

Finanzas Municipales 1993-2010 en el contexto del Federalismo Fiscal Argentino

Marcelo Capello (UNC y IERAL)

Gustavo Diarte (UNC y IERAL)

Sebastián Freille (UCC)

Clasificación JEL:

H7 Administración estatal, autonómica y local; Relaciones intergubernamentales

H11 Estructura, ámbito y funcionamiento del sector público

Palabras claves:

Gasto público - Gobiernos Locales - Transferencias

ABSTRACT

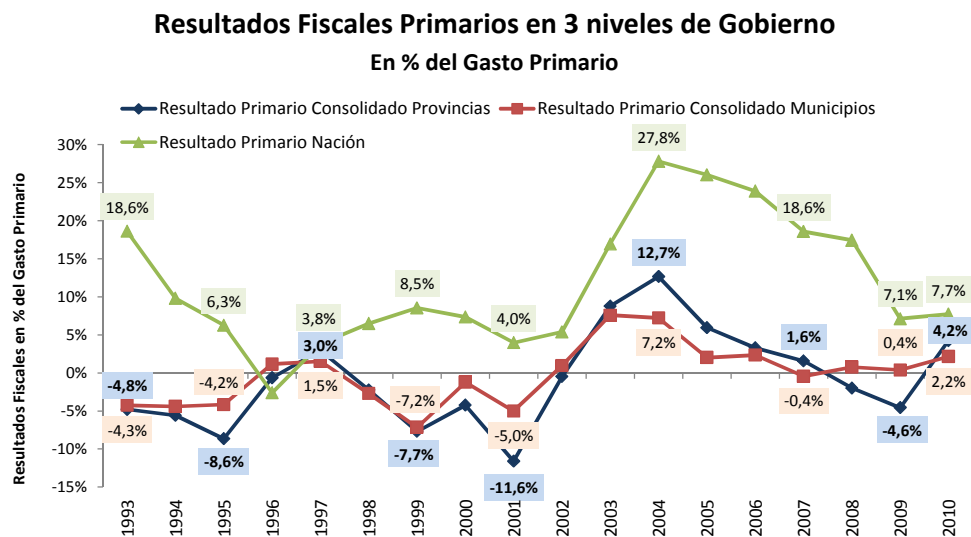
El sector municipal en Argentina explica aproximadamente 9% del gasto público consolidado, tratándose del nivel de gobierno que potencialmente más podría crecer en sus funciones si se llevase a cabo un nuevo proceso de descentralización fiscal. De todos modos, no ha resultado extensamente estudiado en sus características y evolución fiscal reciente principalmente debido a la escasa disponibilidad de información confiable al respecto.

Dado que en 2012 se dio a conocer una base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (Secretaría de Política Económica) con información fiscal municipal de la última década, en este trabajo se propone en primer lugar realizar un análisis empírico comparativo de las finanzas de los tres niveles de gobierno en Argentina, con énfasis en el sector municipal. Se estudiarán aspectos tales como los siguientes:

- Evolución del gasto público por niveles de gobierno, para el total y sus principales componentes, en clasificaciones por Finalidad y Objeto.
- Evolución de la composición del gasto público por niveles de gobierno, por Finalidad y Función.
- Tendencias a la descentralización y/o centralización fiscal en la última década.

- Evolución de los recursos municipales propios y transferidos desde otras jurisdicciones.
- Evolución del grado de correspondencia fiscal en provincias y municipios y sus causas.
- Evolución de las diferentes mediciones del resultado fiscal en los tres niveles de gobierno.
- Evolución de la Inversión Pública Real en las cuentas provinciales y municipales, y a nivel agregado del sector público, estimando sus fuentes de financiamiento (recursos propios o transferidos). Se lo hará para el conjunto de provincias y municipios, y para provincias individuales.

En segundo lugar, se analizará la evolución de los resultados fiscales a nivel de gobiernos intermedios y locales, que han resultado generalmente inferiores a los obtenidos en el nivel nacional. Particular énfasis se pondrá en los períodos recesivos (1995, 1999-2002, 2009) que suelen conllevar mayores dificultades fiscales, analizando las causas de los movimientos en las variables fiscales.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

Relacionado con lo anterior, se analizará cómo los cambios en las relaciones fiscales entre Nación y Provincias pueden luego derivar en repercusiones para los gobiernos locales, a través del sistema de coparticipación federal de impuestos y sus modificatorias, y los respectivos sistemas provinciales de coparticipación a sus municipios.

Lo anterior por cuanto la cuantía relativa de los recursos coparticipados por provincias a municipios y comunas puede modificarse por cambios ocurridos en el sistema de distribución entre Nación y Provincias. Se debe tener en cuenta que los recursos tributarios totales con que cuenta el Gobierno Nacional se pueden plantear como:

$$RTN_b = RTN_t + RTN_{nt} \quad (1)$$

RTN_b: Recursos Tributarios Nacionales Brutos

RTN_t: Recursos Tributarios Nacionales Transferibles

RTN_{nt}: Recursos Tributarios Nacionales No Transferibles

Los recursos tributarios no transferibles son aquellos que por disposición constitucional son exclusivos de la Nación, tales como las rentas fiscales provenientes del comercio exterior y las contribuciones exigidas para financiar la seguridad social.

Por ende, las transferencias tributarias a provincias pueden provenir de dos fuentes: las que se originan en la coparticipación federal de impuestos y las que provienen de la distribución de tributos por regímenes especiales o asignación específica. Desde 1988 la coparticipación federal se rige por la Ley Nacional N° 23.548, que al igual que su antecesora (Ley N° 20.221 de 1973), intentó concentrar la mayor parte de los tributos existentes bajo un único sistema de distribución a provincias. Si bien ese era su espíritu original, aquella norma dejó abierta la posibilidad de que no formaran parte de la masa coparticipable el producido de tributos (o una porción de ellos) que se distribuyeran a través de regímenes especiales o que tuviesen afectación específica de su producido.

Así, las transferencias tributarias a provincias podrían representarse con la siguiente expresión algebraica:

$$TTP = \left[(IDPP_c * \alpha) + IPP_{re} * (1 - \alpha) \right] * RTN_t \quad (2)$$

TTP: Transferencias Tributarias a Provincias

IDPP_c: Índice de Distribución Primaria a Provincias en Ley 23.548

α: Participación de recursos de la masa coparticipable por Ley 23.548 en RTN_t

IPP_{re}: Índice Implícito de Participación de Provincias en distribución de tributos por Asignación Específica o Regímenes Especiales¹

1-α: Participación de Tributos con Asignación Específica o Regímenes Especiales en RTN_t

A partir del año 1991, los regímenes especiales de distribución se multiplicaron, por lo que fue disminuyendo el parámetro α incluido en (2). Existieron modificaciones al régimen general de distribución de la Ley 23.548 por ejemplo a través de Pactos Fiscales entre la Nación y las Provincias (por ejemplo, Pactos Fiscales I y II, de 1992 y 1993, respectivamente). A partir de ellos, la distribución de los impuestos coparticipables sufrió una detracción del 15% para financiar obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos (Pacto Fiscal I y Ley 24.130). Tal detracción significó una detracción de recursos coparticipables para los Tesoros Provinciales, y en alguna proporción también para sus gobiernos locales.

De igual manera, existieron numerosas modificaciones en la distribución de impuestos individuales. Por caso en el IVA, que además de la detracción del 15% que se mencionó en el párrafo anterior, se separó un once por ciento (11%) para financiar al régimen nacional de previsión social, y de estos recursos un determinado porcentaje se asignó a las Cajas Provinciales de Jubilaciones. Estos últimos recursos llegaban a las provincias, pero ya no a sus gobiernos locales. Similares ejemplos pueden encontrarse en la distribución del Impuesto a las Ganancias y de otros tributos.

Las provincias reciben transferencias con origen en recursos tributarios nacionales, que se pueden expresar de la siguiente manera:

$$= [(\quad * \quad *) + (\quad * (1 - \quad))] * \quad (3)$$

TRTN_{pcias}: Transferencias de Recursos Tributarios Nacionales al consolidado de Provincias

IDSP_{pcias}: Índice de Distribución Secundaria Provincial

IPPP_{pcias_{re}}: Índice Implícito de Participación Provincial en distribución de tributos por Asignación Específica o Regímenes Especiales a Provincias.

¹ En realidad, se trata de un índice promedio implícito que se podría estimar a partir de la participación de cada provincia en la distribución de recursos tributarios con afectación específica o regímenes especiales de distribución.

Dadas las continuas modificaciones a la Ley 23.548 y creación de regímenes especiales de distribución, la consecuencia fue la disminución del parámetro α en la expresión (3).

A su vez, debe tenerse en cuenta que las transferencias tributarias que las provincias realizan a sus gobiernos locales suelen estar constituidas de un porcentaje de la coparticipación nacional que reciben las provincias más la participación de algunos tributos propios de cada provincia. Pero normalmente no se les participa desde la porción de recursos que las provincias reciben de la Nación con asignación específica. Por ende, cuando se extraen recursos de la masa coparticipable a provincias para repartir a través de vías específicas, los gobiernos locales dejan de participar de estas últimas. Es probable, entonces, que la caída relativa de la participación del conjunto de provincias en los recursos tributarios nacionales haya sido aún más grave en el caso de los gobiernos locales, por la situación antes planteada.

Dado lo anterior, en este trabajo se estimará la evolución de la participación de los gobiernos provinciales en los recursos tributarios nacionales totales, así como la participación de los recursos que luego las provincias derivan a los gobiernos locales desde la coparticipación nacional, sobre aquella misma base. Es probable que este sistema de “detracciones en cascada” al sistema de coparticipación explique en buena medida las dificultades de gobiernos de nivel intermedio y locales en la Argentina de las últimas dos décadas.