

Diez años en las cuentas públicas municipales

■ *La presión tributaria municipal, medida en relación al producto, ha permanecido casi constante a lo largo de estos años.*

■ *La estructura tributaria municipal cada vez otorga más peso a los gravámenes a las empresas frente a los que directamente tributan las personas.*

■ *Se observa una mayor participación en los gastos corrientes, que se incrementan a una tasa más elevada que los gastos de capital.*

El objetivo de esta investigación es realizar una revisión crítica de la gestión municipal en los últimos diez años, basada en el desempeño fiscal observado a través el período.

Para ello, en primer lugar, se evalúan los recursos con que cuenta el municipio tanto aquellos que surgen del cobro de tributos locales como los que son transferidos por la provincia de Buenos Aires.

Estos dos grandes grupos de recursos tienen características disímiles que, si bien se utilizan en ambos casos para cubrir necesidades de gasto municipal, imprimen comportamientos diferentes al poder político. Por una parte, incrementar la presión tributaria local tiene un costo político superior para el gobierno municipal, aunque es una buena recomendación acerca las decisiones de gasto con las de ingreso. Por otro lado, si se reciben mayores transferencias de la provincia el costo político lo asume el gobernador pero la dependencia del municipio es mayor. Adicionalmente hay que considerar cuál es el marco institucional bajo el que funcionan los municipios y a partir de allí evaluar las posibilidades de obtener fuentes de financiamiento. A lo largo de la nota entonces, se consideran estas cuestiones desde una perspectiva temporal extendida.

En segundo lugar se analizan los gastos municipales. Más allá de las posibilidades ciertas de obtener recursos, es interesante observar en el tiempo cuál es la dinámica de gastos atendiendo a las principales categorizaciones que recomienda la teoría. En última instancia, el municipio es un ente que capta una gran cantidad de recursos de los contribuyentes y resulta de utilidad conocer cómo se devuelven estos recursos a la sociedad.

En conjunto, la comparación entre los ingresos y los gastos da lugar al resultado de la gestión pública, que aporta información acerca del equilibrio presupuestario.

Teniendo en cuenta el fenómeno inflacionario ocurrido entre 1997 y 2007, es necesario trabajar con valores constantes a fines de realizar comparaciones válidas. Se observan los resultados obtenidos deflactando con el índice de precios implícitos publicado por el Ministerio de Economía de la Nación y también con el índice de precios al consumidor calculado en Bahía Blanca por CREEBBA. Las diferencias no resultan significativas, motivo por el cual se decide trabajar con precios constantes de 2007 utilizando el IPC CREEBBA. Por lo tanto, a lo largo del presente estudio siempre se hará referencia a valores expresados en moneda constante.

Existen dos metodologías para medir los ingresos y gastos del sector público. La primera se denomina "medición de caja" y está referida básicamente a la restricción de liquidez que enfrenta el sector público computando los gastos efectivamente pagados y los ingresos

efectivamente percibidos. La segunda metodología se basa en el criterio de lo devengado, que trata de captar el monto de recursos netos apropiados de antemano por el gobierno y de compromisos asumidos a través de los gastos durante el año fiscal. El análisis de los ingresos y gastos públicos de este trabajo se concentra en la última alternativa.

¿Con qué recursos cuenta el municipio local?

Los recursos municipales están conformados, principalmente, por los ingresos que recibe el municipio mediante el cobro de tributos locales y los recursos que le envía la provincia por coparticipación o descentralización impositiva, siendo los ingresos de capital de magnitud realmente poco significativa. En efecto, los recursos de origen municipal aportan más de 65% de los recursos totales, mientras que los recursos participados representan poco menos del 35%, participación que se mantiene con variaciones leves a lo largo de todo el período analizado.

En el gráfico 1 se exhibe la trayectoria de estos grandes grupos de ingresos a lo largo del tiempo. Se pone de manifiesto la tendencia ascendente observada tanto en el caso de los recursos propios como en los de otras jurisdicciones, en concordancia con el aumento en el presupuesto de gastos municipal registrado durante el período. La tasa de crecimiento de los recursos propios es cercana al 42% mientras que los recursos girados por la provincia se incrementan un 56%, demostrando una pequeña ganancia en la participación de los recursos de otras jurisdicciones en el total. El total de recursos ordinarios para 2007, sin tener en cuenta los recursos afectados ni los ingresos por cuentas especiales y de terceros, es superior a los 185 millones de pesos. Si se suman los conceptos antes mencionados el municipio dispone para el ejercicio 2007 de más de 215 millones de pesos para cubrir sus gastos.

Los recursos de origen municipal

Dentro de los recursos propios existe un conjunto reducido de tasas que captan la mayor parte de la recaudación y representan los pilares de la estructura de tasas municipales. Es el caso de la tasa por alumbrado, la tasa por inspección de seguridad e higiene, la tasa de salud y la tasa ambiental. En conjunto concentran, de acuerdo a las cifras de 2007, más de la mitad del total de ingresos del municipio. El resto es aportado por tasas de recaudación menor. En 2007 el total de recursos de origen municipal supera los 121 millones de pesos.

Antes de realizar un análisis pormenorizado de la evolución de las tasas mencionadas más arriba, resulta conveniente realizar ciertas aclaraciones técnicas en relación con esta clase de tributos a fines de comprender, desde una perspectiva más amplia, por qué constituyen la base del sistema tributario municipal.

A modo de definición, puede decirse que la tasa es una prestación que el estado exige del sujeto obligado, en concepto de contraprestación por un servicio público divisible que le presta o está en condiciones de prestarle. Dicho en otras palabras, el estado presta un servicio y cobra a los usuarios del mismo un importe determinado para poder financiarlo. Se distingue del resto de los tributos porque la tasa debe mantener una relación directa con un servicio efectivamente prestado, es decir que exige una contraprestación específica por definición. El monto de la misma debe guardar una "razonable" proporción con el costo del servicio que retribuye, prestándose esta terminología a ambigüedades de interpretación. Desde el punto de vista técnico, si no se da esta discreta proporción se estaría frente a un impuesto encubierto por cuanto grava sin ofrecer contraprestación.

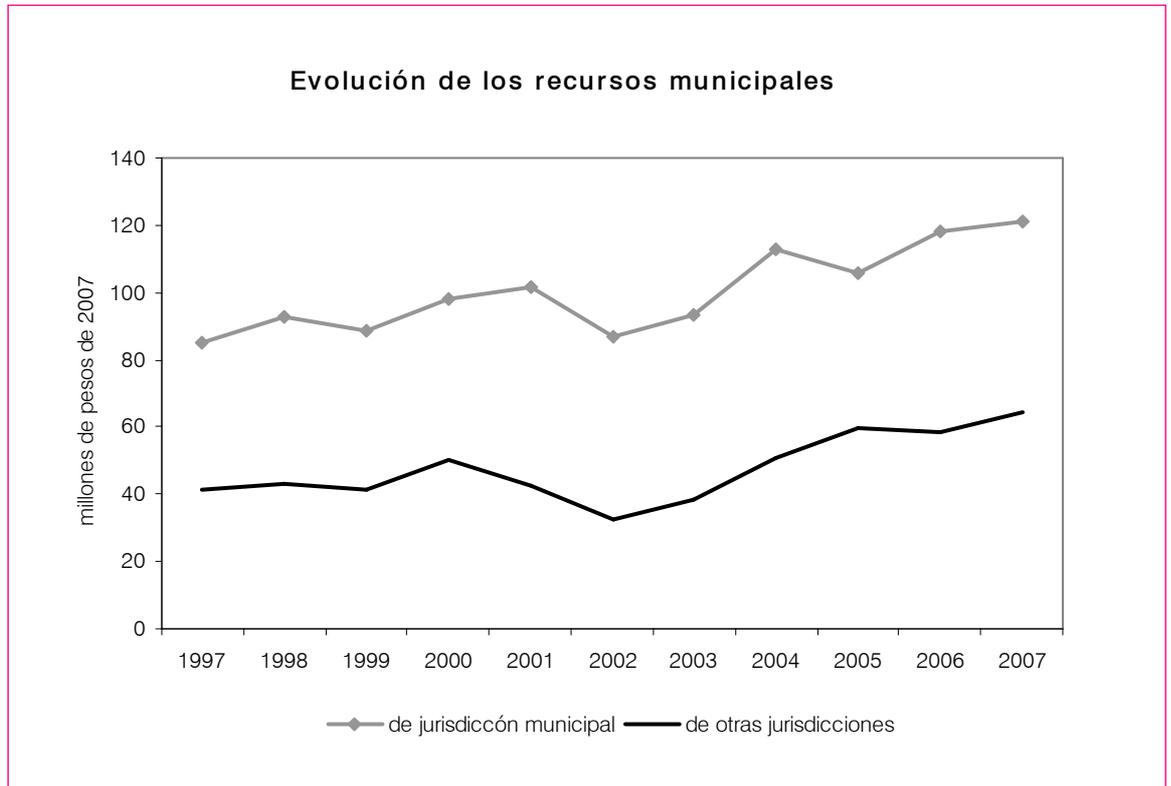


Gráfico 1

La tasa por inspección de seguridad e higiene

Según la ordenanza fiscal¹ del municipio, 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 de Bahía Blanca y por los servicios específicos de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene...”

El servicio prestado es divisible entre sus usuarios y existe una contraprestación por parte del sector público municipal, aunque la normativa local se limita a establecer las obligaciones del contribuyente, sin detenerse en detalle en la obligación de contraprestación que la existencia de la tasa impone al municipio.

No se cuenta con información acerca del costo en el que incurre el municipio al prestar estos servicios, pero si lo recaudado resultara superior a costo de prestación la analogía entre la tasa por inspección y el impuesto a los ingresos brutos es inocultable. Este hecho, replicado en el caso de la tasa por alumbrado y el impuesto inmobiliario, tiene estrecha vinculación con el marco institucional actual que rige al sector municipal.

Un análisis aparte merece la diferenciación de alícuotas en función de la actividad específica de cada empresa. Si se está de acuerdo en que la tasa debe retribuir un servicio, es razonable pensar que hay actividades que van a exigir mayores controles sanitarios y de higiene que otras, con lo cual estaría justificado un tratamiento de alícuotas diferenciales según la actividad. Sin embargo, no se encuentran justificativos para la existencia de alícuotas diferenciales según el nivel de facturación ni tampoco para exenciones para ciertas actividades industriales, si es que se respetan las características inherentes a las tasas. A lo largo del período analizado se observan modificaciones en la ordenanza impositiva que establecen discriminaciones de este tipo y también ordenanzas específicas de exenciones.

En el año 1997 la recaudación de la tasa por inspección del ejercicio resulta cercana a los 20 millones de pesos, mientras que si se tiene en cuenta la recaudación que ingresa en 1997 y corresponde a períodos anteriores², se suman casi 3 millones de pesos adicionales. En total, esta cifra representa el 18% de los ingresos municipales para ese ejercicio fiscal.

Esta situación se modifica sustancialmente cuando se analizan las cifras correspondientes a 2007, al registrarse un ingreso municipal por este concepto del orden de los 52,5 millones de pesos para la recaudación del ejercicio y de 9,5 millones de pesos adicionales si se considera el monto correspondiente a ejercicios anteriores. En este caso, la suma de los dos conceptos concentra el 33,5% del total de recursos del municipio, porcentaje muy superior al observado en 1997. Allí se pone de manifiesto el cambio observado, a lo largo de los años, en la estructura de tasas del municipio local. En el gráfico 2 se exhibe la trayectoria de la recaudación de las principales tasas municipales a lo largo del período analizado donde puede observarse el aumento sostenido en la recaudación de la tasa por inspección. Concretamente, entre 1997 y 2007 los ingresos del municipio por esta tasa se incrementan un 162% en términos constantes.

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

Según lo define la ordenanza fiscal, esta tasa se cobra “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...”

A diferencia de lo observado en el caso de la tasa por inspección, en lo que respecta a la tasa

¹ Ordenanza Fiscal,
Ejercicio 2008,
Municipalidad de Bahía
Blanca.

² Se incluyen dentro de
este concepto los pagos
que realizan los
contribuyentes que
tienen deuda en la tasa
por inspección de
seguridad e higiene
generada en períodos
anteriores al del pago.

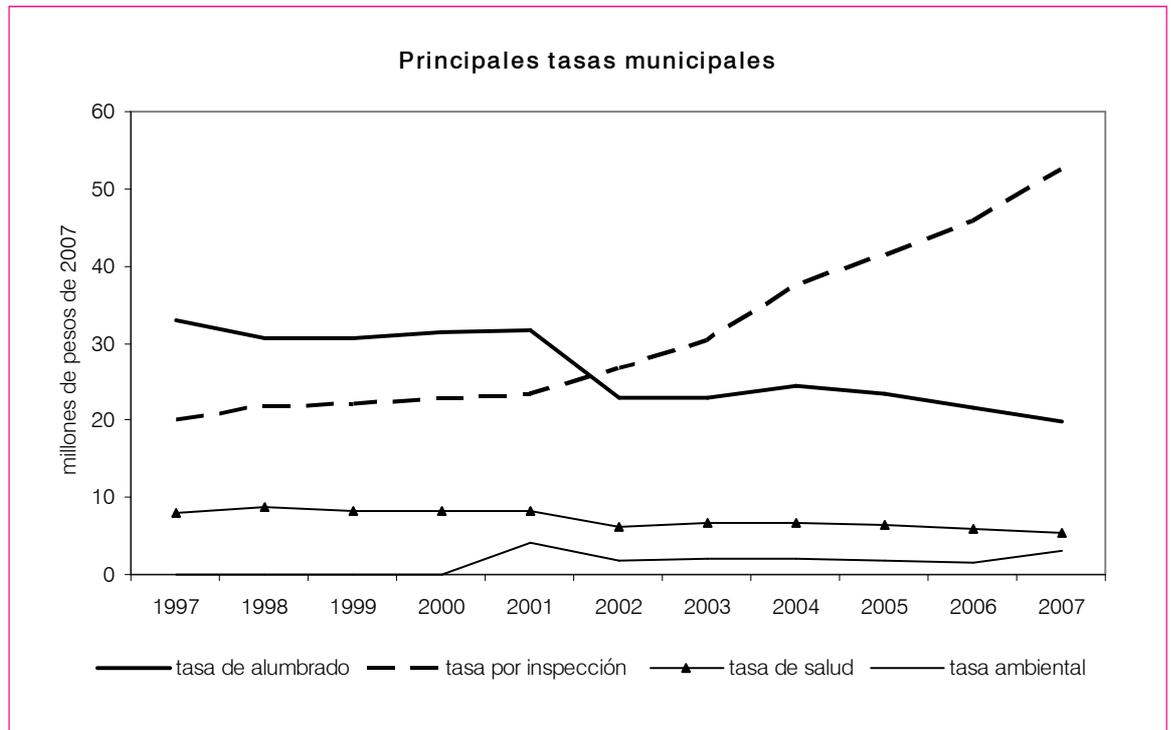


Gráfico 2

por alumbrado se encuentra detallado el concepto de alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública, lo que contribuye a clarificar las responsabilidades del municipio al respecto. En el municipio de Bahía Blanca, la base imponible de la tasa es la valuación general de los inmuebles determinado 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.

No es objetivo del presente estudio determinar la presencia de componentes impositivos en la tasa por alumbrado local, pero realizando un análisis sencillo de los programas asociados a la prestación del servicio y comparándolos con la recaudación de la tasa puede presumirse que los ingresos por el tributo exceden los costos de prestación³. Si se revela que la recaudación excede el costo de provisión, puede observarse un componente impositivo en esta tasa, que además presenta claras similitudes con el impuesto inmobiliario de carácter provincial.

El monto recaudado en Bahía Blanca por este concepto durante 1997 supera los 33 millones de pesos y si se suman los pagos de obligaciones tributarias correspondientes a ejercicios anteriores se agregan más de 4 millones de pesos adicionales. El total representa aproximadamente el 30% de los ingresos totales del municipio lo que pone de manifiesto la importancia que posee esta tasa en la estructura tributaria de dicho ejercicio.

Para el año 2007 la situación se plantea diferente. La recaudación por tasa de alumbrado del ejercicio es de 20 millones de pesos, mientras que los ingresos por deuda de ejercicios anteriores alcanzan los 9 millones de pesos. En conjunto representan sólo el 15,5% de los ingresos totales, prácticamente la mitad del guarismo observado para 1997. La evolución de la recaudación por esta tasa puede observarse en el gráfico 2, la que resulta claramente descendente a lo largo del período.

Si se tiene en cuenta que la participación de los ingresos propios del municipio con respecto a los recursos totales se mantiene relativamente constante entre puntas, es claro que existe una modificación cualitativa en la estructura tributaria municipal, donde pierde participación la tasa por alumbrado y al mismo tiempo incrementa su importancia la tasa por inspección. En efecto, los ingresos municipales por tasa de alumbrado se reducen, en términos constantes, un 40% entre 2007 y 1997.

La recaudación de la tasa surge de aplicar la alícuota correspondiente a la zona donde se encuentra ubicado el inmueble a la valuación fiscal del mismo. A lo largo de período no se han producido reducciones en las alícuotas e incluso, en algunas ocasiones, el municipio ha realizado algunas "rezonificaciones" tendientes a incrementar la presión de esta tasa en determinadas zonas urbanas. Por tal motivo, la caída en la recaudación real observada a lo largo del período responde a la desactualización observada en las valuaciones fiscales de los inmuebles. Dicho de otro modo, el municipio no ha modificado el valor fiscal de las propiedades en el partido aún cuando se encuentra dentro de sus facultades.

La tasa de salud

La finalidad que figura en su ordenanza de creación, que data de 1996, es el financiamiento de los aportes que realiza al municipio al Hospital Leónidas Lucero, a las unidades sanitarias y programas de prevención. La base imponible es la misma que en la tasa por alumbrado, al igual que los contribuyentes responsables del tributo. Si bien en ningún lugar de la ordenanza de creación se especifica cuál es la contraprestación que tendrán los contribuyentes al pagar

³ Si se analiza el gasto por programas y se asocian los diversos programas propuestos por el municipio local con tareas aludidas en la definición de la tasa por alumbrado es posible alcanzar un monto aproximado de gasto anual en dicha tarea. De acuerdo a la definición precisa de la tasa que se encuentra en la ordenanza fiscal local, una estimación realizada para 1997 demuestra que el gasto total del municipio en la prestación del servicio representa apenas el 66% de lo recaudado por esa tasa en ese mismo año. Si bien puede ser discutible la asociación entre los programas seleccionados y la tasa, esta cifra al menos da una idea aproximada de lo que le cuesta al municipio realizar las actividades allí detalladas, y lo que recauda por una tasa que supuestamente debería retribuir servicios como los descritos en los programas.

la tasa, el hecho de que se haya adoptado tal forma jurídica y no otra para designarla daría el derecho a los individuos de acceder a una cobertura de salud financiada por el municipio.

La prestación de salud es un bien divisible, que se puede asignar a cada persona e incluso imputar un costo determinado en cada caso dadas sus características de bien privado. En la configuración de la tasa de salud, no existe ningún tipo de vínculo entre los usuarios o beneficiarios del servicio y aquellos que los que lo costean. Las objeciones posibles desde el punto de vista de la equidad son numerosas. En primer término, no se encuentra justificativo para que el pago de ese servicio deba ser afrontado por los propietarios de viviendas ubicadas en el partido de Bahía Blanca y en segundo lugar, la idea de tributo vinculado exige que el contribuyente reciba una contraprestación, pero a la vez también exige que si no se paga la tasa no se pueda acceder al servicio. Esta circunstancia no se verifica de ningún modo en el caso de la tasa de salud, porque se trata del financiamiento de un hospital público que, en principio, no puede negar su atención a ninguna persona porque se trata de una provisión pública.

En 1997 la recaudación de la tasa de salud es cercana a los 8 millones de pesos, cifra que representa algo más del 6% de los recursos municipales totales, mientras que durante 2007 los ingresos municipales por este concepto totalizan 5,5 millones de pesos (un 3% del total de los ingresos). Esta caída en la importancia relativa del tributo se corresponde con lo observado en el caso de la tasa por alumbrado, hecho que resulta lógico si se tiene en cuenta que ambos poseen la misma base imponible por lo que caben las consideraciones al respecto realizadas más arriba. También en el gráfico 2 se incluye la trayectoria de la recaudación de la tasa de salud.

La tasa ambiental

De acuerdo a la disposición de la ordenanza fiscal, se establece "Por los servicios de control, monitoreo, prevención y cualesquiera otro, destinados directa o indirectamente a la preservación y optimización de la calidad ambiental...". Creada a partir del ejercicio 2001 la tasa ambiental se fija en función del nivel de complejidad ambiental de la actividad.

Si bien en la normativa del municipio existen ordenanzas de carácter ambiental que tienen la finalidad de controlar las emisiones de olores, ruidos molestos, efluentes y residuos líquidos, humos, contaminantes atmosféricos y sustancias peligrosas, a raíz de una serie de incidentes ambientales ocurridos en Ingeniero White en 2000 se pone de relieve la falta de claridad acerca de las competencias de los distintos niveles de gobierno y el vacío legal respecto a las responsabilidades de control sobre las empresas de tercera categoría de complejidad ambiental que funcionan en la zona industrial de la ciudad.

A partir de la ley provincial 12.530, la Municipalidad puede hacerse cargo de la fiscalización y control cotidiano, constatar infracciones y multas y clausurar las plantas en caso de una emergencia, mientras que la provincia mantiene la potestad en la habilitación de las plantas y lleva adelante el juzgamiento y la sanción en caso de contravenciones.

Desde el punto de vista técnico, esta figura tributaria no constituye una tasa, tal como su denominación lo indicaría, sino que se trata de un impuesto. Esto es así porque la contraprestación no es para las empresas obligadas al pago de la misma sino para la comunidad afectada por las eventuales emisiones.

En términos constantes, la recaudación por este tributo disminuye un 23% entre 2007 y 2001, año en el cual entra en vigencia. El total recaudado para 2007 es de 3,2 millones de pesos aproximadamente y representa menos del 2% del total de recursos municipales.

El resto de los recursos de origen municipal surge de la recaudación de tributos de menor escala, como es el caso de los derechos de oficina, derechos de construcción, derecho de ocupación de espacios públicos, derechos de cementerio, estacionamiento tarifado, tasa por habilitación, y también por los ingresos que provienen de multas y contravenciones.

Los recursos de otras jurisdicciones

La provincia de Buenos Aires distribuye entre los municipios una cierta proporción de recursos según lo establece de la ley de coparticipación 10.559. Al mismo tiempo, en virtud del proceso de descentralización impositiva, la provincia realiza otra clase de transferencias que se encuentran por fuera de la ley de coparticipación. El total de recursos de otras jurisdicciones en 2007 es superior a los 64 millones de pesos, correspondiendo a la coparticipación unos 51 millones de pesos y cerca de 13 millones más a transferencias de otro tipo.

Los ingresos por coparticipación son los más significativos dentro de los recursos de otras

jurisdicciones, siendo el resto de importancia menor. El régimen de coparticipación municipal distribuye entre los municipios de la provincia de Buenos Aires una proporción de los recursos obtenidos mediante el régimen de coparticipación federal, de los recursos tributarios propios de la provincia y otros ingresos específicos. A diferencia de lo observado en las transferencias de Nación a las provincias, el porcentaje de distribución primaria asigna a los municipios una cantidad muy inferior a la establecida en la coparticipación federal. Concretamente, de acuerdo a la ley de coparticipación 10.559, el coeficiente de distribución primaria es del 14,14%.

En 1997 el total de recursos de la coparticipación es de 33,5 millones de pesos aproximadamente, cifra que asciende a los 51 millones de pesos diez años más tarde (casi 53% más). La participación de estos recursos en el total de ingresos municipales permanece constante durante el período en torno al 27%.

Dentro del resto de recursos de otras jurisdicciones puede señalarse la participación por ingresos brutos e impuesto inmobiliario rural, que en conjunto alcanzan para 2007 un monto superior a los 3 millones de pesos. Con cifras similares el municipio recibe aportes por el impuesto automotor ley 13010 y por la participación ESEBA Ley 9226.

Los cambios en la estructura municipal de ingresos y la verdadera dependencia política

⁴Establecido en la Ley Convenio 23.548, donde las provincias, y a través de ellas los municipios, se comprometen a no establecer tributos análogos a los nacionales que se coparticipan bajo aperecibimiento de tener que renunciar a la coparticipación.

⁵ Esta normativa intenta evitar la superposición del impuesto sobre los ingresos brutos para aquellas empresas que funcionan en diferentes jurisdicciones y tiene un artículo referido a municipios que apliquen gravámenes sobre esa misma base imponible, limitando su accionar.

⁶ En dicho acuerdo las provincias se comprometen a promover la derogación de las tasas municipales que gravan los mismos hechos económicos que los impuestos provinciales.

Luego de analizar la estructura de ingresos municipales a lo largo de diez años pueden destacarse los siguientes aspectos:

- Los ingresos municipales se incrementan durante el período, tanto en el caso de los recursos propios como en los recursos de otras jurisdicciones.
- La participación relativa de las dos clases de recursos, propios y coparticipados, permanece relativamente constante en el tiempo.
- Dentro de los ingresos propios es notable el cambio en la composición: se incrementa la importancia de la tasa por inspección y en contrapartida disminuye la recaudación de la tasa por alumbrado.
- La presión fiscal municipal, medida como recursos propios/recursos totales tiene un comportamiento estable durante el período.
- El cociente entre los recursos propios y el nivel de producto del país también se mantiene relativamente constante en el tiempo.

En síntesis, las posibilidades que tienen los municipios de incrementar sus recursos están fuertemente restringidas. Los ingresos que transfiere la provincia están determinados, en su mayor proporción, por la ley de coparticipación municipal cuyos coeficientes están establecidos y los montos transferidos se ven mínimamente modificados entre los municipios de la provincia (distribución secundaria).

La posibilidad de establecer impuestos propios está limitada por el marco institucional actual. La Constitución Nacional no se refiere 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. Al respecto, en la provincia de Buenos Aires, la Constitución Provincial no establece restricciones para el cobro de impuestos por parte de los municipios, mientras que la Ley Orgánica de las Municipalidades les da expresamente la facultad de establecer tributos sin distinción, es decir tasas, impuestos o contribuciones. Sin embargo, existen otras normativas a las que adhieren las provincias, que limitan en gran medida el terreno de acción municipal. Tal es el caso del régimen de coparticipación federal de impuestos⁴, el Convenio multilateral vigente desde 1953⁵ y la adhesión al Pacto Federal de 1993⁶. Definitivamente, puede concluirse que si bien no surge de la normativa nacional restricción alguna para el establecimiento de impuestos por parte de los municipios, las

posteriores adhesiones de las provincias a pactos y acuerdos con la Nación restringen la posibilidad de los niveles inferiores de gobierno en cuanto a las herramientas de financiamiento que tienen disponibles, comprometiendo su situación presupuestaria y dejando escasas alternativas de solución.

En este contexto, se acepta de hecho que tanto la tasa por inspección de seguridad e higiene como la tasa por alumbrado tengan componentes impositivos y se aparten, desde el punto de vista técnico, de la figura de "tasa".

El cambio cualitativo observado en la estructura tributaria municipal replica el comportamiento registrado en la composición de los tributos provinciales. Los tributos con las mismas bases imponibles presentan tendencias análogas en municipios y provincias. Se observa en el tiempo un aumento en la participación del impuesto sobre los ingresos brutos y de la tasa por inspección de seguridad e higiene, ambos aplicados sobre las ventas brutas. Paralelamente, se registra una caída en los ingresos por impuestos inmobiliario y automotor (que recaen sobre la propiedad) y también en la recaudación de tasa por alumbrado municipal.

Aquellos tributos que recaen sobre las ventas resultan menos perceptibles a los ojos de los contribuyentes, aún cuando recaen sobre los consumidores en general por el mecanismo de traslación a precios. Aparecen difusos y no es posible determinar con exactitud cuál es la carga tributaria de los bienes que se comercializan. La presencia de "ilusión fiscal" hace más fácil al gobierno la tarea de incrementar sus alícuotas. Si bien es cierto que en un contexto económico declinante la posibilidad de traslación presenta dificultades, se estrechan los márgenes de ganancia y comienzan los reclamos de las empresas, el fisco a modo de respuesta comienza a diferenciar los aumentos gravando más fuertemente, por ejemplo, a las empresas con grandes niveles de facturación justificando este comportamiento con argumentos redistributivos. Por este motivo se observa un aumento en la participación de ingresos brutos y tasa por inspección.

Inversamente, los tributos que recaen sobre la propiedad, sea ésta mueble o inmueble, son computados más claramente por los contribuyentes y consecuentemente más resistidos. Esta circunstancia pone un límite importante a las posibilidades de incrementar dicha clase de recursos sin que el gobierno que lo decide incurra en un elevado costo político. La trayectoria de la recaudación de la tasa por alumbrado verifica estas consideraciones al igual que la participación de la recaudación del impuesto inmobiliario en los recursos de la provincia.

Desde otra perspectiva, las escasas posibilidades, planteadas en los párrafos anteriores, que tiene el municipio de incrementar los recursos propios da espacio al concepto de "dependencia fiscal", ampliamente difundido en los últimos tiempos, especialmente en relación con el vínculo provincias – Nación. Esta idea se relaciona con la observancia que tienen los niveles inferiores de gobierno al momento de recibir transferencias de los niveles superiores. Habitualmente se la mide mediante la relación recursos propios/recursos totales (que incluye a los ingresos transferidos por niveles superiores) y se asume una mayor dependencia fiscal cuanto menor sea el indicador.

Sin embargo, una visión económico política de las relaciones fiscales intergubernamentales requiere incluir en este concepto consideraciones de tipo político, que intenten medir hasta qué punto las autoridades locales están sometidas a la buena voluntad de las autoridades superiores. Cuanto más automáticas sean las transferencias la dependencia será menor, mientras que si hay un gran margen de discrecionalidad, el gobierno subnacional debe incrementar sus acciones de lobby para lograr recursos. Otra forma de dependencia estaría dada por el mecanismo de asignación de gastos desde los gobiernos de nivel superior hacia los de nivel inferior. En ese caso la decisión de gasto se aparta de la jurisdicción beneficiada por el mismo, mientras que la asignación territorial habitualmente tiene visos de discrecionalidad.

¿En qué se gastan los recursos municipales?

El gasto público del municipio de Bahía Blanca exhibe una tendencia ascendente a lo largo del período analizado, aunque presenta una pronunciada caída entre los años 2001 y 2002 impulsada por la profunda crisis económica nacional ocurrida en ese momento, recuperando a partir de allí su crecimiento. Las tendencias de los principales conceptos de gasto pueden apreciarse en el gráfico 3. Este comportamiento concuerda con la expansión del gasto

⁷ Registra las operaciones de gasto que no anulan ni disminuyen el pasivo del sector público.

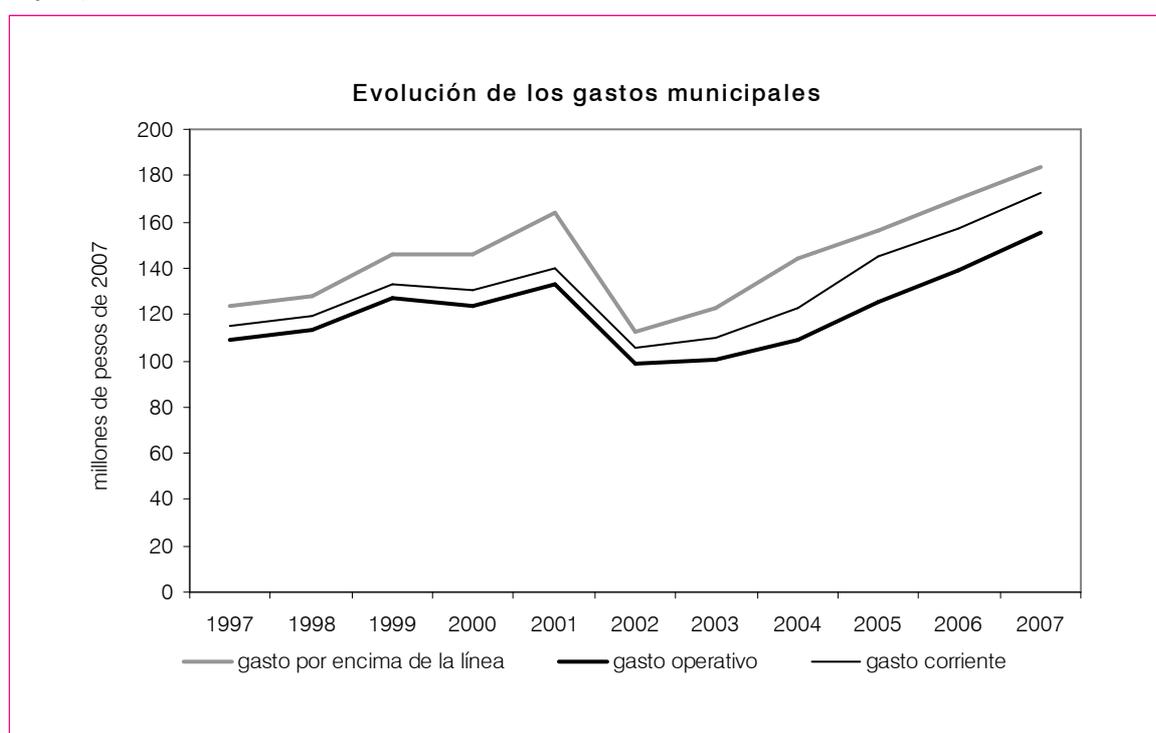
El gasto por encima de la línea⁷ alcanza al principio del período un valor cercano a los 124 millones de pesos totalizando en 2007 más de 183 millones de pesos, lo que implica un incremento del 48% en moneda constante y pone de manifiesto la tendencia expansiva del nivel de gasto público municipal a lo largo de la década. En esta definición de gasto no se computan los pagos por amortizaciones de deuda pública, ya sea consolidada o flotante, pero sí se contabilizan los gastos que el endeudamiento genera, como es el caso de los pagos por intereses y servicios de la deuda, partidas cuya evolución puntual se analiza más adelante.

⁸ Son los gastos de funcionamiento y comprenden las erogaciones en Personal y Bienes y Servicios.

Desde una perspectiva más restringida, desagregando el gasto total se observa que los gastos operativos⁸ siguen la misma trayectoria, siendo en 1997 del orden de los 110 millones de pesos y en 2007 de 156 millones aproximadamente, con una pronunciada caída en 2002 cuando alcanza sólo los 98 millones de pesos. Esta categoría de gasto se incrementa una 42% entre puntas. Los gastos operativos son los que captan la mayor parte del gasto municipal, representando en el primer ejercicio fiscal analizado más del 88% del gasto por encima de la línea, participación que disminuye muy levemente diez años más tarde cuando capta el 85%.

El gasto en personal se incrementa desde los 50 millones de pesos hasta alcanzar una cifra superior a los 70 millones en 2007 (40% de crecimiento), y representa el 40% del gasto total del municipio. La crisis de 2001 impacta más fuertemente en los gastos en remuneraciones al personal que en el resto de los gastos tal como puede observarse en el gráfico 4, donde también se pone de manifiesto que son los que más aceleradamente inician su recuperación posterior con notables tasas de crecimiento interanual.

Gráfico 3



Las erogaciones en bienes y servicios, la otra gran partida que forma el gasto operativo municipal, resultan del orden de los 60 millones de pesos en 1997, caen a 54 millones en 2002 y se recuperan hasta los 85 millones de pesos en 2007. Nótese que, si bien recién en el ejercicio 2006 esta partida logra recuperar los guarismos de 2001, exhibe un incremento entre puntas del orden del 44%.

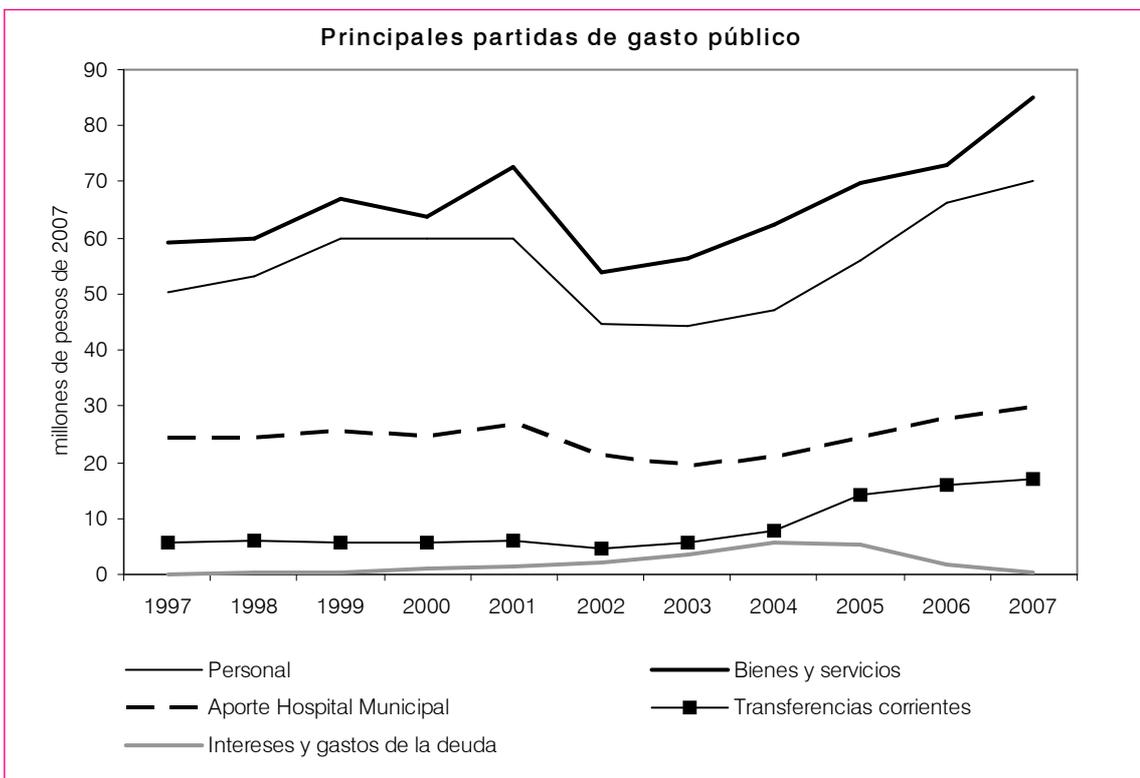
Es preciso destacar que, dentro de la partida Bienes y Servicios, se encuentra la transferencia de más de 15 millones de pesos que realiza el municipio al Hospital Municipal Leónidas Lucero. El aporte al hospital en 1997 es cercano a los 24 millones de pesos y se incrementa a lo largo del período un 22%, tasa de crecimiento sustancialmente menor a la observada en el rubro bienes y servicios y también es inferior a la registrada en el gasto total. Efectivamente, la participación del aporte al Hospital Municipal disminuye a lo largo del período desde el 20% en 1997 hasta el 16% registrado en 2007, perdiendo cuatro puntos porcentuales. En este punto vale destacar que parte de la transferencia por coparticipación que recibe el municipio se debe, de acuerdo a lo establecido por la mencionada Ley 10.559, a la posesión de establecimientos oficiales para la atención de la salud y se determina en función del nivel de complejidad, grado de ocupación y número de camas. Tal como se analiza en la sección correspondiente las transferencias de la provincia son crecientes en el período. A esto debe sumarse que existe una tasa municipal específicamente creada para el financiamiento del referido hospital.

Los gastos corrientes⁹ son un concepto más amplio, que suman a los gastos operativos del municipio las transferencias corrientes y los intereses y gastos de la deuda contraída en ejercicios anteriores. La evolución de la serie (gráfico 3) replica, a grandes rasgos, el comportamiento observado en los gastos operativos. Al inicio del período el total de gastos corrientes es de 115 millones de pesos mientras que en 2007 la cifra asciende a los 173 millones, lo que implica un crecimiento del 50% en valores constantes.

Si se analizan las diferentes partidas en detalle, como puede verse en el gráfico 4, puede apreciarse que las transferencias corrientes se incrementan a tasas muy significativas sobre el final del período, concretamente a partir de 2005, pasando de ser el 4,5% del gasto municipal

⁹ Los gastos corrientes son gastos que incorporan bienes o servicios que se agotan con su utilización en el funcionamiento normal o corriente de la actividad estatal; no importan ningún incremento en el patrimonio o riqueza del estado.

Gráfico 4



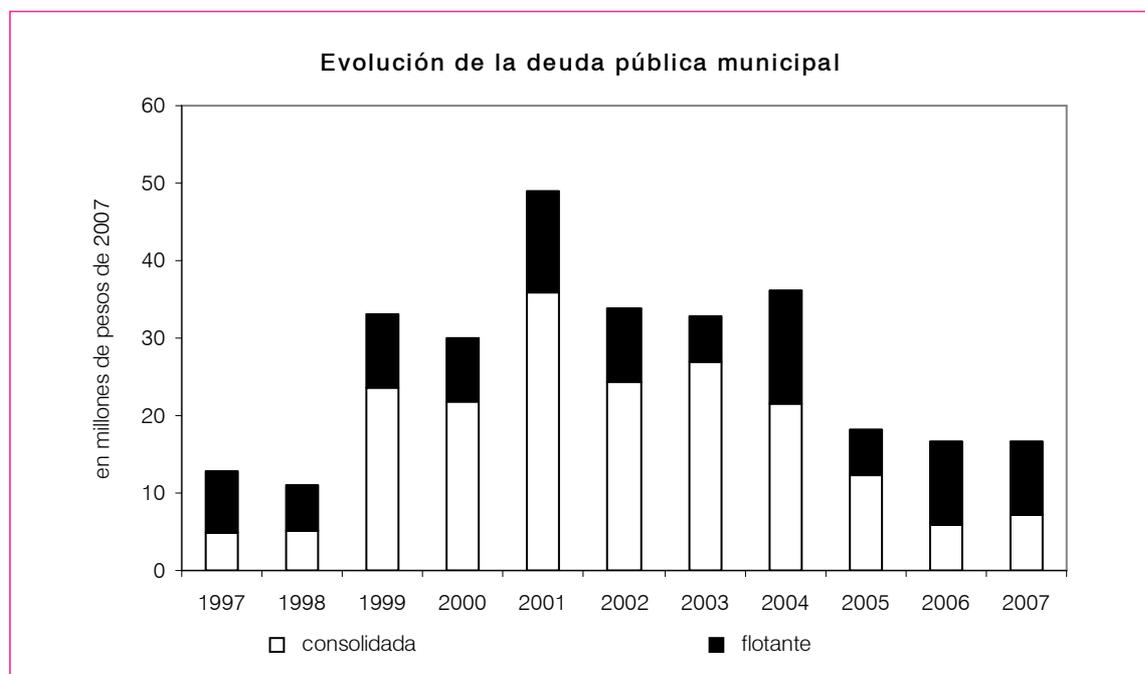


Gráfico 5

al 9,3% en 2007. De hecho, inicialmente los gastos por transferencias corrientes al inicio son menores a los 6 millones de pesos y al final superan los 17 millones de pesos. Debe tenerse en cuenta que los gastos de transferencia son erogaciones sin contrapartida, es decir que el estado no recibe nada a cambio. Como su nombre lo indica, se trata de una transferencia de ingresos desde el sector que contribuye con los recursos que se financia hacia el beneficiario del gasto. Un incremento en este tipo de gasto indica una mayor intención de redistribución por parte del sector público local.

Los gastos asociados a deudas contraídas en ejercicios anteriores tienen una elevada tasa de crecimiento entre puntas, superior al 155% a precios de 2007. Inicialmente el gasto por este concepto es cercano a los 100 mil pesos, mientras que al final del período supera los 250 mil pesos. Sin embargo, este análisis no describe de modo completo la dinámica de esta clase de erogaciones, dado que, como puede verse en el gráfico 4, entre los años 2001 y 2005 alcanza cifras sustancialmente superiores a las de los extremos. Esto se relaciona con la evolución del pasivo municipal durante estos años, dado que cuanto mayor es el nivel de endeudamiento mayores son los montos gastados en intereses asociados al servicio de la deuda. En el gráfico 5 se muestra el stock de deuda pública municipal, también en valores constantes de 2007.

¹⁰ Los gastos de capital son erogaciones que incorporan bienes que no se agotan en el primer uso y constituyen un incremento en el patrimonio del estado.

Los gastos de capital¹⁰ se incrementan en el período un 27% y están integrados mayormente por la inversión en trabajos públicos. La realización de obra pública capta en 1997 el 6% del total de gastos mientras que su participación cae en 2007 al 5%, absorbiendo poco más de 9 millones de pesos en el último ejercicio. En 2004 se registra un gasto más importante en trabajos públicos cuando se invierten casi 20 millones de pesos. Esto indica que la partida de gastos de capital tiene una mayor variabilidad que la de gastos corrientes

El resultado de las cuentas públicas

A fines de evaluar el resultado de la gestión municipal se analizan los principales conceptos de déficit público, avanzando desde las definiciones más restringidas hacia las que computan un conjunto de gastos mayor.

Tal como se menciona al comienzo de la nota, se utiliza para el cálculo el criterio de lo devengado. El punto de partida para todos los desarrollos de cálculo del déficit es la identidad contable que establece la igualdad entre el total de egresos e ingresos. A partir de esa expresión se pueden elaborar definiciones alternativas según el agrupamiento de rubros que se adopte, de acuerdo a los resultados que se pretenda evaluar. Entre los principales de encuentran el resultado operativo, el resultado corriente, el resultado primario y el endeudamiento neto.

Resultado operativo. Es la definición más restringida del resultado de la gestión fiscal y se refiere exclusivamente a los componentes no financieros de las operaciones corrientes. La existencia de déficit operativo refleja una crítica situación fiscal porque implica el financiamiento de gastos ordinarios con endeudamiento lo cual contribuye a aumentar la carga de la deuda en los períodos siguientes. Se calcula como la diferencia entre los egresos operativos y la recaudación tributaria e ingresos por ventas de bienes y servicios. Esta definición se asocia al resultado de la gestión pública propia del período no computando el déficit originado en los pagos de intereses derivados de desequilibrios de períodos anteriores. Durante la totalidad del período 1997-2007 el municipio local posee superávit operativo tal como puede apreciarse en el gráfico 6, con su mínimo registrado en el ejercicio 1999 cuando caen notablemente los recursos municipales y su máximo nivel en 2004. En 2007 el municipio cierra el ejercicio con un superávit operativo del orden de los 30 millones de pesos.

Resultado corriente. Si al déficit operativo se le suman los intereses pagados por deudas contraídas en ejercicios anteriores y se le restan los intereses percibidos se obtiene el déficit corriente. A lo largo del período se observa ahorro corriente en todos los ejercicios con excepción de 1999 cuando, teniendo superávit operativo, el municipio incurre en un déficit corriente de 3 millones de pesos. En los años siguientes la situación mejora culminando el período de análisis con casi 13 millones de pesos de superávit corriente (gráfico 6).

Resultado primario. Esta definición se estima restando a los ingresos corrientes del ejercicio, la suma de los gastos totales excluyendo los pagos por intereses y servicio de la deuda pública. Aquí el desempeño del municipio muestra mayores dificultades, particularmente durante los ejercicios 1999 a 2001 cuando exhibe déficits primarios de magnitud relativamente importante. De hecho tanto en 1999 como en 2001 alcanzan cerca del 10% del presupuesto municipal. A partir de allí se recompone la situación aunque se pone de manifiesto una notable reducción en el superávit primario a partir de 2006, alcanzando en 2007 un valor de 2 millones de pesos.

Endeudamiento neto. Una definición aún más amplia del déficit corresponde al concepto de necesidad de financiamiento neta, que cuantifica los gastos corrientes y de capital físico no cubiertos por los ingresos corrientes u ordinarios del sector público. Esta metodología registra "encima de la línea" a todas las operaciones que no crean ni anulan un pasivo del sector público. Si las operaciones modifican el pasivo del sector público se consideran como forma de financiamiento, ya sea positivo o negativo, y se registran "debajo de la línea". Teniendo en cuenta este criterio, a modo de ejemplo, los pagos de intereses de deuda forman parte del gasto mientras que el reembolso del principal va por debajo. En el caso de gobiernos locales, esta medición indica las posibles necesidades de toma de deuda para afrontar el déficit existente. Al igual que lo observado en el resultado primario, durante los años 1999, 2000 y 2001 el municipio tiene evidentes necesidades de financiamiento. Esta circunstancia se correlaciona con la evolución del stock de deuda pública consolidada durante el período (gráfico 5), donde puede observarse que en aquellos años donde se observa un nivel de endeudamiento neto se incrementa la toma de deuda por parte del municipio. Actualmente el municipio no se encuentra en una situación donde se requiera cubrir una brecha de financiamiento, con un excedente de ingresos ordinarios por sobre los gastos de 1,8 millones de pesos.

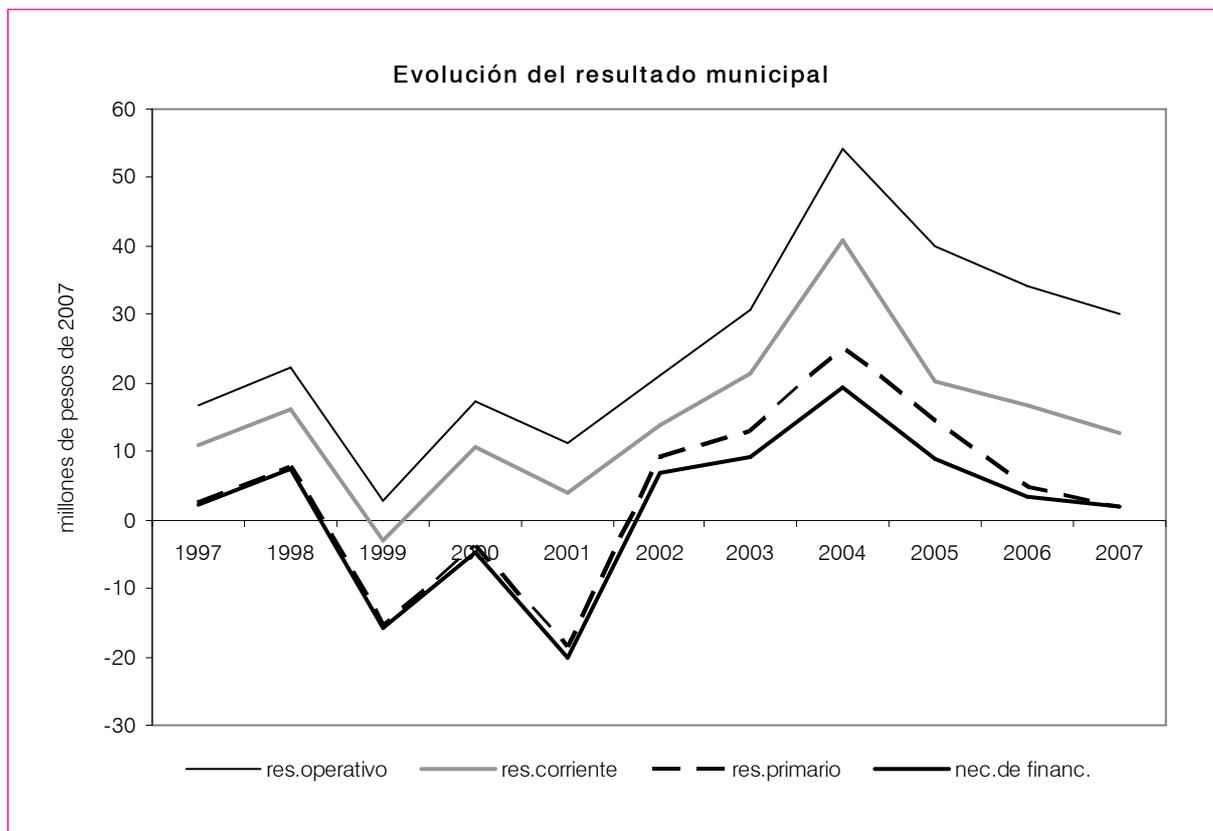


Gráfico 6

Comentarios finales

Luego de analizar la estructura de ingresos municipales y gastos a lo largo de diez años puede señalarse como punto importante que la presión tributaria municipal, medida en relación al producto, ha permanecido casi constante a lo largo de estos años, lo que contrasta con la evolución de la presión tributaria nacional que se ha incrementado significativamente. Esto confirma que el actual sistema de distribución de poder tributario concentra una proporción cada vez mayor de recursos en el nivel central produciendo efectos políticos y económicos de "dependencia fiscal" muy desfavorables. Además, la estructura tributaria municipal cada vez otorga más peso a los gravámenes a las empresas frente a los que directamente tributan las personas. Este fenómeno, también generalizado en el país, tiene consecuencias económicas negativas y responde a condiciones políticas que derivan de la concentración de recursos fiscales mencionada a lo largo del estudio.

Desde el punto de vista del gasto, se confirma en Bahía Blanca la tendencia expansiva observada en el orden nacional, provincial y en el resto de los municipios. En lo que respecta a la composición se observa una mayor participación en los gastos corrientes, que se incrementan a una tasa más elevada que los gastos de capital, fundamentalmente como consecuencia del crecimiento en las remuneraciones y también en las transferencias corrientes. ■