

El municipio de Bahía Blanca y la coparticipación provincial

■ La dependencia fiscal que tienen las provincias respecto de las transferencias de la Nación se transmiten a los gobiernos municipales

■ Desde 2006 Bahía Blanca ha perdido participación relativa dentro del total de recursos distribuidos desde la provincia de Buenos Aires.

■ Las fluctuaciones de la masa coparticipable responden exclusivamente a las variaciones de los recursos que la provincia recibe de la Nación.

En la edición 124 de Indicadores de Actividad Económica se analizan los mecanismos de distribución de recursos desde la provincia de Buenos Aires hacia los municipios. El principal componente viene determinado por la Ley de Coparticipación Nº 10.559, mientras que existen otras leyes y reglamentaciones que disponen el giro de recursos adicionales que se determinan por fuera de dicha ley.

Necesariamente, las dificultades fiscales de las provincias impactan negativamente sobre las cuentas públicas de los municipios. En particular, la situación de la provincia de Buenos Aires es de las más comprometidas, por lo que podrían verse afectadas también las transferencias hacia los municipios bonaerenses.

¿Cuál es la situación de Bahía Blanca en este contexto? Pierde participación relativa entre 2003 y 2013, tanto en los recursos de la coparticipación de impuestos como en el total de transferencias. A continuación se analiza la evolución de las transferencias recibidas por el municipio local a lo largo del tiempo, sus componentes y determinantes y su participación relativa con respecto a otras jurisdicciones municipales.

Breve síntesis de las normativas

Actualmente, las principales normas que regulan la distribución de fondos entre la provincia de Buenos Aires y los municipios que la integran son:

1. Ley 10.559 de Coparticipación. Según esta normativa, las municipalidades de la provincia recibirán en concepto de coparticipación el 16,14% del total de ingresos que percibe la misma en concepto de impuestos sobre los ingresos Brutos, inmobiliario, automotores, sellos, tasas retributivas de servicios y coparticipación federal de impuestos. La distribución secundaria del fondo común se relaciona con la cantidad de población de cada partido, con la superficie, con la inversa de la capacidad contributiva (mostrando cierto espíritu solidario) y con la prestación de servicios municipales de salud en el partido.
2. Ley 13.010 de Descentralización. Delega a los municipios la administración de ciertos tributos provinciales. Se trata del impuesto inmobiliario rural, ingresos brutos y automotor y tiene un carácter de retribución de servicios por parte del municipio hacia la provincia.

3. Ley 13.163 del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental. Vigente desde 2004, con destino a la atención de los servicios de Asistencia Social y de Tratamiento y Disposición Final de Residuos según lo establezca la reglamentación para cada caso.
4. Ley 13863 del Fondo Municipal de Inclusión Social. Rige desde 2008. Sus recursos se distribuyen entre las municipalidades de la provincia que se encuentren adheridas de acuerdo al índice de vulnerabilidad social establecido en el inciso (a) del artículo 6º de la Ley Nº 13163 y modificatorias.
5. Ley 13850, artículos 42 a 46, del Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales. Vigente desde 2008, tiene como objetivos lograr la simplificación tributaria, la compensación y el incremento de los recursos asignados a los municipios que no apliquen gravámenes retributivos por los servicios que se indican a continuación: (a) Faenamamiento, inspección veterinaria y bromatológica, visado de certificados u otro tipo equivalente de tasa de abasto o derecho.(b) Publicidad y propaganda hecha en el interior de locales destinados al público (cines, teatros, comercios, supermercados, centros de compras, campos de deportes y similares).
6. Ley 13976 del Fondo Solidario Provincial. Creado en 2009 como adhesión a un decreto nacional. Un 70% de los fondos se destina a financiar, en provincias y municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales y el 30% restante se distribuye entre los municipios de acuerdo a la ley de coparticipación 10.559.
7. Ley 14163 del Fondo de Fortalecimiento de Servicios Municipales. Rige desde 2010, con el objeto de financiar la prestación de los servicios brindados por los municipios de la provincia.

La situación a lo largo del tiempo

De acuerdo a la información brindada por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, durante 2012 el municipio de Bahía Blanca recibe por coparticipación impositiva cerca de 153 millones de pesos, lo que implica una pérdida de casi el 11% en comparación con las cifras de 2011 medidas en términos constantes. Es decir que, si bien en valores nominales los recursos que recibe Bahía Blanca son mayores en 2012 en relación con el año anterior, al quitarle el efecto de la inflación se pone de manifiesto que en realidad hay un retroceso en el poder adquisitivo de los recursos recibidos desde la provincia por este concepto.

Tomando una perspectiva de más largo plazo, la coparticipación de impuestos recibida por Bahía Blanca observa una tendencia creciente desde 2003, notándose una pronunciada caída en 2012 que no es exclusiva del municipio local sino que el resto de las jurisdicciones también la padece. Específicamente, la coparticipación al total de municipios bonaerenses resulta en 2012 un 6,3% menor a la de 2011 medida en términos constantes. Esta diferencia en los porcentajes de caída demuestra que, frente a la menor disponibilidad de recursos provinciales, todos los municipios pierden recursos pero el municipio bahiense lo hace en mayor proporción. En el gráfico 1, donde se exponen las variaciones interanuales de los recursos coparticipados, se ilustra esta situación. Tal como puede apreciarse, a partir de 2006, cada vez que la

coparticipación distribuida al total de municipios se incrementa la asignación que corresponde a Bahía Blanca aumenta también pero en menor cuantía. Análogamente, tal como se comenta más arriba, la caída observada por Bahía Blanca en 2012/2011 es mayor que la del total de municipios.

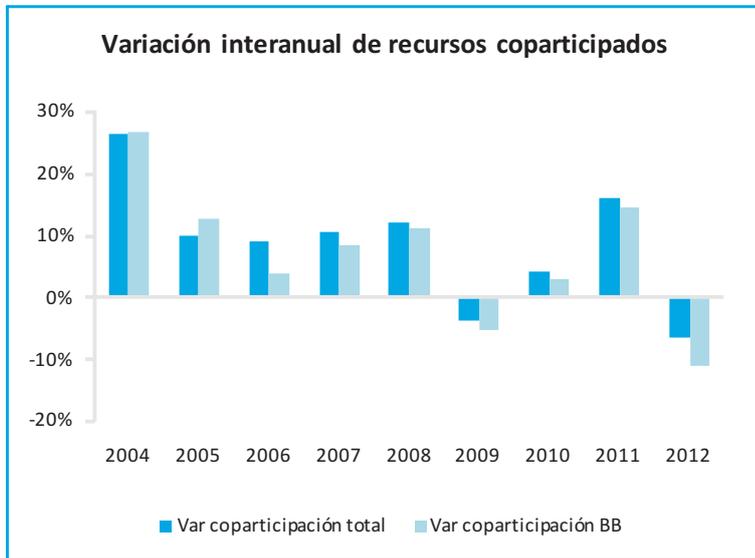


Gráfico 1

Tal como se señala en la sección anterior, la coparticipación originada en la Ley 10.559 es la mayor de las transferencias a los municipios, ya que aporta al monto total transferido el 77,8% de los recursos. Sin embargo, para el caso de Bahía Blanca la coparticipación es el 79,4% del total recibido, un porcentaje superior al del total de las jurisdicciones. Aquí surge otro concepto interesante. Existe una ley de coparticipación que, sin dudas, es el principal mecanismo de distribución de recursos pero paralelamente se encuentran una gran cantidad de normativas específicas que también influyen en los flujos de fondos entre la provincia y los municipios.

Durante 2012, las transferencias por leyes especiales hacia Bahía Blanca son de casi 40 millones de pesos, por lo que el total recibido por todo concepto supera los 192 millones de pesos. Esto implica que la caída interanual de recursos coparticipados totales para la ciudad es superior al 10%. En el gráfico 2 puede observarse la tendencia

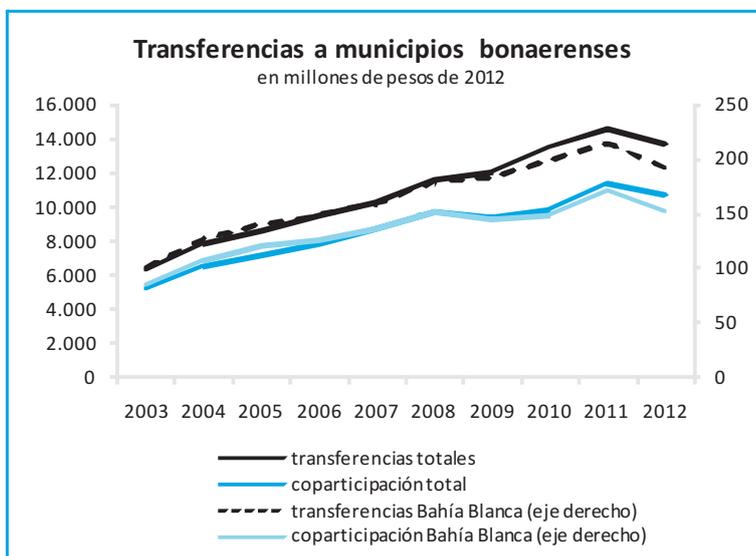
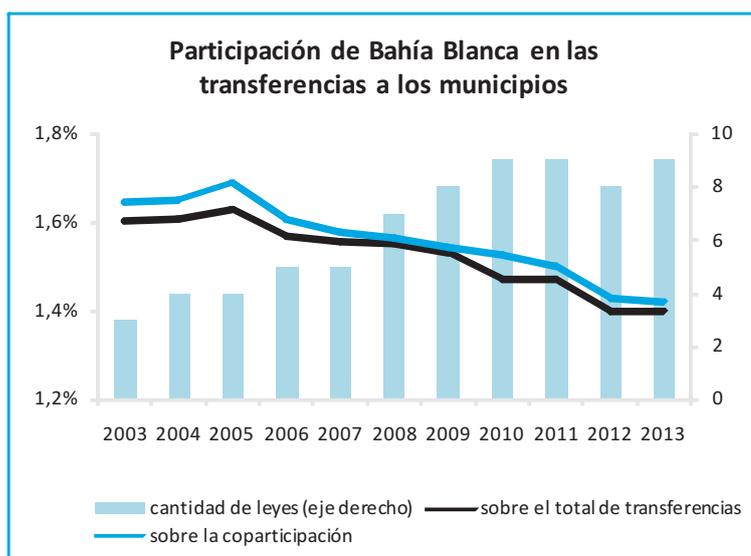


Gráfico 2

de las transferencias a lo largo del tiempo. Los fondos que recibe el municipio local respetan la tendencia general, pero cuando hay alzas la repercusión para Bahía Blanca no es tan importante como en el resto y cuando hay disminuciones se acentúa el efecto.

Las transferencias adicionales por fuera de la coparticipación implican una redistribución de recursos en favor de otros municipios, especialmente los del conurbano. Para el total de partidos, las transmisiones de fondos adicionales representan el 22,2% de los recursos que reciben, mientras que en el caso de Bahía Blanca son el 20,6% lo que pone de manifiesto la pérdida relativa del municipio local en el total de transferencias. En el gráfico 3 se muestra la participación de las transferencias recibidas por Bahía Blanca con respecto al total de recursos distribuidos por la provincia. Aquí se confirman las apreciaciones efectuadas anteriormente, ya que la participación local es decreciente a lo largo del tiempo y más aún cuando se contempla el total de fondos recibidos. En el eje de la derecha del gráfico se miden la cantidad de leyes que establecen las transferencias, incluyendo la ley de coparticipación. De la visión conjunta del gráfico se desprende que a lo largo del tiempo los arreglos laterales por fuera de la Ley 10.559 se incrementan notablemente y esto coincide con la pérdida de participación del municipio en la distribución total de recursos.

Gráfico 3



Con respecto a lo ocurrido en los primeros cuatro meses de 2013 merece destacarse que, con excepción del mes de enero cuando las transferencias resultan inferiores a las registradas en 2012 medidas en pesos constantes de abril de 2013, en el resto de los meses se incrementan los giros desde la provincia hacia el municipio bahiense (gráfico 4). En total, durante el período enero-abril de 2013 se reciben un 17,9% más de recursos e relación con en el mismo lapso del año anterior. Si bien esta noticia es alentadora, la masa total de fondos que la provincia distribuye entre todos los distritos aumenta un 18,6%, confirmando el rezago de Bahía Blanca en términos relativos.

El fondo común a repartir

Más allá de la distribución secundaria de los fondos, determinada por el coeficiente único de distribución en el caso de la Ley 10.559 de coparticipación provincial, es

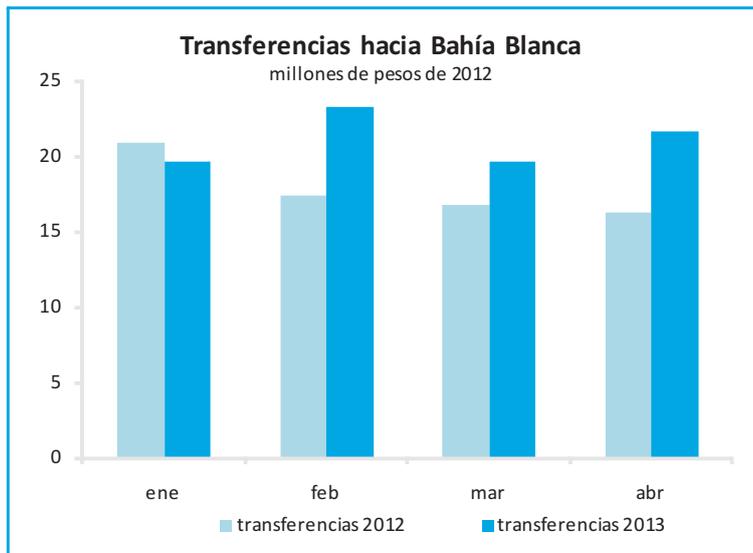


Gráfico 4

interesante analizar cómo han evolucionado en el tiempo los recursos que dispone la provincia para girar a los municipios.

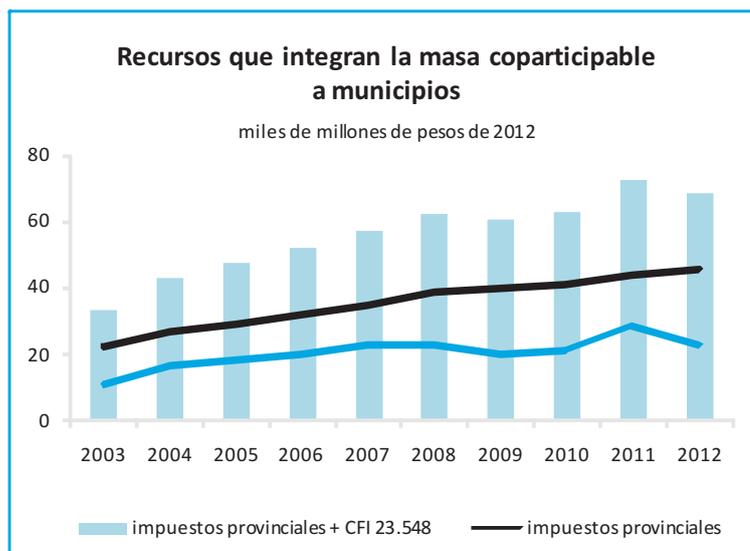
En el caso de la Ley 10.559, el fondo común está integrado por la recaudación de los impuestos provinciales y por los fondos que recibe la provincia desde Nación, determinados por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548. De esa suma, el coeficiente de distribución primaria determina que algo más del 16% será repartido entre los distintos municipios.

De acuerdo a las cifras de recaudación publicadas por ARBA y a las transferencias de recursos por coparticipación informadas por el Ministerio de Economía de la Nación, en 2012 los recursos públicos que dan origen a la masa coparticipable de la provincia de Buenos Aires sería del orden de los 69 mil millones de pesos. Es decir que, aplicando el coeficiente de distribución primaria a este monto, los municipios deberían recibir algo de 11 mil millones de pesos a repartir entre todos. Esto implica una disminución del 5% en la masa coparticipable provincial, medida en moneda constante de 2012.

Es interesante investigar si esta retracción en los fondos disponibles corresponde a una menor recaudación provincial o a un menor giro de fondos desde la Nación. En el gráfico 5 se puede ver el comportamiento del total de fondos transferidos a la provincia y también la evolución de la recaudación. Tal como se puede notar, los recursos propios provinciales exhiben una trayectoria creciente en el tiempo, incluso en el período 2011/2012 cuando el aumento interanual es del 4% en términos constantes.

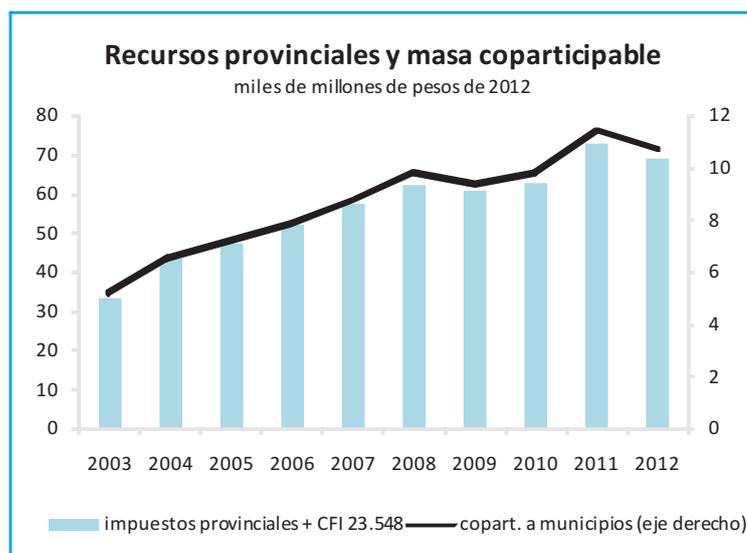
No ocurre lo mismo con los ingresos que recibe la provincia desde la Nación según la Ley de Coparticipación 23.548, ya que los mismos muestran un crecimiento hasta 2008, una posterior caída en 2009 seguida de una recuperación en los dos años siguientes, para volver a reducirse en 2012 de modo muy acentuado (-19,6%). En síntesis, los vaivenes en los fondos a distribuir hacia los municipios se deben a variaciones importantes en los recursos que el gobierno central envía a la provincia de Buenos Aires. Sin dudas, estas variaciones transmiten las complicaciones presupuestarias que enfrenta el gobierno provincial a los municipios. En el gráfico 6 se ve la lógica relación entre los fondos que dispone la provincia para determinar

Gráfico 5



la masa coparticipable y las transferencias al total de municipios por Ley 10.559 de coparticipación. Como puede apreciarse las tendencias son prácticamente iguales.

Gráfico 6



Comentarios finales

Del análisis de los datos surgen claramente algunas conclusiones relacionadas con el impacto de la situación fiscal del gobierno nacional y provincial sobre las finanzas del municipio de Bahía Blanca.

En primer lugar, teniendo en cuenta el esquema de distribución de recursos desde la Nación a las provincias y desde las provincias a los partidos, queda claro que la dependencia fiscal que actualmente tienen las provincias respecto de las transferencias de la Nación se transmiten, sin más, a los gobiernos municipales. Por este motivo, se hace necesario pactar mecanismos de distribución desde la provincia a los municipios.

Los mecanismos de distribución de un fondo común son normalmente problemáticos y siempre dan algún espacio a arbitrariedades.

A lo largo del tiempo, concretamente desde 2006, Bahía Blanca se ve perjudicada por las reglas distributivas de recursos desde la provincia de Buenos Aires. Cuando el fondo total distribuido disminuye, en Bahía Blanca la caída es más pronunciada y cuando el fondo común aumenta, en Bahía Blanca se observan menores incrementos. Esto pone de manifiesto que la diferencia se la apropia algún otro conjunto de distritos.

Si se analiza la participación de las transferencias recibidas por Bahía Blanca con respecto al total de recursos distribuidos por la provincia, se observa una clara tendencia declinante en el tiempo.

En segundo lugar, las transferencias que reciben los municipios por fuera de lo establecido por la ley de coparticipación provincial 10.559 tienden a acentuar la desventaja de Bahía Blanca en relación con el resto, observándose que a medida que se van incorporando nuevas leyes especiales que determinan fondos adicionales por fuera de la coparticipación, se benefician los partidos del conurbano bonaerense en detrimento de los del interior.

En tercer término, cuando se miden en valores constantes las transferencias a los municipios – eliminando de esta forma los efectos de la inflación – se concluye que la provincia gira volúmenes crecientes de recursos desde 2003, exhibiéndose una significativa caída durante 2012 que tiende a recuperarse en lo que va de este año. Del análisis de la composición del fondo común puede apreciarse que la recaudación de impuestos provinciales es creciente en el tiempo, mientras que los recursos que recibe la provincia por coparticipación federal muestran fluctuaciones importantes. Por lo tanto, los ciclos observados en los recursos que la provincia transfiere a los municipios durante el período analizado responden exclusivamente al comportamiento de la coparticipación federal de impuestos, revelando la pérdida que tiene la provincia de Buenos Aires en la distribución de recursos de la Nación y los graves problemas de federalismo fiscal que existen en Argentina, ampliamente estudiados en ediciones anteriores de Indicadores de Actividad Económica. ■