas los datos provienen de lo que se cobra en cada partido e indudablemente muchos contribuyentes hacen efectiva su obligación en lugares diferentes al de su actividad.

APENDICE I

EL PROBLEMA ESPECIAL DEL GRAN BUENOS AIRES

El Gran Buenos Aires protagoniza -desde un punto de vista fiscal- un problema especial que inquieta justificadamente a la opinión pública. En efecto a pesar de las fronteras convencionales, que la dividen en varios municipios, se trata en realidad de una sola ciudad o -como se prefiere decir ahora- de una sola "area metropolitana". Ya que no es razonable definir en forma física los límites de un area metropolitana, porque normalmente la expansión de la ciudad supera esas fronteras, se ha preferido definirlos en forma conceptual como "zona dentro de la cual existe interacción entre el centro y las areas circundantes entendiendo por interacción al hecho de que la población se telefonea, hace compras, viaja a su trabajo y obtiene sus diversiones más corrientes dentro de los límites de la zona" (35).

Las fuerzas vivas sostienen que los partidos que circundan la Capital Federal -en los cuales habita más de la mitad de la población total de la zona- se hallan sometidos a una presión tributaria mayor que la propia ciudad de Buenos Aires. Tal imputación es rigurosamente exacta.

Si excluímos el Fisco Nacional -que a estos efectos puede considerarse actuando en forma equitativamente uniforme sobre todo el territorio- tendremos que en la Capital Federal solo actúa el Fisco de la Municipalidad, en tanto que en la Provincia de Buenos Aires actúa el sistema impositivo de la Provincia y el de los municipios. Falta demostrar que el sistema impositivo de la Capital Federal no es por si mismo tan gravoso como los dos otros juntos, cosa que no ocurre como se verá en seguida.

En materia de gravamenes sobre la propiedad el contribuyente de la Capital Federal solo paga de hecho el impuesto de alum-

---

(35) Chinitz, Benjamin - City and Suburb - Economics of Metropolitan Growth Englewood Cliffs, N.J. 1964 - pág. 4.-

brado, barrido y limpieza y la tasa de Obras Sanitarias, en tanto quel contribuyente de la Provincia paga además de la tasa de Obras Sanitarias cuando éstas existen, un impuesto inmobiliario básico a la Provincia cuya alícuota es alrededor de un 20% superior al impuesto de barrido y limpieza de la Capital Federal, aplicada sobre valuaciones no demasiado diferentes. Pero además paga también a la Provincia el impuesto inmobiliario adicional, cuando el conjunto de inmuebles supera cierta magnitud y por último -sobre bases bastantes variables- también tributa tasas de alumbrado, barrido y limpieza en la Municipalidad respectiva.

Con respecto a tributos que recaen sobre los ingresos brutos del comercio y la industria, existe una situación bastante similar. La alícuota general del impuesto a las actividades lucrativas es casi un 10% más alta en la Provincia de Buenos Aires, a lo que es preciso agregar los gravámenes de similares características que se pagan en los municipios bonaerenses.

Si a las diferencias en la tributación agregamos el hecho de que el Municipio de la Capital Federal por lo común parece estar más desahogado financieramente y prestar más y mejores servicios que los bonaerenses, la actitud de los contribuyentes del Gran Buenos Aires parece estar más que justificada y demuestra que en el área metropolitana Gran Buenos Aires existe un muy serio problema de economía pública. Obviamente las quejas de los contribuyentes del Gran Buenos Aires se orientan a obtener la paridad de la situación impositiva a través de la reducción de los gravamenes en la Provincia de Buenos Aires, pero visto objetivamente el problema puede ser resuelto también aumentando los tributos en la Capital Federal. La primera alternativa, es decir la reducción de los tributos en la Provincia de Buenos Aires, puede ser viable cuando y en la medida en que se demuestre que los servicios son excesivos o que la administración es ineficiente. Con respecto al primer punto difícilmente sea necesario una demostración estadística de que hay deficiencia en los servicios y

en lo que se refiere al segundo no es necesario discutir aquí la ineficiencia del sector público en la Argentina, basta señalar que sería difícil sostener que la ineficiencia es diferente, a uno y otro lado del límite convencional, al menos en medida importante. Resulta a mi juicio evidente que las causas del fenómeno han de ser buscadas en otro sector, sin perjuicio de que alguna parte, probablemente no muy significativa, pueda ser atribuída a una mayor ineficiencia en el sector público de la Provincia de Buenos Aires.

El status especial de la Capital Federal en materia fiscal y su significativa influencia política, posiblemente tengan importante incidencia en la existencia de este problema. No es posible obtener aquí una conclusión definitiva al respecto, para lo cual es necesario contar con información estadística que no se halla disponible, pero puede plantearse la naturaleza del problema, vinculado con el hecho de que la Nación presta en la Capital Federal gran parte de los servicios típicamente locales, que en el resto del país prestan las provincias.

En efecto, limitando el análisis a tres servicios muy importantes cuantitativamente -policía de seguridad, justicia local y educación- soportados por la Nación en el ámbito de la Capital Federal, se observa que aquella percibe solo dos impuestos como Fisco local, el de sellos y el que recae sobre las transmisiones gratuitas de bienes directamente o a través de sus sustitutivos. La Provincia de Buenos Aires -como las restantes provincias- que presta los mismos servicios, percibe además de los dos mencionados, dos tributos importantes, el inmobiliario y el impuesto a las actividades lucrativas. Si la capacidad de todos los tributos de recaudar fondos es similar en todas las jurisdicciones, si los costos unitarios de los servicios son similares y si los demás factores no varían, quedaría demostrado que el Fisco Nacional financia gastos locales con fondos de toda la Nación, lo que explicaría la existencia en la ciudad de Buenos Aires de un solo impuesto a las actividades lucrativas y la ausencia -prácticamente- de un impuesto inmobiliario.

Las debilidades del análisis que antecede son evidentes y se hallan resumidas en la desmesurada exigencia de que "los demás factores no varíen". Los demás factores pueden variar hasta el punto de cambiar las conclusiones. De todas maneras el objetivo de este apéndice no consiste, ni mucho menos, en lograr alguna conclusión definitiva sobre la cuestión, sino en señalar la existencia de un problema fiscal en el Gran Buenos Aires que de alguna manera se halla vinculado con el tema que se examinó, pero que indudablemente demanda una investigación independiente.

APENDICE II
SERIES ESTADISTICAS

C U A D R O IV

Gastos públicos municipales per capita Pcia. Buenos Aires

(Año 1965)	(en miles)
NIVEL GENERAL	2.4
Adolfo Alsina	2.2
Alberti	1.8
Alte. Brown	1.5
Avellaneda	3.8
Ayacucho	3.6
Azul	2.9
Bahía Blanca	2.6
Balcarce	1.2
Baradero	2.0
Bmé. Mitre	2.2
Berazategui	2.4
Berisso	1.2
Bolivar	2.0
Bragado	1.5
Brandzen	2.0
Campana	5.5
Cañuelas	1.4
Cap. Sarmiento	2.4
Carlos Casares	2.1
Carlos Tejedor	2.6
Carmen de Areco	2.8
Caseros	3.1
Castelli	3.2
Colón	2.8
Cnel. Dorrego	2.2
Cnel. Pringles	2.5
Cnel. Rosales	1.7
Cnel. Suarez	2.1
Chacabuco	2.2
Chascomús	4.9
Chivilcoy	2.4
Dolores	1.8
Ensenada	1.5
Escobar	1.3
Esteban Echeverría	1.5
Exaltación de La Cruz	1.8
Florencio Varela	1.5
Gral. Alvarado	3.7
Gral. Alvear	2.4

Gral. Arenales	1.8
Gral. Belgrano	3.0
Gral. Guido	2.4
Gral. Lamadrid	2.9
Gral. Las Heras	3.3
Gral. Lavalle	2.8
Gral. Madariaga	2.9
Gral. Paz	3.3
Gral. Pinto	2.5
Gral. Pueyrredón	4.5
Gral. Rodriguez	1.3
Gral. San Martín	2.2
Gral. Sarmiento	1.8
Gral. Viamonte	1.9
Gral. Villegas	3.2
Gonzalez Chaves	3.1
Guaminí	2.8
H. Irigoyen	2.2
Juarez	6.0
Junín	2.1
Lanús	2.4
La Plata	2.6
Laprida	3.3
Las Flores	2.2
Leandro N. Alem	3.1
Lincoln	4.9
Lobería	2.3
Lobos	1.2
Lomas de Zamora	2.4
Luján	2.3
Magdalena	1.9
Maipú	2.6
Mar Chiquita	2.2
Marcos Paz	1.7
Matanza	1.6
Mercedes	1.9
Merlo	2.1
Monte	2.0
Moreno	2.0
Morón	2.5
Navarro	1.5
Necochea	3.7
Nueve de Julio	2.3
Olavarría	5.3
Patagones	1.5
Pehuajó	3.0
Pellegrini	2.2
Pergamino	2.2

Pila	6.6
Pilar	1.5
Puán	1.9
Quilmes	1.7
Ramallo	1.6
Rauch	4.4
Rivadavia	3.1
Rojas	2.4
Roque Perez	1.6
Saavedra	2.5
Saladillo	1.4
Salto	2.1
Salliqueló	3.5
San Andrés de Giles	1.6
San Antonio de Areco	3.5
San Cayetano	2.2
San Fernando	1.8
San Isidro	3.8
San Nicolás	1.7
San Pedro	1.6
San Vicente	1.7
Suipacha	2.8
Tandil	2.9
Tapalqué	2.1
Tigre	2.0
Tordillo	6.4
Tornquist	5.2
Trenque Lauquen	2.4
Tres Arroyos	2.6
Tres de Febrero	1.6
Veinticinco de Mayo	1.8
Vicente Lopez	2.5
Villarino	1.4
Zárate	2.0

Fuente: Dirección de Estadística y Censos de la Pcia. de Buenos Aires.-

C U A D R O V

Recaudación municipal de tasas municipales de alumbrado barrido y limpieza en porcientos del impuesto provincial inmobiliario básico

	1 9 6 4	1 9 6 5
Adolfo Alsina	61,7	77,9
Alberti	37,8	31,7
Alte. Brown	42,9	38,0
Avellaneda	52,3	57,0
Ayacucho	23,8	35,3
Azul	36,8	43,5
Bahía Blanca	97,6	118,-
Balcarce	26,5	28,6
Baradero	63,5	61,0
Bmé. Mitre	42,3	56,9
Berazategui	33,3	62,5
Berisso	69,1	21,4
Bolivar	26,3	30,0
Bragado	85,5	100,7
Brandzen	35,6	27,8
Campana	27,5	17,3
Cañuelas	36,6	33,0
Cap. Sarmiento	-	47,4
Carlos Casares	39,5	42,9
Carlos Tejedor	14,9	18,4
Carmen de Areco	18,8	23,5
Caseros	31,3	60,4
Castelli	160,7	47,4
Colón	67,9	49,4
Cnel. Dorrego	23,-	27,4
Cnel. Pringles	28,3	48,9
Cnel. Rosales	47,1	18,2
Cnel. Suarez	51,6	44,7
Chacabuco	45,1	67,5
Chascomús	62,3	77,1
Chivilcoy	29,0	106,8
Dolores	139,0	121,1
Ensenada	51,6	57,9
Escobar	-	54,2
Esteban Echeverría	32,4	64,2
Exaltación de La Cruz	34,2	25,0
Florencio Varela	36,0	25,1
Gral. Alvarado	69,1	72,9
Gral. Alvear	11,3	15,1
Gral. Arenales	32,9	28,6
Gral. Belgrano	73,7	92,9
Gral. Guido	13,0	12,9

	1964	1965
Gral. Lamadrid	10,8	14,7
Gral. Las Heras	31,6	41,2
Gral. Lavalle	44,8	52,1
Gral. Madariaga	121,7	88,1
Gral. Paz	81,3	68,9
Gral. Pinto	18,4	16,3
Gral. Pueyrredón	107,9	86.0
Gral. Rodriguez	22,0	24,6
Gral. San Martín	46,4	64,4
Gral. Sarmiento	65,5	93,5
Gral. Viamonte	24,1	23,8
Gral. Villegas	07,7	11,1
Gonzalez Chaves	32,3	32 0
Guaminí	26,4	31,1
H. Irigoyen	25,0	45,5
Juarez	19,7	20,5
Junin	80,0	71,4
Lanús	81,3	99,9
La Plata	57,6	52,4
Laprida	28,3	28,8
Las Flores	61,0	51,9
Leandro N. Alem	37,1	125,8
Lincoln	22,2	44,8
Lobería	06,6	12,5
Lobos	49,3	52.5
Lomas de Zamora	80,2	148,5
Luján	54,7	50,2
Magdalena	16,1	11,2
Maipú	31,6	28,8
Mar Chiquita	24,3	21,2
Marcos Paz	16,7	36,8
Matanzas	61,0	51,8
Mercedes	71,6	68,8
Merlo	91,8	117,5
Monte	10,0	49,2
Moreno	44 5	78,5
Morón	72,4	143,8
Navarro	32,1	29,6
Necochea	65,1	82,9
Nueve de Julio	43,2	62,0
Olavarría	47.0	30,8
Patagones	34,5	39,0
Pehuajó	38,3	80,1
Pellegrini	56,1	41.4
Pergamino	59,0	80,6
Pila	-	-
Pilar	27,8	31,8

	1964	1965
Puán	18,2	27,3
Quilmes	36,2	36,5
Ramallo	42,4	27,6
Rauch	55,9	53,8
Rivadavia	29,7	37,9
Rojas	26,8	39,8
Roque Perez	18,4	20,8
Saavedra	117,5	117,9
Saladillo	17,9	20,0
Salto	45,6	51,1
Salliqueló	92,8	113,0
San Andrés de Giles	25,6	36,0
San Antonio de Areco	51,9	82,4
San Cayetano	31,5	25,2
San Fernando	56,2	51,3
San Isidro	51,6	96,6
San Nicolás	113,6	124,8
San Pedro	79,0	70,4
San Vicente	75,3	41,3
Suipacha	31,6	39,2
Tandil	37,2	54,3
Tapalqué	06,8	11,8
Tigre	102,2	84,0
Tordillo	20,0	-
Tornquist	13,6	18,9
Trenque Lauquen	44,2	110,5
Tres Arroyos	70,6	80,4
Tres de Febrero	38,8	85,1
Veinticinco de Mayo	38,8	46,7
Vicente Lopez	63,7	42,2
Villarino	16,2	15,9
Zárate	123,9	76,8

Fuente: Dirección General de Rentas y Dirección de Estadística e Investigaciones de la Pcia. de Buenos Aires.

C U A D R O VI

Recaudación municipal de tasas municipales de inspección al comercio y la industria en porcientos del impuesto provincial a las actividades lucrativas

	1964	1965
Adolfo Alsina	28,4	21,7
Alberti	55,9	03,7
Alte. Brown	47,6	63,8
Avellaneda	32,7	23,0
Ayacucho	11,8	12,7

	1964	1965
Azúl	03,7	04,2
Bahía Blanca	32,1	34,8
Balcarce	11,3	14,1
Baradero	68,6	92,3
Bmé. Mitre	21,2	01,3
Berazategui	-	-
Berisso	47,1	30,8
Bolivar	0,4	0,3
Bragado	0,8	0,3
Brandzen	15,4	9,6
Campana	27,7	7,1
Cañuelas	25,0	23,4
Cap. Sarmiento	5,3	4,5
Carlos Casares	1,8	1,5
Carlos Tejedor	1,3	26,9
Carmen de Areco	34,1	34,7
Caseros	2,6	6,9
Castelli	8,5	11,3
Colón	13,5	20,0
Cnel. Dorrego	11,2	11,0
Cnel.Pringles	4,7	7,6
Cnel. Rosales	40,2	61,5
Cnel. Suarez	24,1	26,7
Chacabuco	7,2	14,0
Chascomús	-	-
Chivilcoy	5,4	7,8
Dolores	0,7	26,2
Ensenada	93,0	93,3
Escobar	54,5	50,0
Esteban Echeverría	31,6	42,9
E. de La Cruz	-	-
Florencio Varela	41,2	68,0
Gral. Alvarado	34,9	46,3
Gral. Alvear	8,0	2,4
Gral. Arenales	25,4	14,6
Gral. Belgrano	13,6	12,4
Gral. Guido	-	-
Gral. Lamadrid	-	-
Gral. Las Heras	16,7	89,5
Gral. Lavalle	35,3	28,3
Gral. Madariaga	11,3	26,6
Gral. Paz	9,1	8,1
Gral. Pinto	23,5	22,8
Gral. Pueyrredón	21,2	19,5
Gral. Rodriguez	20,0	32,7
Gral. San Martín	0,9	22,7

	1964	1965
Gral. Sarmiento	46,1	5,3
Gral. Viamonte	-	-
Gral. Villegas	33,3	29,8
Gonzalez Chaves	-	15,7
Guaminí	22,0	76,0
H. Irigoyen	15,9	13,4
Juarez	9,8	14,4
Junín	9,8	15,0
Lanús	74,8	99,3
La Plata	16,7	15,2
Laprida	12,0	9,6
Las Flores	12,4	18,5
Leandro N. Alem	31,4	30,7
Lincoln	77,9	74,3
Lobería	19,5	18,9
Lobos	3,4	3,3
Lomas de Zamora	85,6	83,1
Luján	64,3	9,2
Magdalena	10,4	6,8
Maipú	6,3	9,5
Mar Chiquita	16,7	13,5
Marcos Paz	15,4	16,4
Matanzas	64,4	76,7
Mercedes	8.0	11,1
Merlo	47,2	54,5
Monte	2,9	3,7
Moreno	192,2	45,8
Morón	68,1	4,2
Navarro	-	-
Necochea	18,4	20,6
Nueve de Julio	10,8	9,7
Olavarría	8,0	103,1
Patagones	1,1	57,3
Pehuajó	14,9	14,8
Pellegrini	26,0	24,6
Pergamino	11,4	26,5
Pila	-	14,3
Pilar	53,3	53,3
Puán	1,4	-
Quilmes	54,4	67,5
Ramallo	98,1	8,0
Rauch	7,0	10,4
Rivadavia	12,3	-
Rojas	7,4	6,0
Roque Perez	17,9	2,3
Saavedra	5,6	8,9

	1964	1965
Saladillo	8,3	7,7
Salto	2,4	3,4
Salliquló	14,8	12,0
San Andrés de Giles	2,2	11,9
San Antonio de Areco	5,7	8,7
San Cayetano	6,6	11,1
San Fernando	38,8	61,7
San Isidro	71,0	30,9
San Nicolás	21,9	5,0
San Pedro	19,5	28,9
San Vicente	26,3	38,0
Suipacha	-	54,5
Tandil	8,4	10,0
Tapalqué	3,3	8,3
Tigre	38,9	3,7
Tordillo	-	-
Tornquist	23,4	23,0
Trenque Lauquen	54,5	31,7
Tres Arroyos	4,3	16,5
Tres de Febrero	-	-
Veinticinco de Mayo	-	13,7
Vicente Lopez	26,2	38,6
Villarino	4,6	20,6
Zárate	79,7	90,7

Fuente: Dirección General de Rentas y Dirección de Estadística e Investigaciones de la Provincia de Buenos Aires.-

APENDICE III

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

Buchanan James - The Public Finances - Homewood 1960 - Partes VII y VIII

Chimitz Benjamin (Editor) - City and Suburb (The Economics of Metropolitan Growth) - Englewood Cliffs N.J. 1964- Parte IV

Due John F - Análisis Económico de los impuestos - Buenos Aires 1961 - Capítulo 21

Eckstein Otto - Public Finance - Englewood Cliffs N.J. 1964 - Capítulo 3 y 4

Giuliani Fonrouge Carlos M.- Derecho Financiero - Buenos Aires 1965 - Título VI, Capítulo III

Harris John S. - Central supervisión of local Finance (A comparative Study, Canadá, United States, United Kingdom) - Public Finance - Enero 1957

Herber Bernard P. Modern Public Finance-Homewood 1967 - Capítulo 9

Jarach Dino - Curso Superior de Derecho Tributario - Buenos Aires 1957 - Capítulo II

Johansen Leif - Public Economics - Chicago 1965 - Capítulo 8

Leonard Lawrence A.- State and local governmental revenue structures - National Tax Journal - Mayo 1958.

Lutz Harley L - State Supervisión of local Finance - Journal of Political Economy - Junio de 1935

Margolis Julius - Municipal Fiscal Structure in a metropolitan region - Journal of political Economy, Junio 1957 -

Ministerio de Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires - Congreso Extraordinario de Municipios - La Plata 1954

Musgrave Richard A - The theory of Public Finance - New York 1959 Capítulo 8 - C

Musgrave Richard A (Editor) - Essays in fiscal Federalism - Washington D.C. 1965

National Conference of local Government Fiscal Policy - Report- Washington D.C. November 16-19 1966 - Tax Policy, January 1967

Samuelson Paul A.- Aspects of Public Expenditure theories - The Collected scientific papers of Paul A. Samuelson - Cambridge 1966 - pp 1233 y ss - (Es especialmente importante el comentario del apéndice acerca de la teoría pura de Tiebout citada más abajo)

Stephens G. Ross and Schmandt Henry J.- Revenue patterns of local governments - National Tax Journal- Noviembre 1962.

Strayer Paul J.- Tax Sharings tax credits and tax suplements - Federal- State - local tax correlation - Princeton, Tax Institute 1954

Tiebout Charles - A pure theory of local expenditures - Journal of Political Economy - Octubre de 1956.

Tiebout Charles M and Houston David B. - Metropolitan Finance reconsidered: Budgets, functions and multilevel governments - Revue of Economics and Statistics - Noviembre 1962.

Williams Alan - The optimal provision of Public goods in a system of local government- Journal of Political Economy - Febrero 1966

I N D I C E

	Página
I - INTRODUCCION	1
II - GASTOS MUNICIPALES	5
a) Enfoque global de la política fiscal municipal	5
b) Naturaleza del régimen municipal	6
c) Ventajas del régimen municipal	8
d) Importancia cuantitativa de los municipios	10
e) Bases del régimen municipal bonaerense	12
f) Magnitud de los gastos municipales en la Pci. de Buenos Aires	15
g) Funciones de los gastos municipales en la Pcia. de Buenos Aires	17
III - RECURSOS MUNICIPALES	23
a) Antecedentes de tributación municipal	23
b) Bases del sistema tributario municipal de Buenos Aires	26
c) Características específicas del sistema tributario municipal bonaerense	29
d) Algunos caracteres importantes de un adecuado régimen tributario municipal	32
IV - PROPOSICIONES	42
APENDICE I: EL PROBLEMA ESPECIAL DEL GRAN BUENOS AIRES	48
APENDICE II: SERIES ESTADISTICAS	52
APENDICE III: BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA	61

---ooo---