

Estructura tributaria municipal

Las facultades tributarias de los municipios se encuentran por ley fuertemente limitadas .

En el período analizado se observa un fuerte aumento en los recursos totales del municipio local.

Se incrementa a lo largo del tiempo la participación de los recursos de otras jurisdicciones.

La Constitución de la República Argentina establece un sistema federal como forma de estado. Esto significa que en un mismo territorio coexisten diferentes niveles de decisión, concretamente, el nivel nacional, provincial y municipal, donde las decisiones de cada uno son determinadas por las demandas de los residentes de la jurisdicción. Cada uno de estos tres niveles tiene que cumplir diferentes funciones, para lo cual necesita los recursos que lo posibiliten. Esta existencia de diferentes niveles determina fricciones inevitables con respecto a la distribución y generación de recursos.

Los municipios, como parte integrante de este sistema, no sólo no escapan a las dificultades de coordinación mencionadas sino que tal vez sean el estamento más perjudicado porque las posibilidades de proveerse de mecanismos de financiación deben ser de algún modo coordinadas con los entes superiores de estado. Al igual que la Nación y las provincias, los municipios se enfrentan a la elección entre la opción de financiarse con recursos generados por ellos mismos, financiarse a través de endeudamiento, o hacerlo utilizando recursos que le son transferidos bajo algún mecanismo desde otros niveles de estado.

En el presente artículo se analiza la estructura tributaria actual del municipio de Bahía Blanca, contemplando en modo particular los recursos propios que dispone, los recursos participados desde otras jurisdicciones y la evolución de tales aspectos en los últimos años.

Recursos propios

Facultades tributarias municipales

La Constitución Nacional no se refiere expresamente a las potestades tributarias de los municipios, y si bien reconoce su existencia, deja al nivel provincial la decisión acerca de las herramientas de financiación que poseerán los mismos. En el caso concreto de la provincia de Buenos Aires, la Constitución Provincial no establece restricciones explícitas para el cobro de impuestos por parte de los municipios, mientras que la Ley Orgánica de las Municipalidades les otorga la facultad de establecer tributos sin distinción, es decir tasas, impuestos o contribuciones.

La autonomía municipal no es una autonomía de hecho sino sólo de derecho, porque tiene las limitaciones que prevén las normas provinciales. Las potestades tributarias de los municipios se ven limitadas en la práctica por otras normativas a las que adhieren las provincias. Tal es el caso del régimen federal de coparticipación de impuestos¹, donde las provincias se comprometen a no establecer tributos análogos a los que son coparticipados por el gobierno nacional. Esto condiciona indirectamente a los municipios que se encuentran bajo la órbita de

¹ Ley Convenio 23.548.

las provincias, es decir que los gravámenes municipales tampoco debieran captar bases ya tomadas por impuestos coparticipables, con excepción del caso de tasas retributivas de servicios efectivamente prestados por los estados municipales.

Adicionalmente deben contemplarse las disposiciones del Convenio multilateral vigente desde 1953. Esta normativa intenta evitar la superposición del impuesto sobre los ingresos brutos para aquellas empresas que funcionan en diferentes jurisdicciones. Tiene un artículo referido a aquellos municipios que apliquen gravámenes sobre esa misma base imponible, limitando su accionar.

Por último, si bien no se han cumplido sus disposiciones, en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento suscripto en 1993 las provincias se comprometen a promover la derogación de las tasas municipales que graven los mismos hechos económicos que los impuestos provinciales. También exige la derogación de las tasas que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado, o se exceda el costo que deriva de su prestación.

De aquí surge que las potestades tributarias de los municipios se encuentran francamente limitadas por la concurrencia de diversos acuerdos y pactos suscriptos entre la Nación y las provincias, lo que compromete las posibilidades de financiamiento de sus actividades mediante la utilización de recursos propios.

Ordenanzas fiscal e impositiva

De acuerdo a la Constitución Nacional, los tributos municipales se encuentran alcanzados por el principio de legalidad al igual que los tributos establecidos por el nivel nacional o provincial de gobierno. Los tributos son detracciones de la renta o patrimonio de los particulares a favor del nivel gubernamental que los establece. Tienen carácter obligatorio como consecuencia del poder de imperio que ostenta el estado, aunque su establecimiento se encuentra limitado y sólo puede manifestarse a través de normas jurídicas.

Las ordenanzas fiscal e impositiva son las normas jurídicas de orden municipal que reglamentan y organizan el cobro de tributos por parte del municipio. Cada año deben presentarse las modificaciones propuestas por la administración ante el Honorable Concejo Deliberante para su aprobación, con el fin de validar su entrada en vigencia a partir del ejercicio siguiente. Su claridad debe ser tal que permita a cada contribuyente estimar lo mejor posible sus obligaciones tributarias municipales, por lo cual deben estar contemplados todos los elementos de los tributos, tanto los cualitativos, que determinan la naturaleza de los mismos, como los cuantitativos, que posibilitan el cálculo del monto de la obligación tributaria.

Los principales tributos locales

La principal fuente de ingresos municipales en Bahía Blanca corresponde a la recaudación de tasas municipales, siendo de menor importancia los recursos originados en el cobro de derechos y contribuciones especiales.

Como característica puede señalarse que las tasas son obligaciones tributarias que el estado exige del sujeto obligado, en concepto de contraprestación por un servicio público divisible² que le presta o está en condiciones de prestarle. Debe mantener una relación directa con un

² Requiere la identificación de sus beneficiarios.

servicio efectivamente prestado por el municipio, es decir que exige una contraprestación específica.

En el caso de las contribuciones especiales también existe contraprestación, pero a diferencia de lo que ocurre con las tasas, el pago de las mismas deriva en ventajas especiales de carácter patrimonial para los contribuyentes. Constituyen el medio de financiación de determinadas obras y servicios públicos divisibles

La tasa por inspección de seguridad e higiene

Según la ordenanza fiscal del municipio local, esta tasa se cobra *"Por los servicios generales de zonificación y control de seguridad, salubridad e higiene en el ámbito urbano, suburbano y rural del partido e Bahía Blanca y por los servicios específicos de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en ocasión del ejercicio, o como consecuencia de la existencia de un ámbito y/o instalaciones destinadas a ejercerlo, de actividades comerciales, industrias, locación de bienes y servicios, locación de obras, actividades de servicios y otras asimilables a tales, aún cuando se trate de servicios públicos, que se desarrollen en locales, establecimientos y oficinas propios o ajenos, se abonará la tasa que al efecto se establezca"*.

La base imponible es la suma de ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada. Su recaudación se utiliza para financiar un servicio claramente divisible, existiendo por parte del municipio local una contraprestación. Las obligaciones del contribuyente se detallan claramente en la ordenanza fiscal vigente, aunque no se encuentran estipuladas las condiciones de prestación de servicios por parte del municipio.

Si lo recaudado por esta tasa guardara una razonable proporción con el costo de prestación del servicio no habría componente impositivo. Para poder realizar una estimación debería contarse con información precisa acerca de los gastos en los que incurre el gobierno local al prestar el servicio. Si bien debe enfatizarse la conveniencia de que una tasa no genere excedentes como para financiar los gastos generales del municipio, ya se han destacado las restricciones que poseen todos los municipios para obtener recursos propios genuinos.

Dentro del marco institucional actual, los municipios de Argentina no poseen margen para el establecimiento de impuestos, motivo por el cual la situación del municipio local es una realidad asumida y compartida por el resto de los gobiernos municipales.

Con respecto al diseño de la tasa, es inocultable la similitud que posee la misma con el impuesto provincial a los ingresos brutos. Son conocidos los efectos distorsivos que el mismo genera sobre la actividad económica, en particular, el hecho que el impuesto se cobre en todas las etapas de la actividad económica, hace que se introduzca en el precio de los bienes, además de repercutir sobre otras jurisdicciones que reciben los bienes con el impuesto cobrado en la procedencia. La tasa también genera dichos efectos en las actividades desarrolladas en el ámbito local.

Del análisis de la ordenanza fiscal se desprende la diferenciación de alícuotas en función de la actividad específica de cada empresa. Debido a que la tasa debe retribuir un servicio, es razonable pensar que ciertas actividades exigen mayores controles sanitarios y de higiene que otras, con lo cual estaría justificado un tratamiento de alícuotas diferenciales según la actividad. Sin embargo, la existencia de actividades, específicamente algunas industriales que se encuentran exentas del pago de las tasas municipales va en contra del criterio de contraprestación. Esto ocurre por la adhesión que hace el municipio a una ley provincial de promoción industrial³, que exime a determinadas actividades del pago de impuestos provinciales.

³ La ley 10.547 de origen provincial.

La tasa por alumbrado, barrido, limpieza y conservación de la vía pública

La ordenanza fiscal define como hecho imponible de la tasa por alumbrado: *“Por la prestación de los servicios de alumbrado común o especial, recolección de residuos domiciliarios, barrido, riego, conservación de desagües pluviales y conservación de calles, se abonarán las tasas que al efecto se establezcan.”*

La base imponible es la valuación general de los inmuebles determinada en el catastro municipal de acuerdo a la legislación provincial, reservándose el municipio la facultad de estimar la valuación real de los inmuebles que considere oportuno. Para la liquidación de la tasa, se establecen zonas dentro de la ciudad de Bahía Blanca, donde se aplican tarifas diferenciales bajo el argumento de gozar de servicios diferentes en cuanto a calidad y periodicidad.

A diferencia de lo observado en el caso de la tasa por inspección donde se detecta cierta ambigüedad en la definición de prestación de servicio por parte del municipio, en la definición de la presente tasa se encuentra detallado lo que se entiende por alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública, a fines de clarificar las responsabilidades del municipio al respecto.

De acuerdo a los criterios técnicos, en el presente gravamen no se encuentran dificultades en establecer la divisibilidad necesaria en el servicio público como para poder asignarlo a cada individuo en particular.

Se observa una clara similitud entre la tasa por alumbrado y el impuesto inmobiliario de carácter provincial. En la medida en que exista un excedente de recaudación por encima del costo de prestación de los servicios definidos en el presente tributo, podría comprobarse un componente impositivo en el cobro de la tasa.

La tasa de salud

Su aplicación de inicia en el año 1996 y se encuentra relacionada con la tasa por alumbrado analizada precedentemente. De acuerdo a la ordenanza fiscal, su recaudación se aplicaría para financiar los aportes al Centro de Salud, “Dr. Leónidas Lucero”, Unidades Sanitarias y Programas de Prevención, no encontrándose en la misma la enunciación del hecho imponible ni tampoco la contraprestación municipal a la que tendrían derecho los contribuyentes de la ciudad. La base imponible es la misma que en la tasa por alumbrado, al igual que los contribuyentes responsables del tributo.

La tasa por habilitación

El municipio percibe dicha tasa por *“los servicios de inspección, practicadas a los efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos exigibles para la habilitación de locales, establecimientos u oficinas destinados a comercios, industrias y actividades asimilables a tales, aún cuando se trate de servicios públicos o de vehículos y de permisos de vendedores ambulantes así como por los servicios que preste el Municipio para la expedición del Certificado de Aptitud Ambiental (C.A.A.), a los establecimientos industriales de primera y segunda categoría”*. La base imponible está constituida por el valor del activo fijo afectado a la actividad, excluidos los inmuebles y rodados, fijándose un mínimo de acuerdo a cada tipo de actividad.

La contraprestación brindada por el municipio se relaciona con actividades de control del cumplimiento de requisitos de seguridad, necesarios para el desempeño de actividades económicas dentro del partido de Bahía Blanca. Es un tributo cobrado por única vez y en función de la tarea administrativa y de control que demanda al municipio determinar si el local cumple con normas sanitarias, edilicias y de seguridad para su apertura.

La tasa ambiental

A partir del año 2001 se crea la tasa ambiental *"Por los servicios de control, monitoreo, prevención y cualesquiera otro, destinados directa o indirectamente a la preservación y optimización de la calidad ambiental"*. La base imponible se determina en función de aspectos tales como localización, rubro, complejidad, riesgo, dimensión, tecnología y capacidad contributiva, que son considerados según el nivel de complejidad ambiental verificado por la Secretaría de Política Ambiental de la provincia de Buenos Aires.

Los derechos de construcción

Si bien la participación de este tributo en la recaudación total no resulta significativa, su análisis adquiere importancia frente al notable impulso que el sector de la construcción ha tenido a lo largo de los últimos años.

En la ordenanza fiscal se define como hecho imponible al "estudio y aprobación de planos, permisos, delineaciones, nivel, inspecciones y habilitaciones de obras, como así también, los demás servicios administrativos, técnicos o especiales que conciernan a la construcción, refacción, ampliación y a la demolición". El gravamen se aplica sobre el valor de la obra, determinado según destino y tipo de edificaciones, cuyos valores métricos se encuentran fijados en la ordenanza impositiva.

Entre los recursos propios del municipio existen alrededor de cuarenta gravámenes, pero los descriptos más arriba aportan a los recursos totales más del 50% de la recaudación, siendo el resto de carácter marginal.

Recursos de otras jurisdicciones

Dentro de esta clasificación se incluyen todos los ingresos municipales que derivan de niveles gubernamentales diferentes al municipal. Representan en su conjunto poco más del 30% de los recursos totales del estado local y el principal aporte surge de los recursos coparticipados, de acuerdo al régimen de coparticipación provincial plasmado en la ley 10.559. La misma establece que las municipalidades de la Provincia recibirán en concepto de coparticipación el 16,14% del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos. El importe resultante de la aplicación de dicho porcentaje es distribuido entre los municipios teniendo en cuenta la población, la capacidad contributiva per cápita, la superficie del partido y la existencia de establecimientos oficiales para la atención de la salud, entre los principales determinantes.

La opinión predominante en la literatura acerca de los efectos de las transferencias de ingresos

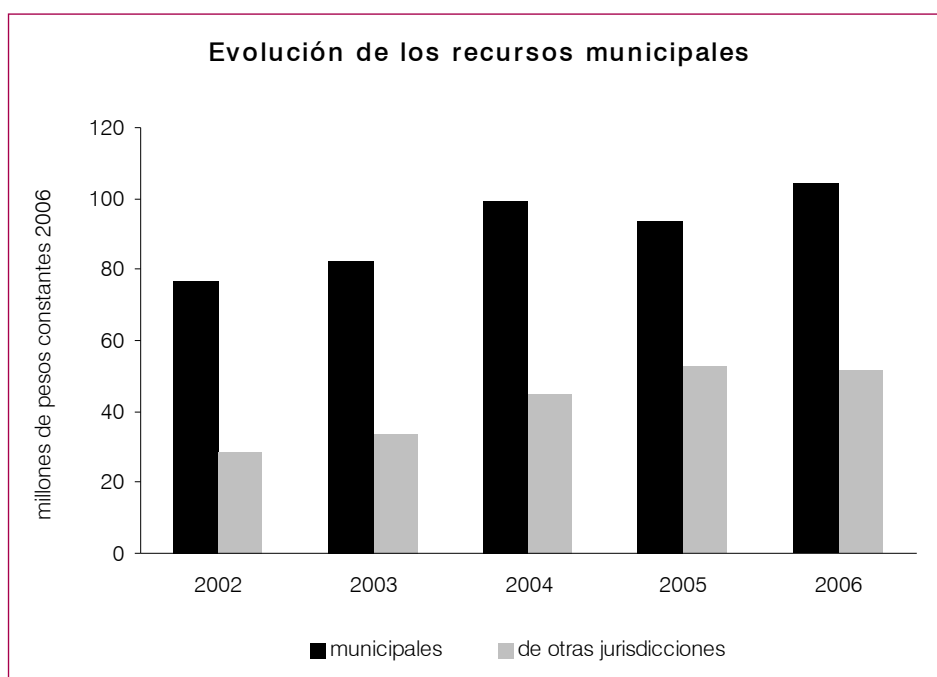
desde niveles superiores sobre el gasto público y el comportamiento de los dirigentes estatales, atribuye fuertes debilidades y efectos no recomendados a este sistema.

Se sostiene que las subvenciones intergubernamentales son contrarias a la responsabilidad de los políticos locales. El desgaste que se produce al momento de establecer tributos es sufrido en este caso por el gobierno central, quien luego lo gira a los niveles inferiores que no se ven afectados por dicha situación. Adicionalmente, las transferencias pueden conducir a un gasto público ineficiente porque los votantes pierden la noción de la verdadera presión fiscal que soportan.

Los ingresos del municipio en los últimos años

De acuerdo a las cifras oficiales los ingresos del sector público municipal registran un notable incremento durante el período analizado, tanto en términos nominales como reales. La variación de los recursos totales en términos constantes entre 2006 y 2002 es del 45%, mientras que los recursos propios se incrementan un 36% y los recursos coparticipados más del 80% (Gráfico 1). En el Gráfico 2 puede observarse que los recursos de otras jurisdicciones toman mayor importancia en los últimos años al tiempo que los recursos propios aportan un porcentaje menor de la recaudación total. Por otra parte, los ingresos de capital representan un aporte marginal a lo largo de todo el período analizado.

Gráfico 1



La evolución de los recursos propios puede observarse en el Cuadro 1, donde se pone de manifiesto el importante incremento observado entre puntas, que en términos constantes es del orden del 36%. La recaudación de recursos propios supera los 104 millones de pesos para 2006, fundamentalmente como consecuencia del aporte de la tasa por inspección (47 millones de pesos) y la tasa por alumbrado (31 millones de pesos) que en conjunto reúnen casi el 90% de los recursos propios.

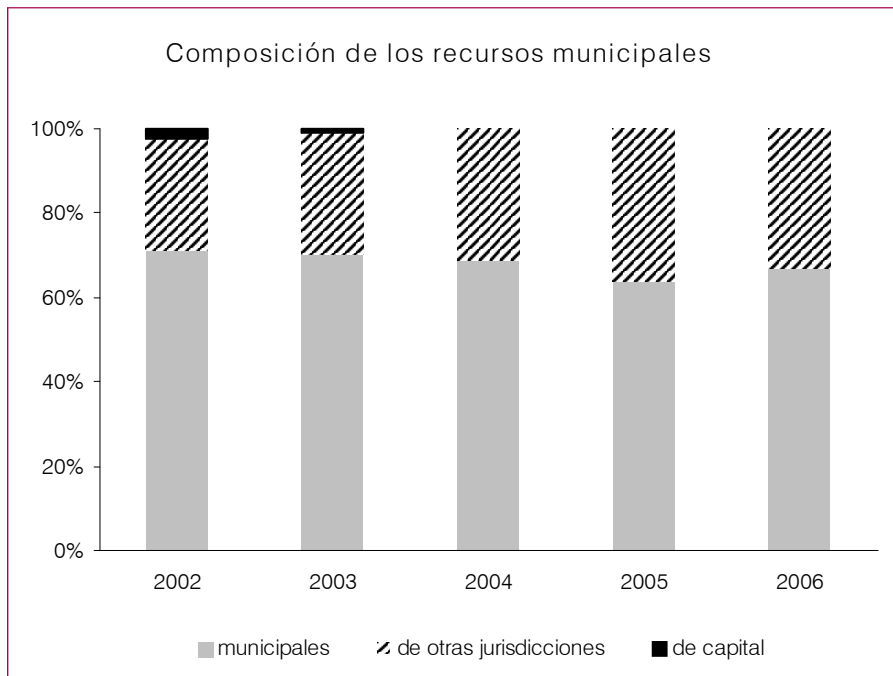


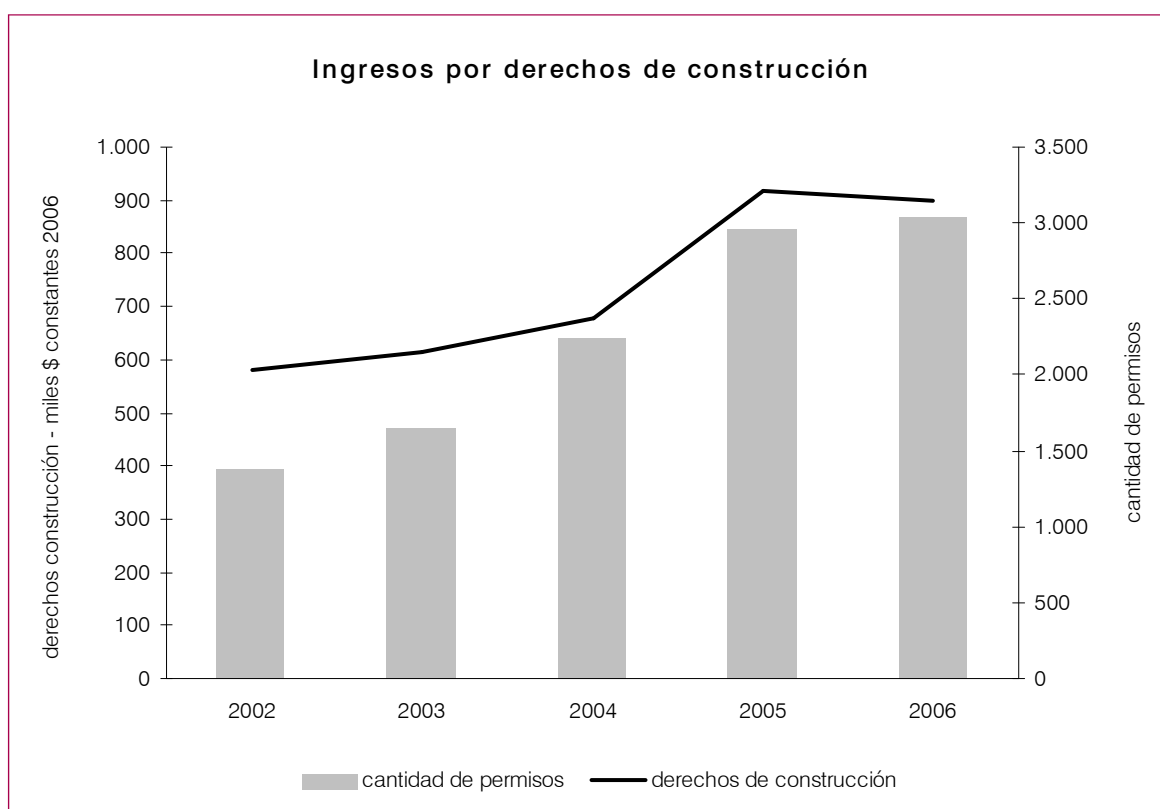
Gráfico 2

Cuadro 1

Recursos propios de la Municipalidad de Bahía Blanca						
en pesos constantes de 2006						
	2002	2003	2004	2005	2006	Var 06/02
Seguridad e higiene	28.035.524	30.348.374	38.544.342	40.049.111	46.984.477	68%
Alumbrado	25.962.205	25.521.599	35.247.488	24.567.209	31.568.893	22%
Tasa de salud	5.498.074	5.837.718	5.885.585	5.677.391	5.151.583	-6%
Tasa ambiental	1.570.602	1.819.436	1.775.461	1.654.314	1.460.118	-7%
Derechos de construcción	580.102	612.995	677.352	917.360	899.119	55%
Habilitación	152.362	188.013	202.510	220.011	171.231	12%
Otros recursos propios	14.961.315	17.895.262	16.922.156	20.307.725	17.783.736	19%
Total recursos propios	76.760.183	82.223.398	99.254.895	93.393.120	104.019.157	36%

No se verifican durante el período analizado modificaciones sustanciales en las ordenanzas fiscal e impositiva del municipio que expliquen el incremento observado en la recaudación de recursos propios como un incremento en la presión impositiva local. Sólo se registra la creación de un tributo, la tasa ambiental analizada en la sección anterior, y se realizan algunos planes de regularización de deudas que impactan fundamentalmente en la recaudación de la tasa por alumbrado. Concretamente, en los años 2004 y 2006 se incrementan los ingresos por tasa de alumbrado de ejercicios anteriores poniendo de relieve la regularización de deudas de los contribuyentes. También ha contribuido en el aumento de la recaudación de dicho gravamen el crecimiento registrado en la cantidad de viviendas de la ciudad y el aumento en las valuaciones fiscales que constituyen la base imponible del mismo. En el caso de la tasa por inspección, los mayores ingresos en términos constantes reflejan un mayor nivel de actividad en la economía local.

Si bien la recaudación por derechos de construcción no resulta altamente significativa dentro del total de recursos propios es interesante el análisis de su evolución dentro del período estudiado. Entre los años 2002 y 2006 se observa un incremento en los ingresos por este gravamen del 55%, en consonancia con el auge de la construcción observado en la ciudad en ese tiempo. Tal como se señalara anteriormente, no se producen ajustes en los montos que el municipio cobra para el inicio de las obras, con lo cual la evolución de la recaudación corresponde a aumentos en la base imponible del tributo, es decir mayores permisos de construcción. En el Gráfico 3 se contrasta la evolución de ambas variables: los permisos de construcción anualizados y la recaudación por derechos de construcción y puede observarse la similitud en la trayectoria de las mismas.



La tasa por habilitación también registra aumentos en su aporte a las rentas municipales, aunque su participación no resulta significativa. Por el contrario, tanto en la tasa de salud como en la tasa ambiental se observan caídas en la recaudación en términos constantes.

También se observa un aumento sustancial en los recursos de otras jurisdicciones, que superan en 2006 los 50 millones de pesos y observan un incremento entre puntas del orden del 80%. El principal aporte a esta clase de recursos proviene del régimen de coparticipación provincial, que suma el 26% del total de recursos municipales (propios, de otras jurisdicciones y de capital).

Comentarios finales

El análisis de los recursos públicos municipales pone de manifiesto el notable incremento observado en los mismos entre los años 2002 y 2006. Este crecimiento acompaña el aumento

en el volumen del gasto público registrado durante el mismo lapso de tiempo. En términos absolutos, tanto los recursos propios como los que provienen de otras jurisdicciones observan mayores niveles a lo largo del período analizado.

Con respecto a los recursos propios del municipio puede señalarse que, si bien existen una gran cantidad de tributos municipales, la recaudación de recursos propios se apoya en unos pocos, particularmente en la tasa por inspección de seguridad e higiene y en la tasa por alumbrado. La mayor recaudación no responde a un incremento en la presión impositiva municipal dado que las ordenanzas fiscal e impositiva no se modifican sustancialmente en el período estudiado.

Se pone de manifiesto en los últimos ejercicios fiscales el mayor peso relativo de los recursos coparticipados. Este fenómeno es compartido en general por el nivel de gobierno municipal argentino y produce una disociación entre las decisiones de gasto, que corresponden al gobierno local, y las decisiones de recaudación, que en el caso de los recursos coparticipados descansa en el orden provincial. En la medida que esta tendencia a la descentralización de gastos y no de ingresos se acentúe, deja de verificarse el principio de correspondencia fiscal recomendado desde el punto de vista normativo, lo que podría llegar a incentivar un incremento en el nivel de gasto público. La conjunción de normas vigentes reduce notablemente las facultades tributarias de los municipios, lo que acentúa la dependencia de los recursos coparticipados y fomenta la aparición de componentes impositivos en la mayoría de las tasas cobradas por el sector municipal argentino. ■