

Transferencia de recursos provinciales a los municipios

La cantidad de recursos distribuidos entre la provincia y las municipalidades, medida en términos reales, ha ido en aumento en los últimos años.

También se pone de relieve que ha habido cierto grado de redistribución entre partidos, o más bien entre regiones de la provincia.

En el caso particular de Bahía Blanca, se observa que ha perdido participación a lo largo del período analizado.

En las últimas ediciones de Indicadores de Actividad Económica se ha realizado un análisis general del frente fiscal. Inicialmente se concluye que la Nación tiene, sin dudas, problemas para cerrar sus cuentas, a tal punto que si no se contara con la posibilidad de emitir dinero la brecha sería muy superior. Esta circunstancia se suma a la situación fiscal del conjunto de provincias, también seriamente comprometida en la mitad de las jurisdicciones como consecuencia de una política expansiva de gasto impulsada principalmente por los ajustes salariales que siguen a la no reconocida inflación, pero también a raíz de la caída en las transferencias de fondos desde el sector público nacional.

Del análisis de las normas que regulan la distribución de recursos entre gobiernos de distinto nivel y de la observación de los números durante los últimos años, surge que la Nación no solamente tiene captadas las bases imponibles más rendidoras sino que también se reserva la mayor parte de los recursos tributarios para atender sus obligaciones. Por lo tanto, las provincias encuentran claros límites a sus posibilidades recaudatorias.

Como consecuencia, 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.

El objeto de esta nota es analizar la distribución de fondos entre la provincia y las municipalidades que la componen a lo largo del tiempo, observando la evolución del total de recursos transferidos y también analizando la forma en que los mismos se distribuyen entre los distintos partidos.

Mecanismos de distribución

Actualmente, las 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. En el período analizado, que va desde el año 2003 a 2011, hay vigencia plena de esta normativa como mecanismo de distribución de fondos.

2. Ley 13.010 de Descentralización

Asigna a los municipios que administren ciertos tributos provinciales parte de su recaudación. Se trata de los impuestos 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. Los recursos del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental serán distribuidos entre las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires según lo siguiente: a) El ochenta por ciento (80%) con destino a la atención de los servicios de Asistencia Social, de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social en cuya composición deberá contemplarse de manera relevante la cantidad de población bajo la línea de indigencia para cada caso, siendo esta distribución responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano; (b) El veinte por ciento (20%) con destino al tratamiento y disposición final de residuos, en función de la población de cada distrito.

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 y/o conceptos que se indican a continuación, sin perjuicio de que continúen y/o implementen su prestación: (a) Faenamiento, 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). Para aquellos municipios que les corresponda, el criterio de distribución sigue los coeficientes determinados por la ley de coparticipación provincial.

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

Créase para el Ejercicio Fiscal 2010, con el objeto de financiar la prestación de los servicios brindados por los municipios de la provincia. Los recursos del Fondo para el Fortalecimiento de los Servicios Municipales serán distribuidos de acuerdo a las siguientes pautas: el 80% en proporción directa a la superficie del partido y a la cantidad de población en condición de necesidades básicas insatisfechas y el 20% restante se distribuirá entre los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente, integrantes de la Cuenca Matanza-Riachuelo, en relación directa a la cantidad de población en condición de necesidades básicas insatisfechas de cada uno.

Como puede apreciarse, hay normas donde las transferencias se determinan por mecanismos automáticos que, acertados o no, resultan transparentes al momento de decidir la participación de cada municipio y otros casos donde hay un amplio margen de discrecionalidad para la distribución de recursos. En el primer conjunto se incluye a la ley de coparticipación provincial y en el segundo a gran parte de las normas creadas en los últimos años.



**ASOCIACIÓN DE HOTELES.
RESTAURANTES. BARES.
CONFITERIAS Y AFINES
DE BAHÍA BLANCA Y
REGIÓN DE SUDOESTE**

www.ahgbahiaablanca.org.ar



5 al 11 de noviembre de 2012

Origen:

La Asociación de Hoteles, Restaurantes, Bares, Confeiterías y Afines es una entidad gremial empresaria, sin fines de lucro, creada el 20 de enero de 1920, integrada por empresas de todos los rubros de la hotelería y la gastronomía.

Tiene su sede en Bahía Blanca y su jurisdicción abarca el sudoeste de la provincia de Buenos Aires,

Está afiliada a la Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de la República Argentina. A través de esta entidad la asociación está vinculada con la Cámara Argentina de Turismo (CAT) y con la Asociación Internacional de Hoteles y Restaurantes (IH&RA).

Los fines básicos de la entidad son:

- Representar y defender los intereses generales de las empresas hoteleras y gastronómicas del cono sur bonaerense, y ser su portavoz.
- Fomentar el espíritu de unidad, solidaridad y conciencia gremial.
- Procurar el bienestar del sector.
- Brindar servicios de interés común para todos los asociados.

Evolución de las transferencias

De acuerdo a la información disponible en el Ministerio de Economía de la provincia, durante 2011 se giraron al total de municipios bonaerenses algo de 11.500 millones de pesos, lo que representa cerca del 12% del total de gastos de la provincia en ese mismo año y un 18,5% del total de ingresos tributarios (coparticipados por la Nación y propios). A lo largo del tiempo, este porcentaje se incrementa como consecuencia de la aparición de nuevos esquemas de distribución de recursos, tal como se comenta más arriba.

Si se concentra el análisis únicamente en la coparticipación establecida por la Ley 10.559, la suma transferida en 2011 a los 135 municipios de la provincia es de 9 mil millones de pesos, un 14,4% del total de recursos tributarios provinciales, participación que se mantiene relativamente constante a lo largo del tiempo. Nótese que algo de 2.500 millones del total de recursos girados se encuentra por fuera de la ley de coparticipación.

En el Gráfico 1 puede apreciarse la evolución en el tiempo de las transferencias hacia el total de municipios de la provincia. A lo largo del período analizado, el total de transferencias de la provincia se incrementa un 133% en términos constantes y si se observa solamente lo que corresponde a la coparticipación por la ley 10.559 también hay un aumento del 119%, es decir que la masa de recursos distribuidos aumenta en el tiempo, en consonancia con el incremento permanente en el gasto público de la provincia. Dicho de otro modo, como primera conclusión surge que hay más fondos para repartir entre las jurisdicciones municipales, tanto por coparticipación impositiva como por los demás conceptos.

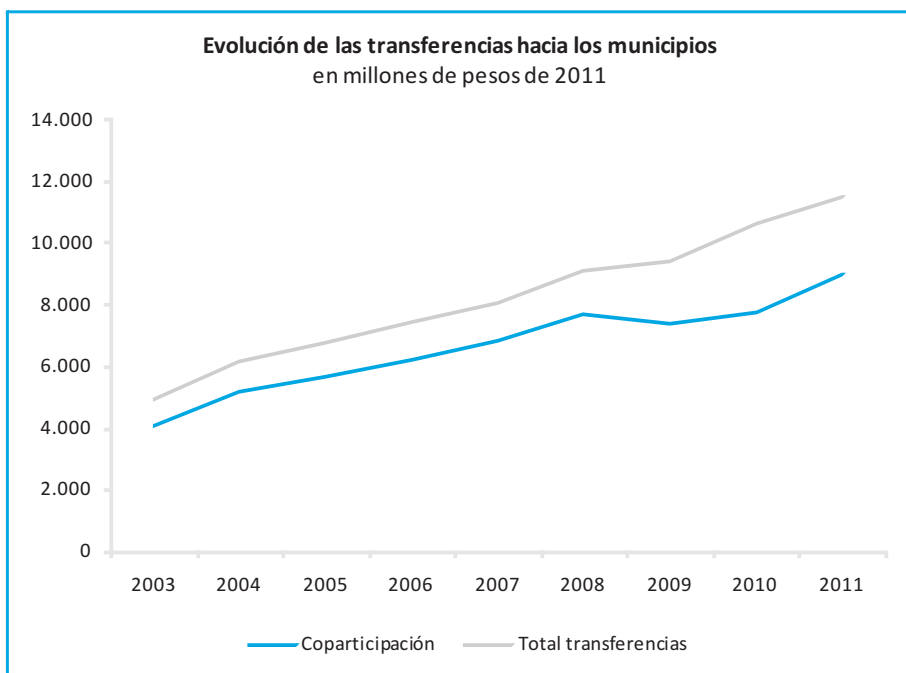


Gráfico 1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

En este contexto, resulta interesante observar cuál es la variación en la cantidad de recursos obtenidos por cada uno de los partidos a lo largo del tiempo. Dado que la información disponible abarca el período 2003-2011, esa es la pauta temporal que se toma en cuenta durante el análisis. Asimismo, es conveniente destacar que se

utilizan valores monetarios constantes a precios de 2011 para estimar la variación entre puntas.

Analizando en primer término lo ocurrido con la coparticipación impuesta por la ley 10.559, en promedio los municipios reciben una 120% más en 2011 que en 2003, es decir que ninguno de ellos sufre disminuciones en los recursos por coparticipación girados por la provincia. Esto es así porque los fondos repartidos son una proporción de la recaudación de los impuestos provinciales y de los recursos coparticipados que recibe la provincia desde la Nación, ambos crecientes en estos últimos años.

Si se amplía la visión y se estudian las transferencias totales de fondos, la conclusión a la que se arriba es similar: todos reciben mayor cantidad de recursos a lo largo del período analizado y el porcentaje promedio de aumento es de 122%. Sin embargo, se encuentran notables diferencias en los porcentajes de incremento entre los distintos partidos. Hay casos con aumentos superiores al 270% entre puntas y casos con aumentos que no alcanzan al 70%.

Del total de 135 municipios, hay 56 que tienen incrementos en los recursos recibidos que resultan superiores al promedio (122%), lo que pone en evidencia una clara redistribución de fondos entre las distintas jurisdicciones durante el período de tiempo contemplado.

Para estudiar con mayor detalle esta cuestión, se observa cuál es la participación relativa de cada municipio en el total de recursos distribuidos en 2003 y se la compara con la participación en 2011. Si se tiene en cuenta que actualmente existen 135 municipios en el territorio de la provincia de Buenos Aires, claramente se percibe que las participaciones individuales son muy pequeñas.

En lo que respecta exclusivamente a la coparticipación, sólo 27 partidos tienen una participación en el total de fondos superior al 1%, citándose como caso extremo a La Matanza que capta el 6,7% del total de recursos coparticipados por la provincia. Estas conclusiones se replican si se contempla la transferencia total de fondos.

Desde una perspectiva temporal, puede apreciarse que hay jurisdicciones que han perdido participación y otras que han ganado. Para analizar este aspecto se calcula el diferencial entre la participación que cada municipio tiene en 2003 y en 2011.

En el caso de los recursos coparticipados por la ley 10.559, hay 47 municipios ganadores en el período, 11 que mantienen invariable su participación relativa y 77 que pierden a lo largo del período. Considerando el total de transferencias, hay 41 municipios que incrementan su participación y 90 que la disminuyen, permaneciendo iguales 4 partidos (Gráfico 2).

Si se tiene en cuenta la localización geográfica de los municipios, surge un análisis interesante que puede sintetizarse en el Cuadro 1.

En el grupo de los municipios que aumentan su participación en el total de los fondos por coparticipación entre 2003 y 2011, el 26% está ubicado en el conurbano bonaerense. En el grupo de ganadores del total de recursos transferidos, el 48% de los partidos es del conurbano.

Dentro del conjunto que ha perdido participación entre 2003 y 2011, en el caso de los recursos coparticipados el 22% está compuesto por municipios del conurbano, mientras que en el caso del total de las transferencias, sólo el 7% de los que ha

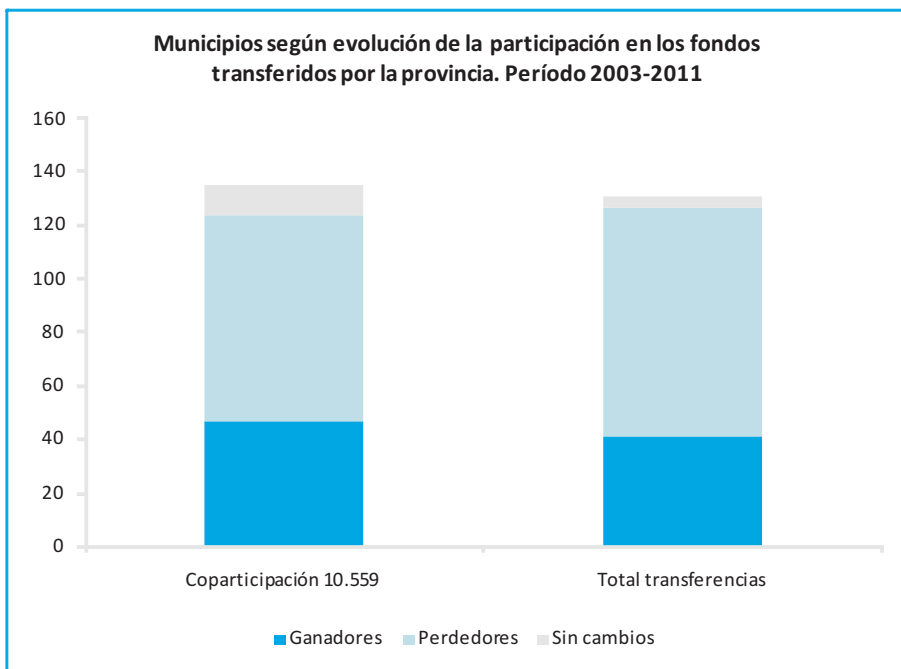


Gráfico 2

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

		Coparticipación 10.559		Total transferencias	
GANADORES	conurbano	12	26%	20	49%
	interior	35	74%	21	51%
	total	47	100%	41	100%
PERDEDORES	conurbano	17	22%	6	7%
	interior	60	78%	80	93%
	total	77	100%	86	100%
SIN CAMBIOS	conurbano	1	9%	0	0%
	interior	10	91%	4	100%
	total	11	100%	4	100%

Cuadro 1

perdido participación en el período contemplado pertenece al conurbano.

Esto confirma que la distribución secundaria de recursos desde la provincia hacia los municipios implica redistribución a lo largo del tiempo y que las transferencias que van por fuera de la ley de coparticipación impositiva acentúan las diferencias entre el conurbano y el interior de la provincia.

¿Cuál es la situación de Bahía Blanca en este contexto? Pierde participación relativa entre 2003 y 2011, tanto en los recursos de la coparticipación de impuestos como en el total de transferencias. Al inicio del período analizado captaba el 1,60% de los fondos y en 2001 se llevó 1,47%.

Comentarios finales

Analizando la forma de distribución de recursos entre el gobierno provincial y los municipios se encuentran notables similitudes con el caso Nación-provincias estudiado en ediciones anteriores de nuestra publicación.

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.

Por otra parte, también se observa que las principales bases imponibles se encuentran tomadas por la Nación, en primera instancia, y por la provincia en segundo lugar, por lo que las posibilidades de los municipios de obtener recursos propios se encuentran, en la práctica, limitadas al establecimiento de tasas de escaso poder de recaudación y de dudosa clasificación como tributos vinculados, adquiriendo un perfil más bien parecido a los impuestos.

En este escenario, hay gran dependencia fiscal de los municipios con respecto a los fondos que les gira la provincia por lo que es necesario pactar mecanismos de distribución. Los mecanismos de distribución de un fondo común son normalmente problemáticos y siempre dan algún espacio a arbitrariedades.

El esquema planteado por la ley de coparticipación provincial es de carácter automático, lo cual tiene ventajas y desventajas. Como ventaja se puede señalar que limita la discrecionalidad de los gobernantes de turno y dan certidumbre a los municipios que reciben los fondos. Como desventaja se puede decir que si el diseño inicial es erróneo el mismo se perpetúa y también que no se adapta con facilidad a los cambios estructurales que pueden darse entre las distintas jurisdicciones.

Los mecanismos no tan automáticos admiten discrecionalidad por parte de los gobernantes, permitiendo además la acción de los grupos de interés de cada región y también la posibilidad de influencias de carácter electoral. También modifican el esquema inicialmente propuesto por el sistema de coparticipación. Tal como se menciona a lo largo del estudio, en las normas que rigen la distribución de fondos entre los municipios hay ejemplos de los dos tipos.

La evidencia muestra que la cantidad de recursos distribuidos entre la provincia y las municipalidades, medida en términos reales, ha ido en aumento en los últimos años. Sin embargo, también se pone de relieve que ha habido cierto grado de redistribución entre partidos, o más bien entre regiones de la provincia. Los partidos del interior han cedido participación en comparación con los del conurbano. En el caso particular de Bahía Blanca, se observa que ha perdido participación a lo largo del período analizado. ■