

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y REGLAS FISCALES EN LA PROVINCIA DE MENDOZA¹

Juan Víctor Diblasi,
JTP Finanzas del Sector Público (LA), Docente de Finanzas Públicas (LE) FCEUNCuyo.
juan.diblasi@fce.uncu.edu.ar

I. Problema y objetivos

El debate sobre la intervención del sector público en la economía se remonta a la discusión entre Hayek y Keynes desarrollada durante las décadas del 30 y 40. Siendo la teoría desarrollada por el segundo la que sustenta desde un punto de vista de la economía el amplio accionar del estado. Asumiendo que no es factible un país sin estado y que los grados de intervención estatal son variados (llegando incluso hasta situaciones de alto grado de planificación centralizada), resulta necesario hablar de la responsabilidad del sector público en su actividad.

Esta actividad se refiere a sus procesos básicos de recaudación, gasto, endeudamiento y emisión monetaria con el objeto de financiar al mismo sector público.

En este ámbito surgen las reglas fiscales que se definen en general como un conjunto de normas con las que se elabora y ejecuta el presupuesto de un gobierno, sea este nacional, provincial o municipal².

De manera estricta las reglas fiscales se refieren a la limitación de una o varias variables vinculadas a los gastos, ingresos y deuda pública³.

El uso de reglas tiene aparejada ventajas, que se vinculan al papel estabilizador de la política fiscal ya que al existir la regla actúa como un estabilizador automático de los ciclos económicos.

En paralelo al debate sobre el tamaño relativo del sector público y el grado de intervención en la economía se desarrolla la discusión de cómo son las potestades tributarias en cuanto a erogaciones y

¹ Este documento es un resumen para presentar en las Jornadas de Ciencias Económicas de la FCE UNCuyo en 2024. El documento final forma parte del trabajo final del Doctorado en Ciencias Económicas dirigido por el Dr. Luciano Di Gresia.

² ALESINA y PEROTTI (1996).

³ KENNEDY, ROBBINS y DELORME, (2001).

recaudación entre jurisdicciones (Nación, Provincias y Municipios). Es decir, se pone en discusión qué tributos deben recaudarse y en qué debe gastarse a cada nivel.

Esta discusión está presente en particular en la provincia de Mendoza en lo relativo a la distribución secundaria de recursos que se ha visto afectada con los datos de población del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Este debate pone en discusión todo el esquema de reparto provincial donde el 65% de los recursos es distribuido en función de población a los 18 municipios de la provincia.

El presente trabajo tiene como objetivo exponer la situación de los municipios de la provincia de Mendoza en cuanto el grado de cumplimiento de las reglas fiscales en el período 2009/2022. A su vez describirá la situación en cuanto a distribución de recursos entre la Provincia y los 18 municipios que la componen. Luego de analizar la situación de las reglas fiscales por parte de los municipios, y de su régimen de participación se analizarán mejoras a ambos marcos normativos con énfasis en la interacción entre ambos.

II. Estructura y metodología

En la primera sección se realizará un breve análisis de la literatura en cuanto al cumplimiento de las reglas fiscales y el rol de los regímenes de distribución de recursos.

Luego, se realiza un análisis de la normativa provincial en cuanto a la existencia de reglas fiscales y se revisa cómo es el actual régimen de distribución de recursos en la provincia de Mendoza.

En tercer lugar, se verificará el cumplimiento de los objetivos de la ley de responsabilidad fiscal a nivel local y se realizará un análisis de indicadores municipales evaluando su incorporación al régimen de distribución de recursos. Luego se expondrán las vinculaciones entre las reglas fiscales y la distribución de recursos.

La metodología es descriptiva y a la vez evaluativa. Se realizará una descripción analítica del marco en el que se desarrollan las reglas fiscales, para explicar la relación entre éstas y los principios de responsabilidad fiscal y luego se analizará su cumplimiento.

Las fuentes de información serán la legislación provincial, concentrada principalmente en el Tribunal de Cuentas, el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

III. Los regímenes de distribución de recursos

La literatura otorga a los regímenes de distribución de recursos interjurisdiccionales el rol de solucionar los desequilibrios verticales y los desequilibrios horizontales. Enmarcados dentro de la teoría de la Descentralización (Oates, 1972) el régimen ideal debería cumplir con las siguientes funciones⁴:

- Lograr mayor equidad en el acceso a servicios públicos, garantizando que todos los ciudadanos tengan acceso a un nivel mínimo de servicios independientemente de la región en la que residan.
- Reducir las migraciones motivadas por la búsqueda de mejores oportunidades en regiones con mayor capacidad fiscal.
- Promover la responsabilidad fiscal al proporcionar transferencias corrientes estables e incentivar a los gobiernos subnacionales a gestionar sus recursos de manera responsable.
- Estimular un desarrollo regional más equilibrado, fomentando el crecimiento en todas las regiones y no solo en aquellas con mayor capacidad fiscal.
- Lograr mayor autonomía de los gobiernos subnacionales en la gestión fiscal, lo que resultaría en una mejor rendición de cuentas a sus ciudadanos.

Como se verá más abajo existe una fuerte relación entre la descentralización de los gastos y de los recursos a los gobiernos subnacionales, cómo es el financiamiento y cuál es el grado de responsabilidad fiscal.

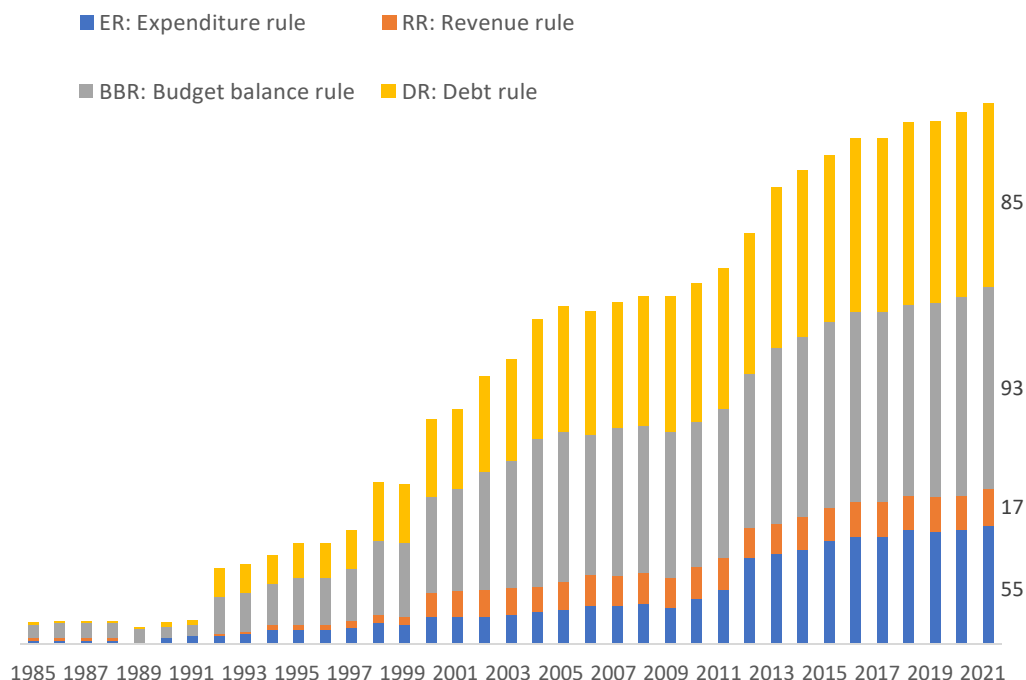
IV. Las reglas fiscales

El control del gasto público y la sostenibilidad de la deuda son dos objetivos de política económica que todos los gobiernos deben ocuparse para poder tener unas finanzas públicas ordenadas.

El Gráfico N°1 presenta qué proporción representa sobre el total de reglas fiscales cada tipo de regla fiscal. Los tipos de reglas fiscales se encuentran definidos como reglas de deuda (DR: Debt rule), reglas de equilibrio presupuestario (BBR: Budget balance rule), reglas de ingresos (RR: revenue rule) y reglas de gastos (ER: Expenditure rule). El gráfico destaca la importancia que se le ha dado a las reglas vinculadas a la deuda y al equilibrio presupuestario, participando estas dos categorías con el 40% cada una del total de reglas diseñadas.

⁴ Este detalle es un resumen del capítulo 5 de Muñoz M., Andrés F. Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación / autores y editores, Andrés F. Muñoz M., Emilio I. Pineda, Axel Radics.

Gráfico 1 Cantidad de países con reglas fiscales, evolución



Fuente: Fondo Monetario Internacional (IMF, Fiscal Rules Dataset, 1985-2021)

No siempre las reglas fiscales son cumplidas por los gobiernos. Resulta importante el nivel en el que se establecen ya que las reglas son más difíciles de romper si están en la Constitución. Sin embargo, también son menos flexibles. A modo de ejemplo, el Pacto Fiscal Europeo (2012) recomienda a los estados miembros de la zona del euro que conserven su regla de equilibrio presupuestario en su constitución nacional (Asatryan et al., 2018). Estos cambios de tipo institucional son los que se buscaran proponer como formas de mejorar el régimen establecido en la provincia.

También se han propuesto mejoras en los sistemas de administración financiera como paso previo para poder implementar reglas fiscales (Corbacho & Ter-Minassian, 2013). El proceso realizado en Mendoza podría considerarse a priori como inverso ya que en 2004 se sanciona la Ley de Responsabilidad Fiscal y en 2014 la nueva Ley de Administración y Control que incluye, entre otros, a los sistemas de administración financiera.

Corbacho & Ter-Minassian (2013) proponen una serie de debilidades en los sistemas de gestión del presupuesto que pueden amenazar el cumplimiento de las reglas fiscales numéricas. A modo de ejemplo pueden mencionar deficiencias en el control interno, no utilizar una cuenta única para el tesoro y ampliaciones presupuestarias excesivas durante la gestión del presupuesto.

V. Las reglas fiscales y los regímenes de distribución de recursos - Análisis normativo

IV.1. Régimen de Responsabilidad Fiscal

En la actualidad en la provincia de Mendoza rige la Ley 7314/04 de responsabilidad fiscal, que es obligatoria para el sector público provincial y para los municipios de la provincia.

Provincias como Mendoza, Catamarca, San Juan, Chubut y Río Negro además de adherir a la norma nacional, establecen reglas propias para sus municipios y comunas.

Es de destacar que, a diferencia de otros regímenes provinciales, no existe en la norma una invitación a los municipios a adherir a la ley. En otras provincias, por ejemplo, Catamarca la ley provincial (Ley 5677) establece que los municipios deben adherir al régimen provincial⁵.

La ley mendocina (Ley 7314) establece un número de reglas vinculadas a gastos, recursos, deuda y equilibrio presupuestario. También establece muchas reglas administrativas de presentación de la información. A continuación, sólo nos centraremos en las más importante vinculadas con el control del gasto y la sustentabilidad.

Una selección de las Reglas Fiscales establecidas por la Ley 7314 y el accionar de su órgano de aplicación se resume a continuación.

En relación con el gasto:

Equilibrio financiero, esto es que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos deberá realizarse en un marco de equilibrio presupuestario. La definición de equilibrio presupuestario en la ley provincial se vincula con la definición del mismo en el artículo 19 la ley 25917 donde se reglamenta el régimen nacional.

Esta definición originalmente⁶ engloba los ingresos corrientes, de capital menos los gastos corrientes y de capital.⁷

⁵ En el caso de Catamarca, la no adhesión al régimen municipal, impedirá la realización de operaciones de crédito público de la jurisdicción no adherida. Véase el artículo 25 de la Ley 5677 de la provincia de Catamarca.

⁶ La definición del art. 19 de la Ley 25917 luego fue excluida de la ley nacional. Sin embargo, el resultado financiero equilibrado fue incorporado en el artículo 10 ter.

⁷ El artículo 19 original de la Ley 25917 establece que el “...equilibrio se medirá como la diferencia entre los recursos percibidos —incluyendo dentro de los mismos a los de naturaleza corriente y de capital— y los gastos devengados que incluirán los gastos corrientes netos de aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital netos de aquellos destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social financiados con cualquier uso del crédito...”

En relación a los recursos:

Fondos anticíclicos: se crea un fondo provincial y uno municipal con el objeto de atenuar el impacto del gasto público en el ciclo económico. Ley 7314 establece la forma de conformación de cada fondo anticíclico, el porcentaje de recursos destinado y el organismo que debe administrar estos recursos.

Cláusulas de Fin de Mandato:

En particular existe la prohibición del incremento de las erogaciones corrientes de tipo permanente en los años de elecciones de intendente y gobernador. Esta cláusula contempla excepciones como son el nombramiento de personal policial, penitenciario, médicos, etc.

La regla de “información y procedimientos”

Adicionalmente a las reglas de orden fiscal, plenamente orientadas al equilibrio y la sustentabilidad existe una regla de “información y procedimientos”. Esta regla administrativa es la que da sustento a todo el régimen estableciendo plazos, qué tipo de información, como presentar la información y cuál es el órgano de aplicación.

El diseño de esta regla no es de menor importancia ya que una buena ley puede no tener todos sus efectos potenciales sino es bien reglamentada.

El caso de la provincia de Mendoza hace obligatorio el régimen provincial para la provincia y para los 18 municipios de la provincia, dentro de ellos la siguiente información:

- Programación financiera,
- Ejecución de gastos,
- Ejecución de recursos,
- Stock de deuda flotante,
- Stock de deuda consolidada,
- Planta de personal,
- Detalle de juicios a favor y en contra,
- Desvíos y explicación de los desvíos de la programación financiera,
- Detalle de principales contribuyentes con deuda,
- Estado de los créditos vinculados al recupero de tributos municipales
- Detalle de juicios a favor y en contra del estado municipal.

La información se presenta de manera trimestral y coincide con la presentación de información que ya solicitaba el Tribunal de Cuentas para su labor de control externo referida a los balances mensuales dentro de su proceso de fiscalización.

Mendoza no cuenta por ahora con un consejo fiscal como otras provincias, siendo el órgano de aplicación del régimen el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

El Tribunal de Cuentas, como “autoridad de aplicación” del régimen de responsabilidad fiscal provincial es el que centraliza la información, la analiza, emite informes trimestrales, y, eventualmente, coloca sanciones.

El órgano de aplicación:

El Tribunal de Cuentas es un órgano constitucional que dentro de sus procesos principales tiene el Juicio de Cuentas, el Asesoramiento e Informes Especiales y el de Fiscalización. La aplicación del Régimen de Responsabilidad Fiscal viene a formar un nuevo subproceso dentro de los que ya tiene el proceso principal de Fiscalización.

La Fiscalización en el Tribunal de Cuentas es concomitante con el desarrollo del ejercicio económico, y el Tribunal realiza un control expost cercano a las operaciones.

La documentación presentada por los municipios de manera trimestral, viene a complementar la información que ya deben presentar los municipios de manera mensual.

El subproceso de Responsabilidad fiscal

Dentro de lo que es el proceso de Fiscalización del Tribunal de Cuentas se encuadra el subprocesos de Responsabilidad Fiscal. Este subproceso contiene los siguientes pasos:

- a) Presentación de la documentación de manera trimestral
- b) Control formal de existencia de todos los anexos solicitados
- c) Informe de cumplimiento total, parcial o incumplimiento.
- d) Revisión en profundidad de la información presentada, cruce con otra información disponible en el Tribunal
- e) Informe de Seguimiento y Evaluación: elaborado en función de los procedimientos de auditoria realizados.
- f) Notificación de este informe a los responsables y a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Legislatura.

El proceso descripto, de manera sintética, establece dos instancias de comunicación. La primera se refiere al punto b) Informe de cumplimiento total, parcial o incumplimiento. Este informe es publicado dentro de los tres días de vencida la presentación de la información. Este informe incluye si se cumplieron los requisitos, de manera total, parcial o no se presentó la información.

La segunda se refiere al punto e) en lo relativo al informe técnico realizado por el Tribunal de Cuentas.

IV.2. El Régimen de distribución de recursos

La ley 6396 (1996) es la que rige el régimen de participación municipal de la provincia de Mendoza. Esta ley establece en su articulado la distribución primaria, la distribución secundaria. Adicionalmente se establecen mecanismos financieros para situaciones específicas.

La Ley 6396 fue modificada por la ley 8129 (2009) donde se ampliaron los porcentajes de distribución primaria. Hasta 2009 a los municipios les tocaba el 14% de la masa coparticipable, a partir de 2010 pasaron a participar con el 18,8%.

En relación con la distribución primaria, en la tabla siguiente se expresa cuáles son los tributos y el porcentaje que se divide entre la provincia y los municipios.

Tabla 1 Distribución Primaria

Distribución primaria - Concepto	Municipios	Provincia
Régimen de distribución de recursos entre Nación y Provincias	18,8	81,2
Impuesto sobre los Ingresos Brutos	18,8	81,2
Impuesto de Sellos	18,8	81,2
Impuesto Inmobiliario	18,8	81,2
Impuesto a los Automotores	18,8	81,2
Regalías	18,8	81,2

Fuente: texto ordenado de la Ley 6396.

En relación con la distribución secundaria, la tabla siguiente establece los prorratores establecidos.

Tabla 2 Distribución Secundaria

Distribución secundaria - Concepto	Porcentaje
En igual proporción a los 18 municipios	25
En proporción al total de población de cada municipio	65
En función del Coeficiente de Equilibrio del Desarrollo regional	10

Fuente: texto ordenado de la Ley 6396.

Como se observa en la tabla anterior la distribución secundaria está sesgada hacia población. Esto, es decir, casi dos tercios de los recursos se distribuyen en función de la cantidad de población, sin considerar criterios de eficiencia y responsabilidad fiscal.

IV.3. El Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional

La ley 6396 se establece en su anexo el Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional cuyo objetivo es "...nivelar las sumas que perciben por habitante, departamentos con similares características...". Para esto se dividió a la provincia en tres tipos de municipios

- Municipios con más de 100 mil habitantes: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, San Rafael, Las Heras, Maipú y San Martín.
- Municipios entre 30 mil y 100 mil habitantes: Luján de Cuyo, Rivadavia, General Alvear, Tunuyán y Junín.
- Municipios con menos de 30 mil habitantes: Lavalle, San Carlos, Tupungato, Malargüe, Santa Rosa, La Paz.

Es de destacar que esta clasificación fue realizada en 1996. La dinámica poblacional ha generado cambios en el desarrollo de los municipios y movimientos de habitantes de unos a otros.

IV.4. El Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2022

Con los resultados del Censo de 2022 se evidencia los cambios poblacionales de la provincia en cuanto a la distribución de sus habitantes.

El cuadro siguiente muestra esta dinámica comparando datos de 2022 estimados en base al Censo 2010 con los del Censo 2022.

Tabla 3 Cambios poblacionales

Municipio	Según Censo 2022		Según 2022		Estimación		Diferencia de Población		Cambio posición relativa	
	Población	Posición relativa	Población	Posición relativa	Censo	Estimada	-	-	Estimada	-
Capital	127.160	8	120.246	8	6.914		0			
General Alvear	52.584	11	51.288	11	1.296		0			
Godoy Cruz	195.159	5	208.408	4	-13.249		-1			
Guaymallén	321.966	1	340.402	1	-18.436		0			
Junín	46.604	13	43.778	13	2.826		0			
La Paz	12.086	18	10.940	18	1.146		0			
Las Heras	234.401	2	240.841	2	-6.440		0			
Lavalle	47.167	12	45.255	12	1.912		0			
Luján de Cuyo	175.056	6	147.214	6	27.842		0			
Maipú	219.402	3	205.905	5	13.497		2			
Malargüe	32.717	16	35.839	16	-3.122		0			
Rivadavia	63.724	9	64.615	9	-891		0			
San Carlos	39.869	15	40.466	14	-597		-1			
San Martín	139.792	7	137.645	7	2.147		0			
San Rafael	215.020	4	217.068	3	-2.048		-1			
Santa Rosa	19.382	17	17.944	17	1.438		0			
Tunuyán	60.171	10	62.266	10	-2.095		0			
Tupungato	41.280	14	39.941	15	1.339		1			
Total	2.043.540		2.030.061		13.479					

Fuentes: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos, y Proyecciones elaboradas en base a resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Como se pudo observar, los municipios de Capital, Luján de Cuyo y Maipú explican en gran medida el crecimiento de población por encima de la estimada. A su vez hay modificaciones en la participación relativa entre municipios. Maipú creció dos lugares, es decir de estar en el quinto lugar, con los datos del Censo está en tercer lugar, Tupungato pasó del lugar 15 al 14. A su vez retrocedieron en participación relativa Godoy Cruz, San Carlos y San Rafael.

Estas diferencias, modifican las demandas de bienes y servicios públicos, sus costos, y la eficiencia en la provisión.

Adicionalmente, existe un impacto en el Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional ya que sólo quedan dos municipios (Santa Rosa y La Paz) con población menor a 30 mil habitantes. Y además el municipio de Luján de Cuyo, pasó a formar parte del grupo que tiene más de 100 mil habitantes.

VI. El cumplimiento de las reglas fiscales a nivel municipal

Para poder evaluar el cumplimiento de reglas fiscales a nivel municipal, deben considerarse los siguientes aspectos:

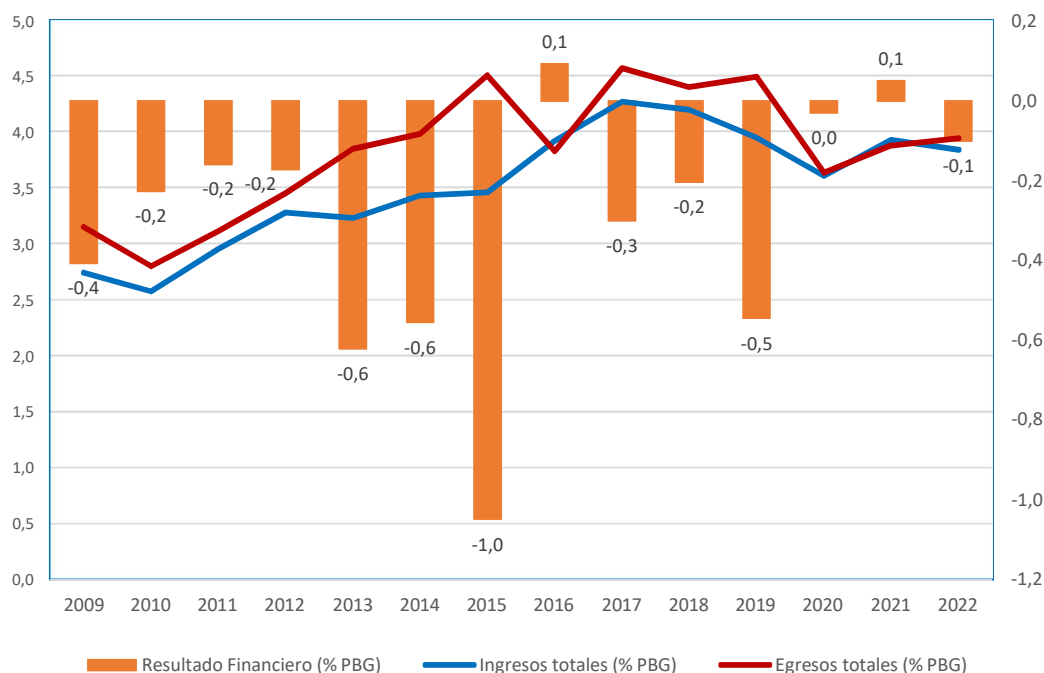
- 1- El régimen provincial fue sancionado en 2004, y está vinculado al régimen nacional que ha sufrido cambios. En particular los cambios sufridos son en la definición de Equilibrio Financiero.
- 2- Existen muchos datos que deben ser presentados por exigencia de la Ley 7314. Sin embargo, los datos no responden a las definiciones de la misma ley. Por ejemplo, cuando la regla establece la prohibición de aumentar los gastos corrientes de tipo permanente y establece excepciones, en los datos presentados no figuran las excepciones.
- 3- No existe una mención explícita al cumplimiento de las reglas fiscales como son enunciadas en la ley. El Tribunal de Cuentas como órgano de aplicación de la ley y, a su vez, órgano de control de legalidad constitucional, no realiza control de gestión. No existe una mención respecto de si se cumplen las reglas fiscales o no. Existen informes de seguimiento que tienen la limitación de referirse a las operaciones de los municipios y a su legalidad.
- 4- Existen faltantes de información en algunos municipios, algunos porque no la presentaron en tiempo y otros porque la presentan codificada de manera no homogénea con el resto de los municipios.

Considerando lo anterior este trabajo realiza una revisión del cumplimiento a nivel agregado de las reglas fiscales.

Equilibrio Presupuestario.

Se refiere a la suma de ingresos corrientes y de capital, menos las erogaciones corrientes y de Capital. Para el período 2009-2022 la exposición de Erogaciones, Recursos y Resultado Financiero se puede observar en el gráfico siguiente:

Gráfico 2 Resultado Financiero agregado de los 18 municipios



Fuente: Elaboración propia en base a los datos publicados en el Tribunal de cuentas y en la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

En sólo dos años (2016, y 2021) del período considerado se observa superávit financiero. Es de destacar que el concepto de equilibrio empleado surge de la ley 7314 en su referencia a la ley 25917

El uso de la regla de equilibrio financiero definido como ingresos totales menos gastos totales es válida, como buena práctica de la gestión de las finanzas públicas. El control de los déficits fiscales permite hacer que las finanzas públicas sean sostenibles en el largo plazo.

Fondos Anticíclicos

Los fondos anticíclicos creados con el objeto de atenuar el ciclo económico, fueron constituidos en su origen, pero su duración fue breve. A partir de 2009 comenzó a exceptuarse su constitución, llegando a establecerse que en 2023 se proponga una nueva forma de constitución y utilización del fondo Anticíclico.

La normativa vinculada a estos eventos de suspensión es la siguiente:

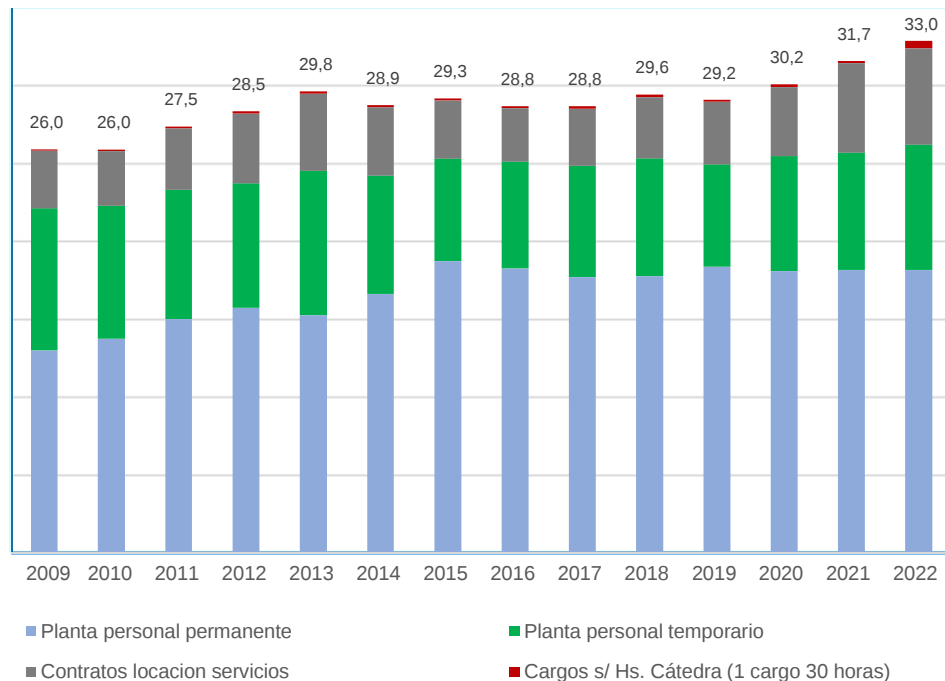
- En la Ley N° 8080/09 se suspende la integración del Fondo Anticíclico Municipal a partir del 1 de julio del año 2009 hasta el 31 de diciembre del año 2009.

- En la Ley N° 9033/18 se autoriza la suspensión de la constitución de los Fondos Anticíclicos en el ámbito de los Ejecutivos Municipales y del Poder Ejecutivo Provincial, siempre que el resultado financiero esperado para el cierre sea negativo o deficitario.
- En la Ley N° 9356/22 se autoriza la suspensión de la constitución de los Fondos Anticíclicos de los Ejecutivos Municipales y del Poder Ejecutivo Provincial, siempre que el resultado financiero esperado para el cierre sea negativo o deficitario.
- En la Ley N° 9433/2022 se suspende la constitución de los Fondos Anticíclicos previstos por el artículo 10 de la Ley 9356.

Fin de Mandato: Planta de personal

De acuerdo al artículo 46 de la Ley 7314, no está permitido incrementar la planta de personal de tipo permanente en los años de elecciones de gobernador y de intendente. El gráfico siguiente muestra la evolución de la planta de personal total de los 18 municipios considerando personal permanente, personal temporario, contratos de locación, y horas cátedras (transformadas a cargos para hacerlas comparables).

Gráfico 3 Planta de Personal agregada de los 18 municipios



Fuente: Elaboración propia en base a los datos publicados en el Tribunal de Cuentas.

La información del gráfico está al cuarto trimestre y se puede observar que el desempeño en los años eleccionarios ha sido:

- De 2010 a 2011 la planta de personal total aumentó de 26 mil a 27,5 mil.

- De 2014 a 2015 la planta de personal total aumentó de 28,9 mil a 29,2 mil.
- De 2018 a 2019 la planta de personal total disminuyó de 29,6 mil a 29,2 mil.

Es de destacar que existen dos limitaciones a la verificación de esta regla:

1. No se ha relevado para este estudio información del segundo trimestre de cada año de elecciones, que permitiría verificar el aumento en los trimestres tres y cuatro.
2. La información provista no informa si los incrementos en la planta de personal son debidos a las situaciones de emergencia estipuladas por la misma ley.

VII. Una breve descripción de las finanzas públicas municipales

LA estructura de las finanzas públicas municipales se basa en una función de producción asociada a la prestación de servicios.

Los recursos provienen fundamentalmente de tres fuentes, recursos propios municipales (tasas, derechos, contribuciones), los de jurisdicción provincial (transferencias por el régimen de participación) y de jurisdicción nacional (transferencias por coparticipación y otras)

El dato destacado es que en promedio solo el 22,9% de lo recaudado por los municipios es de jurisdicción municipal.

En cuanto al gasto se concentra fundamentalmente en personal, servicios e Inversión real (trabajos públicos)

El cuadro siguiente establece los promedios entre 2009 y 2023 por cada rubro de la ejecución presupuestaria económica y por objeto del gasto.

Tabla 3 Estructura Finanzas Públicas Municipales

Estructura de ingresos y erogaciones en % de los Ingresos y Erogaciones totales	Promedio 2009-2023
1. Ingresos Corrientes	96,9
1.1. De Jurisdicción Municipal	22,9
1.2. De Jurisdicción Provincial	41,9
1.3. De Jurisdicción Nacional	32,1
2. Erogaciones Corrientes	81,9
2.1. Operación	79,0
2.1.1 Personal	50,6
2.1.2 Bienes	6,2
2.1.3 Servicios	22,2
2.2 Intereses y Gastos de la Deuda	0,6
2.3 Transferencias Corrientes	2,3
4. Ingresos de Capital	3,1
4.1 Venta de Bienes de Uso	0,2
4.2 Reembolsos	0,5
4.3 Otros Recursos de Capital	2,4
5. Erogaciones de Capital	18,1
5.1. Inversión Real	16,5
5.1.1 Bienes	2,3
5.1.2 Trabajos Públicos	14,2
5.2 Inversión Financiera	0,2
5.3 Transferencias de Capital	1,0
5.4 Bienes Preexistentes	0,4
5.5 Otras erogaciones de capital	0,1

Fuente: elaboración propia en base a los datos publicados por el Tribunal de Cuentas.

Existen en la teoría diversos indicadores que permiten identificar la eficiencia en las finanzas públicas municipales. Alguno de éstos son los siguientes:

- Autofinanciamiento: definido como los ingresos de jurisdicción municipal sobre el total de recursos municipales.
- Correspondencia Fiscal: definido como los ingresos de jurisdicción municipal sobre el total de erogaciones municipales.
- Población Servida: definida como la cantidad de habitantes por cada empleado municipal
- Inversión Pública: definida como el porcentaje de erogaciones de capital sobre el PBG municipal
- Resultado Económico: definido como el ahorro o desahorro corriente en términos porcentuales del PBG
- Resultado Financiero: definido como el total de recursos menos el total de los gastos en porcentaje del PBG.
- Tamaño relativo del sector público municipal: definido como el total de erogaciones municipales como porcentaje del PBG municipal.

Tabla 4 Indicadores municipales

Año	Autofinanciamiento	Correspondencia Fiscal	Población Servida	Inversión Pública (% PBG)	Resultado Económico (% PBG)	Resultado Financiero (% PBG)	Tamaño relativo SP municipal (% PBG)
2009	0,22	0,19	67	0,60	0,00	-0,41	3,16
2010	0,23	0,21	68	0,41	0,07	-0,23	2,81
2011	0,20	0,19	65	0,48	0,21	-0,16	3,12
2012	0,21	0,20	64	0,44	0,13	-0,17	3,46
2013	0,21	0,18	62	0,60	-0,14	-0,62	3,86
2014	0,19	0,16	65	0,58	-0,10	-0,55	4,00
2015	0,19	0,15	64	0,58	-0,55	-1,05	4,52
2016	0,22	0,22	66	0,41	0,43	0,09	3,84
2017	0,23	0,22	67	0,95	0,48	-0,30	4,58
2018	0,26	0,25	66	1,01	0,66	-0,20	4,41
2019	0,29	0,25	67	1,10	0,46	-0,54	4,50
2020	0,24	0,23	66	0,48	0,39	-0,03	3,65
2021	0,24	0,25	63	0,79	0,77	0,05	3,89
2022	0,26	0,25	61	1,03	0,88	-0,10	3,95
Promedio	0,23	0,21	65	0,68	0,26	-0,30	3,84

Fuente: elaboración propia en base a los datos publicados por el Tribunal de Cuentas.

En cuanto al Autofinanciamiento se observa que en el período considerado ha aumentado, encontrándose en 2019 la mayor ratio de 0,29.

La Correspondencia Fiscal se ha visto incrementada, encontrándose en 2022 en el valor más alto de 0,25.

La Población Servida ha empeorado, en 2022 el valor de 61 cuando en 2010 tuvo su máximo en 68.

La Inversión Pública se encuentra en su mayor valor en 2019 con 1,10 y en 2022 el segundo mejor registro de 1,03.

El Resultado Económico presenta una evolución positiva, siendo superavitario 11 de los 14 años considerados. Este dato es consistente con el incremento en la inversión pública.

El resultado Financiero se ha visto mejorado desde el valor más bajo de -1.05 en 2015 al -0.10 en 2022.

VIII. Consideraciones sobre la combinación del régimen de responsabilidad fiscal y el de distribución de recursos

No pudo desarrollarse un régimen de responsabilidad fiscal cuando el 23% de los recursos municipales son propios, y el 77% depende de otras jurisdicciones. El sesgo hacia el gasto de los municipios está implícito ya que no tienen el costo de recaudar.

A su vez no es claro el cumplimiento de las reglas fiscales ya que a nivel agregado pocos años se ha cumplido el equilibrio financiero, la planta de personal aumenta, e indirectamente la deuda de los municipios ha aumentado.

No queda claro si las reglas se cumplen o no. Sin embargo, la información está disponible. Parecería ser necesario la participación de un órgano que tome nota del cumplimiento del régimen en cuanto a las reglas fiscales. Este órgano debería ser ad-honorem y participar junto al Tribunal de Cuentas que es el órgano de aplicación.

A su vez, no parece ser el régimen vigente de distribución de recursos una solución a los desequilibrios verticales y horizontales. Como muestran los datos, entre 2009 y 2022 los municipios no han aumentado su participación de recursos propios sobre el total. Es más, si se compara con períodos anteriores, resulta que esta participación empeoró, tal es el caso del año 1991 cuando los recursos propios de los municipios representaban el 34,83%⁸. A su vez se observa un movimiento poblacional que desarrolló el eje norte-sur incrementándose la población principalmente de los municipios de Luján de Cuyo y Maipú.

El régimen de distribución de recursos está sesgado hacia población (65%) lo que convierte a las transferencias en devolutivas sin incentivar el comportamiento fiscal responsable.

Por otro lado, los cambios en población observados en el Censo de 2022 modifican el orden de los municipios, y la importancia relativa de los mismos. De igual manera el Coeficiente de Desarrollo de Equilibrio Regional no cumple con actualización dinámica, que permita su adaptación a los cambios económicos y demográficos observados.

Por último, es de destacar el carácter netamente provisorio de la Ley 6396 ya que en su articulado establece que:

“art. 8°. Crease la Comisión Especial Bicameral de Coparticipación Municipal en el ámbito de la legislatura provincial, la que tendrá como objeto elaborar un proyecto de ley que establezca un sistema de coordinación financiera entre la provincia y los municipios.

Dicho sistema deberá tender al logro de por lo menos los siguientes objetivos:

⁸ Véase el trabajo realizado por Fabio Bertranou para la CEPAL, Descentralización Fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza, Noviembre de 1993.

- a) mayor eficiencia en el uso de los recursos.
- b) tender al mejoramiento y unificación de los sistemas de información financiera.
- c) mayor equidad en la distribución de los recursos.
- d) tender al crecimiento armónico de la provincia.”

Elementos para una propuesta integrada

Surge así la propuesta de vincular ambos regímenes y permitir darle dinámica al régimen de distribución de recursos incentivando la responsabilidad fiscal.

En cuanto a la distribución primaria se podría avanzar en dos aspectos:

- 1- Descentralizar el cobro del impuesto al automotor, ya que el gasto del mantenimiento de la infraestructura vial es casi todo del municipio.
- 2- Mejorar los catastros y las oficinas de rentas municipales, permitiendo mejorar las bases de los tributos municipales y la gestión de los créditos.

Esta propuesta podría integrarse con las siguientes características en la distribución secundaria:

- 1- Utilizar nuevos prorratores atenuando el impacto de Población, y usando indicadores de autofinanciamiento, inversión pública para incentivar el comportamiento fiscal responsable.
- 2- Utilizar toda la información del régimen de responsabilidad fiscal que permita darle dinamismo a los prorratores de la distribución secundaria. Sería posible recalcular los prorratores cada tres meses.
- 3- Crear un Consejo Fiscal que monitoree la regla fiscal y establezca mecanismos para aquellos que no la cumplan.
- 4- Establecer un fondo de apoyo a los municipios (similar al fondo anticíclico) que permita ayudar a los municipios que se encuentren con problemas
- 5- Mejorar los datos disponibles, exigiendo mayor precisión a los municipios.
- 6- Capacitar al personal municipal en los aspectos relativos a los sistemas de administración financiera de manera de evitar errores y contabilidad creativa.

IX. Conclusiones preliminares

En este trabajo se intenta vincular dos regímenes que reglamentan la acción financiera del sector público municipal: el régimen de distribución de recursos establecido por la Ley 6396 y el régimen de responsabilidad fiscal establecido por la ley 7314⁹.

En ambos regímenes hay aspectos comunes, y ambos incentivan el comportamiento fiscal responsable.

Sin embargo, cuando se focaliza sobre cada uno de ellos se encuentran inconsistencias y aspectos a mejorar.

El régimen de distribución de recursos resulta ser transitorio, sesgado hacia el prorratador de población, no soluciona los desequilibrios verticales ni horizontales. No hay dinámica en sus indicadores y no incentiva el autofinanciamiento de los municipios. A su vez luego del Censo de 2022 se presenta el problema de reordenación de la importancia relativa de municipios.

El régimen de responsabilidad fiscal si bien presenta mucha información no queda claro si las reglas fiscales principales (equilibrio presupuestario, cláusulas de fin de mandatos, deuda pública) se cumplen o no. Es decir, no hay una metodología, o un ente que se encargue de hacer un seguimiento de las reglas fiscales y su gestión. Existe una regla procedimental de presentación de información que el Tribunal de cuentas se encarga de hacer cumplir.

Conscientes de que ambos regímenes fueron concebidos en épocas distintas y lejanas a las demandas actuales postpandemia, se esboza una propuesta que integra ambos regímenes, donde se consideren:

- Fortalecer la distribución primaria por medio de la cesión del impuesto al automotor, la mejora en las bases tributarias municipales y los sistemas de administración financiera
- Mejorar la distribución secundaria disminuyendo el peso relativo del indicador de población (65%) incorporando otros indicadores que incentiven la responsabilidad fiscal.
- Constituir fondos de ayuda municipal (anticíclicos) que se activen cuando el ciclo pueda afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas municipales.
- Establecer un órgano (ad-honorem) que haga el seguimiento del comportamiento fiscal municipal, verifique el cumplimiento de las reglas y procure asistencia técnica necesaria para los municipios.

A esta propuesta hay que complementarla con mejoras en la microeconomía del sector público. Esto es mejorar los sistemas de administración y control, capacitando a los agentes y haciendo más eficientes las operaciones de compras, gestión de activos físicos, gestión de activos financieros y gestión de las personas. Todo esto alineado a los objetivos de aumentar la independencia de los municipios y mejorar la prestación de los bienes y servicios

⁹ La Ley 8706 de Administración y Control también influye en la actividad financiera de los municipios. Ésta a diferencia de la 6396 y 7314 es más nueva, ya que fue sancionada en 2014.

Queda investigar cuáles son las demandas de bienes y servicios públicos municipales sobre todo luego de la pandemia, donde salud y educación también son provistos por el sector público municipal.

El tema desarrollado no se agota en este espacio, sirva el presente trabajo de punto de inicio del análisis de la mejora de la gestión financiera municipal.

X. Referencias Bibliográficas y fuentes de información

- ALESINA y PEROTTI, Budget Deficits and Budget Institutions, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5556 (May 1996).
- ÁVILA, J. y otros, Propuesta de Federalismo Fiscal, Buenos Aires, Consejo Empresario Argentino (2000).
- ARGENTINA, Constitución Nacional reformada (1994).
- ARGENTINA, Decreto Nacional No 1731 de reglamentación de la Ley No 25.917 de Responsabilidad Fiscal de Argentina, (2004).
- ARGENTINA, Leyes Nacionales No 12139, 12143, 12147, 14390, 14788, 20221, 23548 y 25917.
- ASATRYAN, Z., CASTELLÓN, C., & STRATMANN, T. (2018). Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions. *Journal of Public Economics*, 167, 105–119. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.001>
- BEMQUERER COSTA, Marcos, Ministro Substituto, Tribunal de Cuentas de la Unión. (Filminas).
- Fabio BERTRANOU, Fabio, Descentralización Fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza, CEPAL, Noviembre de 1993.
- BID, Las Instituciones Fiscales del Mañana (2012).
- BRASIL, Ley Complementaria 101 de Responsabilidad Fiscal (2000).
- BRAUN, M., GACANO N., ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina, revista CEPAL (2007).
- CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL, El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en el Sector Municipal, Documento de investigación No 2
- CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL, Resolución No 9 Indicadores Fiscales Financieros Agregados (2005).
- CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL, Resolución No 23 Indicadores Sectoriales de Gestión Pública del Gasto y de la Recaudación (2006).
- COSTA NUNES, R., “Uma avaliação da lei de responsabilidade fiscal do Brasil à luz das experiências internacionais”, en 39 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, UN Córdoba, (2006).
- CORBACHO, A., & TER-MINASSIAN, T. (2013). Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules. In *The International Handbook of Public Financial Management* (pp. 38–60).

- DAVOODI, Hamid et al., Fiscal Rules Dataset: 1985-2021, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- DÍAZ FREÍIS, Luciana, Lecciones importadas: La responsabilidad fiscal en Chile, Brasil y Argentina “9o Seminario sobre Federalismo Fiscal” (2006).
- MECON, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales,
<https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/asuntosprovinciales>
- FARAH, Patricia, Reglas fiscales, su aplicación en Argentina (Filminas). Guía sobre la Ley de Responsabilidad fiscal en Brasil, www.planejamento.gov.br
- KENNEDY, ROBBINS y DELORME, The role of Fiscal Rules in determining fiscal performance (2001).
- KYDLAND y PRESCOTT, Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, The Journal of Political Economy, Vol. 85, No. 3 (Jun., 1977), pp. 473-492.
- KOPITS G., GRAIG, J., Transparency in Government Operations, Occasional paper, IMF (January 1998).
- MELAMUD, Ariel, Evaluación del Diseño y la Implementación de Reglas Fiscales: Los Programas de Financiamiento Ordenado y la Ley de Responsabilidad Fiscal (2007).
- MELAMUD, A. V., Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera, en Serie Gestión Pública Nro. 71, CEPAL -ILPES (2009).
- MENDOZA, Ley Provincial No 5379.
- MENDOZA, Ley Provincial No 7314.
- MENDOZA, Decreto No 1671.
- MUÑOZ M., Andrés F., Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación / autores y editores, Andrés F. Muñoz M., Emilio I. Pineda, Axel Radics.
- NÚÑEZ MIÑANA, H., Finanzas Públicas, cap. X, Buenos Aires, Macchi (1994).
- OATES, W.E. (1972): Fiscal Federalism, Harcourt, Brace Jovanovich, New York.
- PERES PERES N. y R. PERES PERES N., Dezesesseis anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma avaliação das finanças públicas estaduais com base em indicadores fiscais e contábeis en 49 JIFP, Córdoba, UN Córdoba, septiembre (2016).
- VEGA J.A., GARCÍA OJEDA J.C., Y DIBLASI J.V., Responsabilidad Fiscal: Evaluación del régimen en la Provincia de Mendoza (2005-2016), Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, FCE, UNC, (2017).

VEGA, J.A., GARCÍA OJEDA J.C., Y DIBLASI J.V., Propuesta de estándares de transparencia fiscal para los municipios de la provincia de Mendoza, Jornadas de Ciencias Económicas, FCE, UNCuyo (2016).