



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

Finanzas municipales 1993-2010 en el contexto del federalismo fiscal argentino

Marcelo Capello, Gustavo Diarte, Sebastián Freille

Ponencia presentada en XLVI Jornadas Internacionales de Finanzas públicas realizadas en 2013
en la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional Córdoba. Córdoba,
Argentina



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

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 7% del gasto público consolidado, tratándose del nivel de gobierno que potencialmente más podría crecer en sus funciones si se llevara a cabo un nuevo proceso de descentralización fiscal. No obstante no ha sido extensamente estudiado en sus características y evolución fiscal reciente principalmente debido a la escasa disponibilidad de información confiable al respecto.

En correspondencia a esto, en el análisis de evolución de las finanzas municipales pudo observarse que en la Argentina de la última década se produjo un proceso de “re-centralización” fiscal, a contramano de la descentralización ocurrida en las últimas décadas del siglo pasado. Esto se encuentra tanto a nivel de ingresos como de gastos. A modo de ejemplo, el gobierno central pasó de ejecutar el 51,5% del gasto en 1999, al 55,7% en 2010, y de recaudar 76,5% de los ingresos a 81% en igual periodo. Dicho proceso no fue acompañado por un cambio importante en la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno.

Índice

Introducción	3
El Sector Público Municipal en el Sector Público Argentino	3
Evolución de erogaciones municipales por su Objeto	7
Inversión Real Directa	11
Erogaciones por Finalidad	18
Evolución Fiscal Reciente del Consolidado Municipal	21
Ingresos Públicos	21
Erogaciones Públicas.....	25
Resultados Fiscales.....	28
Evolución de los Resultados Fiscales en los 3 niveles de gobierno	29
Transferencias Automáticas a Provincias y Municipios	31
Caída de la participación de las provincias y municipios en el reparto tributario.....	33
Reflexiones finales	37
Bibliografía	40

Introducción

El sector municipal en Argentina explica aproximadamente 7% del gasto público consolidado, tratándose del nivel de gobierno que potencialmente más podría crecer en sus funciones si se llevara 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.

En el año 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, por lo que 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.

Además, hacia el final se analiza el impacto sobre las transferencias a provincias y municipios de las modificaciones efectuadas al sistema tributario y a la coparticipación de impuestos nacionales y provinciales, dado que se introdujeron nuevos tributos con distribución especial, a la vez que se modificó el reparto de impuestos existentes con relación a lo establecido inicialmente por la Ley 23.548.

El Sector Público Municipal en el Sector Público Argentino

En un país con estructura federal, coexisten distintos niveles de gobierno, en el caso específico de la Argentina: Nación, Provincias y Municipios. Existen 2.248 gobiernos locales con amplia gama de tamaños poblacionales y distribuidos en forma muy heterogénea entre las provincias. Cada provincia cuenta con su propio criterio para definir a los gobiernos locales (municipios, comunas otros) y a su tipo de administración.

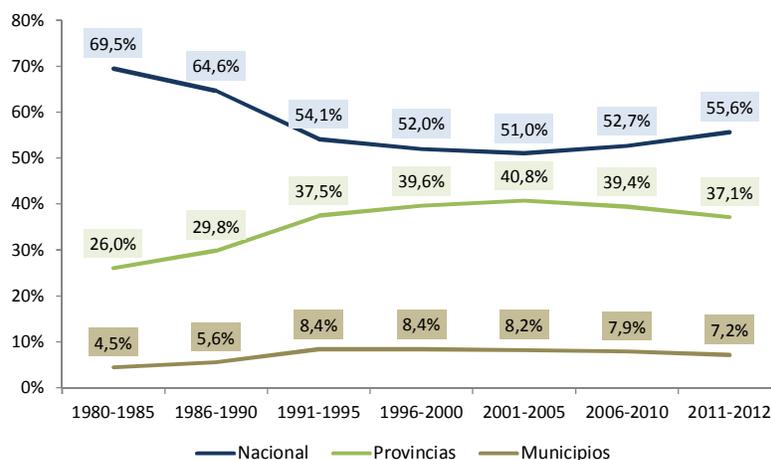
Cuadro 1: Distribución de Gobiernos Locales por Provincias

Provincias	Total de gob. locales	Municipios	Comunas	Resto
Bs. As.	134	134	-	-
Catamarca	36	36	-	-
Chaco	68	68	-	-
Chubut	45	23	-	22
Córdoba	427	249	178	-
Corrientes	66	65	-	1
Entre Ríos	266	73	-	193
Formosa	55	27	-	28
Jujuy	60	21	-	39
La Pampa	80	58	1	21
La Rioja	18	18	-	-
Mendoza	18	18	-	-
Misiones	75	75	-	-
Neuquén	58	35	-	23
Río Negro	75	38	-	37
Salta	60	58	-	2
San Juan	19	19	-	-
San Luis	65	18	-	47
Santa Cruz	27	14	-	13
Santa Fe	362	49	313	-
S. del Estero	117	28	-	89
T. del Fuego	5	2	1	2
Tucumán	112	19	-	93
Total	2.248	1.145	493	610

Fuente: Ministerio del Interior de la Nación.

En Argentina el Sector Público Municipal (SPM) representó en promedio el 7,1% del total de las erogaciones del Sector Público Argentino (SPA) en el periodo 1980-2012, mientras el conjunto de provincias y la CABA explicaron el 35,3% y el gobierno nacional el restante 57,6%. Entre el primer lustro de la década del 80 y el primero de la del 2000, el SPN fue perdiendo participación en el gasto total, desde un 69,5% a un 51,0%. Desde mediados de la última década comienza un proceso de re-centralización fiscal, en que la participación del SPN asciende hasta el 55,6% en 2011-2012.

Gráfico 1: Evolución % de participación en gasto público por niveles de gobierno



Fuente: IERAL sobre la base de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON.

La participación del SPM presentó una tendencia primero creciente, desde el 4,5% del total en el periodo 1980-1985 al 8,4% en 1996-2000. Luego desciende, hasta un 7,2% en 2011-2012. El SPP, por su parte, aumentó su participación desde un 26% en 1980-1985 a un 40,8% en 2001-2005, cayendo luego dicha participación hasta el 37,1% en 2011-2012.

En la Argentina de la última década se observó un proceso de “re-centralización” fiscal, a contramano de la descentralización ocurrida en las últimas décadas del siglo pasado. Esto se observa tanto a nivel de ingresos como de gastos. El gobierno central pasó de ejecutar el 51,5% del gasto en 1999, al 55,7% en 2010, y de recaudar 76,5% de los ingresos a 81% en igual periodo. Debe aclararse que dicho proceso no fue acompañado por un cambio importante en la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno.

Gráfico 2: Composición del Gasto Total

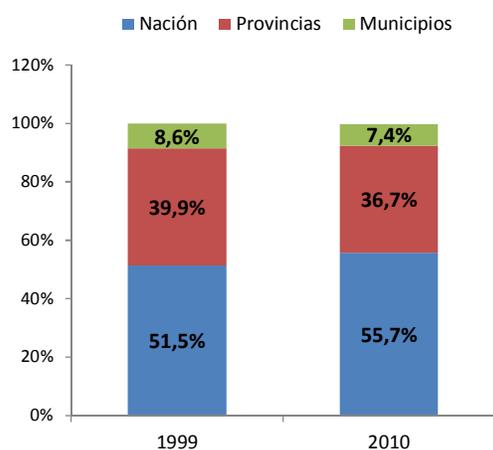
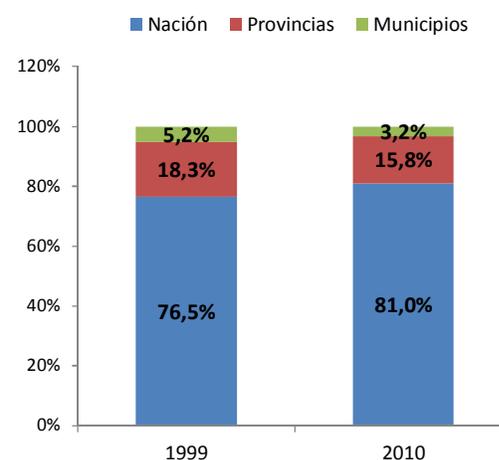


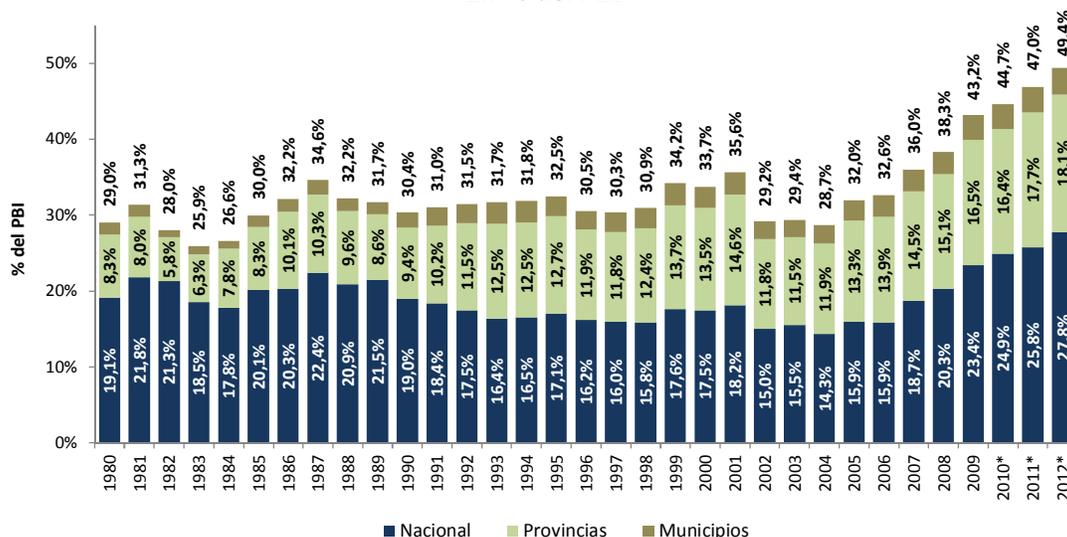
Gráfico 3: Composición de Ingresos Totales



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

En el siguiente gráfico se observa que el total del gasto del Sector Público Argentino se encuentra en niveles récord en 2012 (49,4% del PIB), con un importante crecimiento en la última década, donde se destaca la evolución que presentó el SPN por sobre los restantes niveles. En 2012 el gasto del SPA alcanzó alrededor de \$1.070 mil millones, siendo ejecutados por el gobierno nacional \$602 mil millones (27,8% del PBI), por el consolidado provincial \$392 mil millones (18,1% del PBI) y por los gobiernos de menor nivel \$76 mil millones (3,5% del PBI).

**Gráfico 4: Evolución del Gasto Público Total
En % del PBI**



Fuente: IERAL sobre la base de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON. Años 2010, 2011 y 2012 estimados. El cómputo del Gasto Público Consolidado (GPC) incluye las erogaciones del Sector Público No Financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno – Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Municipios. Las erogaciones públicas incluyen los gastos presupuestarios, pero además, aquellos que no aparecen reflejados íntegramente en el presupuesto de todas las jurisdicciones. Estos últimos son las erogaciones de las Obras Sociales Nacionales, del Sistema de Asignaciones Familiares, de las Sociedades y Empresas Públicas Nacionales, de Otros Entes (AFIP, INSSJP, etc.), el Gasto Público correspondiente a los Sistemas Provinciales de Previsión Social y las Obras Sociales Provinciales

A continuación se procede a analizar para los 3 niveles de gobierno la evolución del gasto en su clasificación por objeto y finalidad. Para el primer análisis se utilizarán datos provenientes de la Oficina Nacional de Presupuesto y la Dirección de Coordinación Fiscal con Provincias, ambos organismos pertenecientes al Ministerio de Economía de la Nación (MECON). Se disponen de datos del consolidado municipal para el periodo 1993-2010, por lo que se analiza para el mismo periodo el resto de los niveles de gobierno (no se puede presentar una consolidación a partir de esta fuente, al no contar con los montos del gasto netos de las transferencias entre niveles de gobierno). El análisis neto de transferencias sí se presenta en la comparación por finalidad y función, con información brindada por la Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON, que presenta información consolidada para el periodo 1980-2009.

Cuadro 2: Fuente de Datos Utilizados

Fuente de Datos	Periodo	Nivel de Gobierno comprendido	Tipo de Clasificación del Gasto
Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON	1980-2009	Sector Público No Financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno –Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Municipios	Gasto por Finalidad y Función
Oficina Nacional de Presupuesto del MECON	1993-2010	Sector Público Nacional base caja	Gasto por Clasificación Económica y Objeto del Gasto
Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del MECON	1993-2010	Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales del Consolidado Provincial y Sector Público Municipal Consolidado	Gasto por Clasificación Económica y Objeto del Gasto

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Evolución de erogaciones municipales por su Objeto

La clasificación por objeto del gasto permite analizar en forma sistemática las erogaciones agrupadas en diferentes categorías como pagos al personal del sector público, bienes y servicios, transferencias, entre otros, y brinda la posibilidad de identificar gastos corrientes respecto a los de capital, que permite evaluar el proceso de acumulación que realiza el sector público y su vinculación con el desarrollo de la economía.

Gráfico 5: Gasto Total En % del PBI

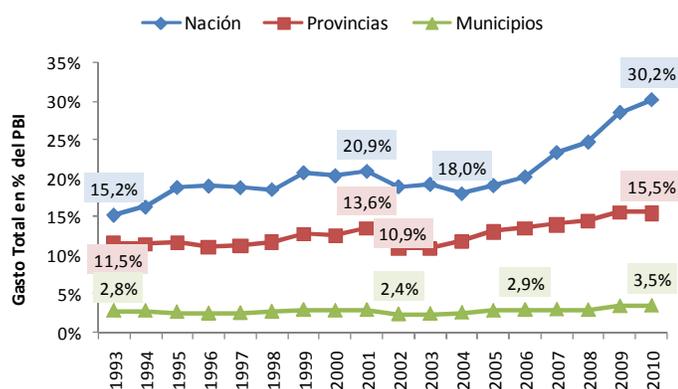
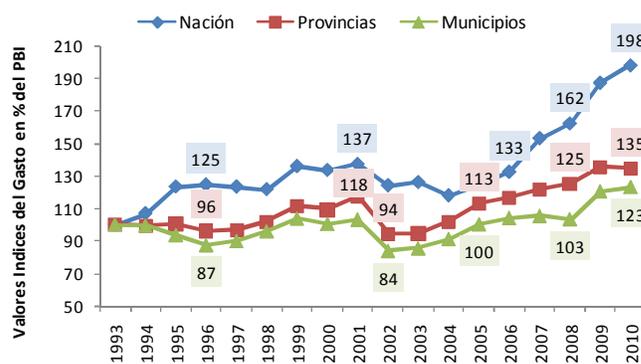


Gráfico 6: Gasto Total Evolución en % del PBI en valores Índices

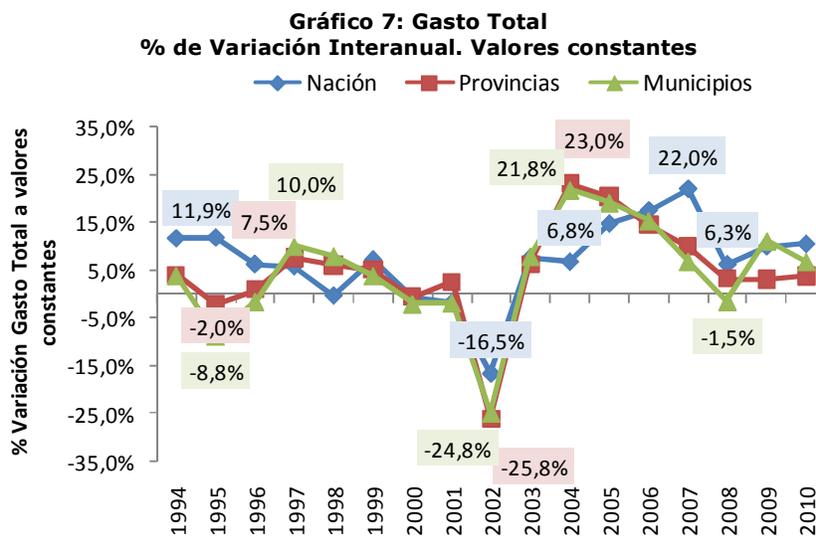


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Iniciando el análisis por el total de erogaciones públicas de cada nivel, se aprecia un crecimiento de la participación del Estado en la economía, en todos los niveles de gobierno, entre 1993 y 2010. En el último año las erogaciones del consolidado municipal representaron 3,5% del PBI, implicando un crecimiento del 23% de este ratio entre los años analizados. El peso del gasto consolidado provincial, por su parte, mostró un crecimiento del 35% en el período, ubicándose en torno al 15,5% del PBI en 2010. Sin embargo, el mayor crecimiento ocurrió a nivel nacional, en que las

erogaciones en términos del PIB se duplicaron entre 1993 y 2010, llegando a significar 30,2% del PBI el último año.

La transición del gasto en este período resultó similar para los 3 niveles, lo que se capta al presentar la variación anual del gasto a valores constantes. Se destacan dos características principales: a) durante las recesiones económicas las erogaciones se ajustan en mayor medida a gobiernos provinciales y municipales; b) el gasto nacional crece más rápido desde mediados de la última década.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Haciendo foco en algunos componentes del gasto público, se presenta en primer lugar la evolución de las erogaciones vinculadas al pago del personal que se desempeña en el sector público. Al tratarse de actividades intensivas en mano de obra, las erogaciones provinciales en personal insumen el mayor porcentaje del PIB (7,6% en 2010), mostrando una suba del 27% en dicho ratio entre 1993 y 2010. El SPN gasta menos en personal (3,3% del PIB en 2010), pero su crecimiento resultó el mayor desde 1993: un 40% en términos del PIB. En el SPM, los valores son 1,6% y 5% para ambos conceptos, respectivamente.

Gráfico 8: Gasto en Personal En % del PBI

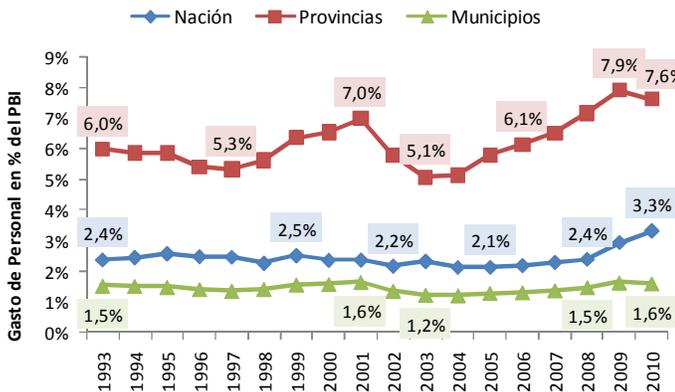
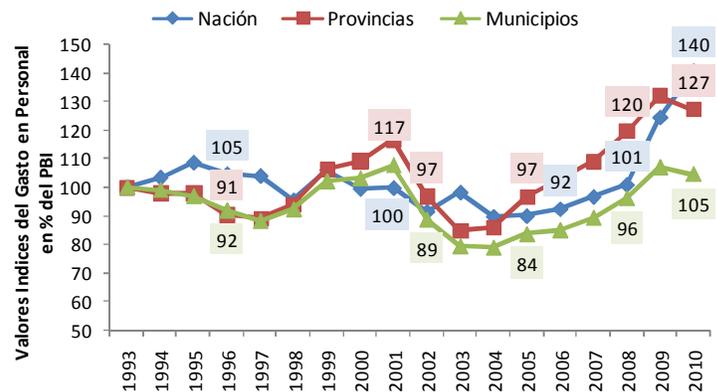


Gráfico 9: Gasto en Personal Evolución en % del PBI en valores Índices



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Gráfico 10: Gasto en Personal En % de los Ingresos Corrientes

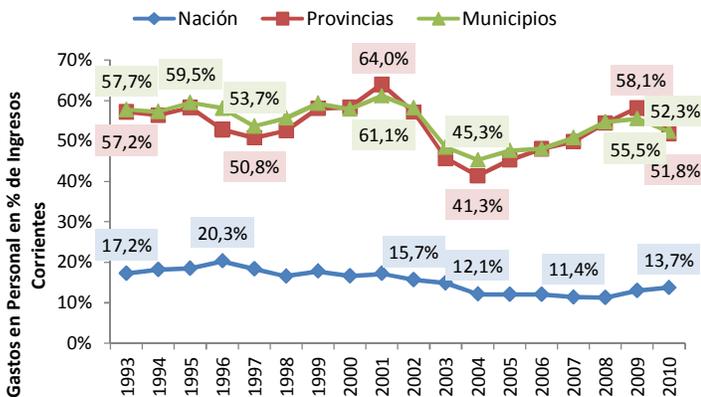
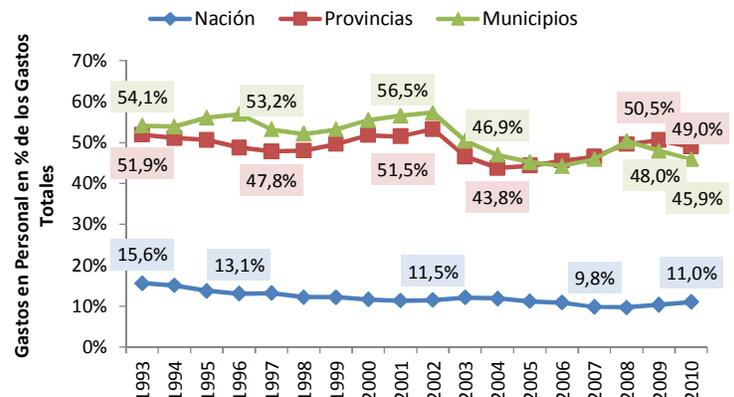


Gráfico 11: Gasto en Personal En % de los Gastos Totales



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Las erogaciones en personal insumieron en 2010 52,3%, 51,8% y 13,7% de los ingresos corrientes de Municipios, Provincias y Nación, respectivamente. Los valores máximos de la serie se observa en el año 2001 cuando representaban 64%, 61% y 16% de los ingresos corrientes de Municipios, Provincias y Nación respectivamente, posteriormente estas erogaciones se vieron licuadas en relación al crecimiento de los ingresos alcanzando un mínimo de representación en el año 2004 (45,3%, 41,3% y 12,1%) observándose luego nuevamente una tendencia creciente.

Con un carácter más flexible se pueden encontrar a las erogaciones vinculadas a las transferencias que realizan los gobiernos, ya sea a otras unidades de gobierno, o a privados, como empresas o personas beneficiarias de algún programa gestionado por algunas de las unidades de gobierno. Es de esperar que el gobierno nacional tenga un mayor margen para realizar estos tipos de gastos, y es lo que se observa en los siguientes gráficos. En relación al PBI, las erogaciones en transferencias ejecutadas por la Nación crecieron 361% entre 1993-2010, mientras que las ejecutadas por los gobiernos provinciales lo hicieron 53%. En 1994 ambos niveles de gobierno destinaban a

transferencias montos similares, algo inferior al 3% del PIB. En 2010, el SPN destina 9% del PIB a este fin, y las provincias 4,2% En municipios se observa también un importante crecimiento en el gasto con este fin, en torno al 216% en el periodo (municipios que aumentan su actuación en materia social), aunque resulta muy bajo en términos del PIB, 0,3% en 2010.

Gráfico 12: Gasto en Transferencias (corrientes y de capital) En % del PIB

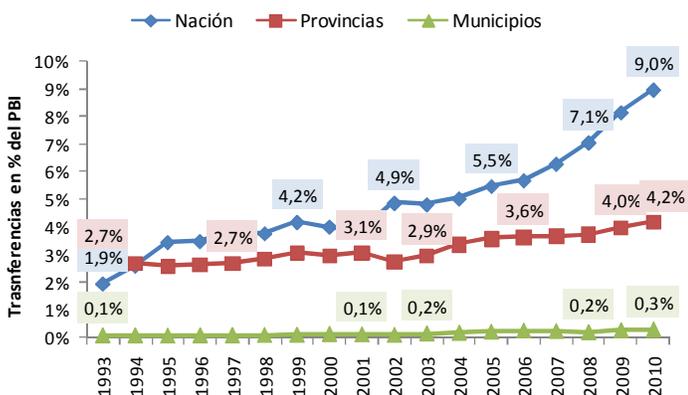
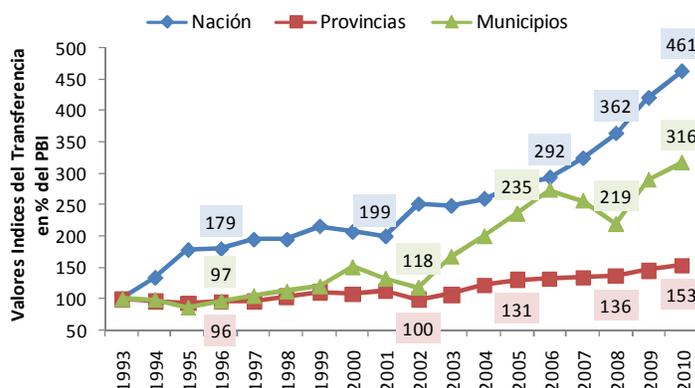


Gráfico 13: Gasto en Transferencias (corrientes y de capital) Evolución en % del PIB en valores Índices



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Se concluye este análisis analizando la evolución de las erogaciones de capital por nivel de gobierno. Se observa un fuerte crecimiento a partir del año 2002, especialmente en el nivel nacional, que triplicó su gasto de capital en todo el periodo, fruto de la expansión de sus ingresos y de retomar algunas responsabilidades de gasto. Más adelante se analiza el caso particular de la Inversión Real Directa por nivel de gobierno.

Gráfico 14: Gasto en Capital En % del PIB

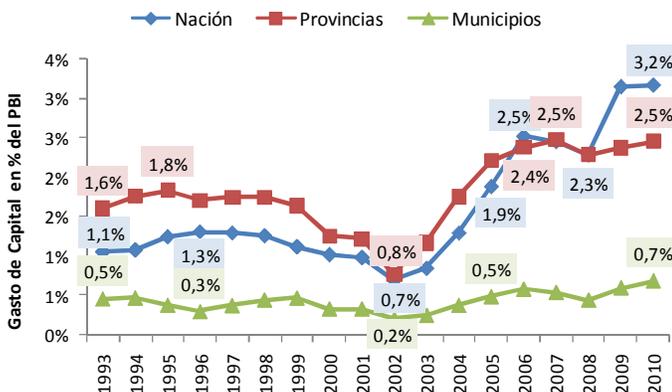
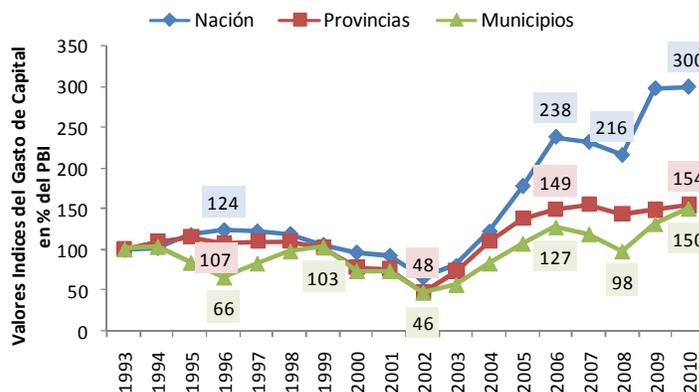


Gráfico 15: Gasto en Capital Evolución en % del PIB en valores Índices



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

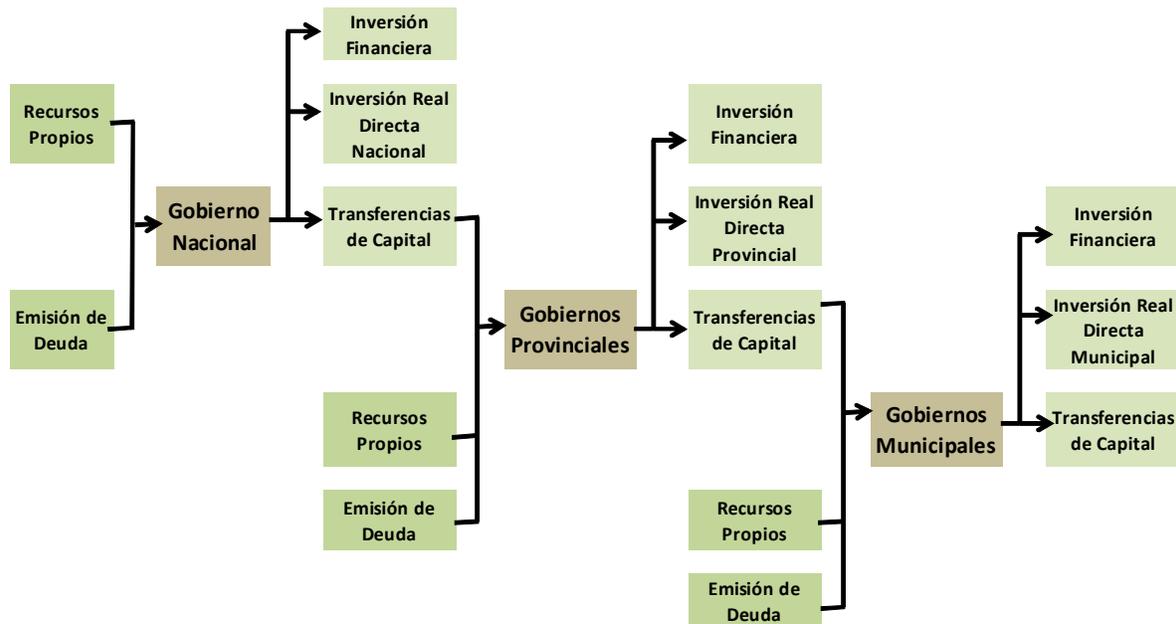
Inversión Real Directa

A continuación se analiza la evolución de la inversión real directa en los 3 niveles de gobierno, con énfasis en la participación de los gobiernos locales en el agregado. Se identificará la Inversión Real Directa (IRD) pública ejecutada en la geografía de cada provincia en el período 2003 - 2011, ya sea por el gobierno nacional (la IRD que ejecuta directamente, que por definición se realiza en alguna jurisdicción provincial o en CABA), por los mismos gobiernos provinciales o por los gobiernos municipales que integran las jurisdicciones provinciales.

El gasto de capital de cada nivel de gobierno puede ser clasificado en tres grandes componentes: 1) Inversión Real Directa, que incluye nuevas obras de infraestructura y la compra de bienes de capital destinado a aumentar o reponer el patrimonio de bienes de capital del estado; 2) Transferencias de Capital, dirigidas a unidades de gobierno inferior o a privados para que lleven a cabo erogaciones de capital; y 3) Inversiones Financieras que realiza el Estado en cualquiera de sus tres niveles. En la mayor parte de este informe trataremos con la inversión real directa, la que es propiamente considerada inversión pública en las cuentas nacionales, integrando la inversión total del país.

La financiación del gasto de capital se compone de fuentes de recursos propios o ahorro corriente del periodo, junto a la colocación de deuda u otros ingresos de capital de cada nivel de gobierno, y de fuentes de recursos recibidas desde otros niveles de gobierno, a través de las transferencias de capital. El siguiente esquema sintetiza dicha estructura de financiamiento y gasto de capital en los tres niveles de gobierno.

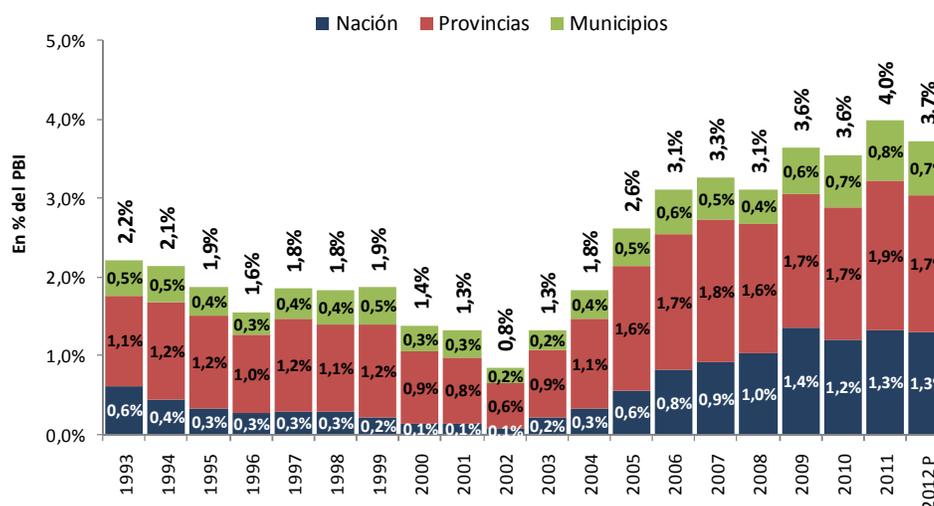
Cuadro 3: Financiamiento y Destino del Gasto de Capital en los tres niveles de gobierno



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Al analizar la evolución de la Inversión Real Directa ejecutada por los 3 niveles de gobierno se observa un cambio de tendencia a partir de 2003, donde luego de una contracción entre 2001-2002 vuelve a recuperar en 2004 el nivel promedio de IRD en relación al PBI de años previos (1,8%) para superarlo en los años subsiguientes, alcanzando un nuevo nivel promedio próximo al 3,4% del PBI. Se destaca en este proceso el incremento de la IRD ejecutada por la Nación, que pasó de representar un 0,3% del PBI promedio entre 1993-2004, a un 1,1% promedio en los siguientes años. Las provincias, por su parte, alcanzaron un nuevo nivel cercano al 1,7% del PBI, con un máximo en 2011 (1,9%), año en que la IRD consolidada alcanza su máximo histórico. Para 2012 se estima una menor relación en términos del PIB que en 2011.

Gráfico 16: Evolución Gasto en Inversión Real Directa en 3 niveles de Gobierno En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON-DNCFP.

En cuanto al total de gasto de capital, donde se consideran además de la Inversión Real Directa, las transferencias que realiza cada jurisdicción a privados y a otras unidades de gobierno¹ y la inversión financiera, en Argentina se observan cuatro características principales en las últimas dos décadas²: a) En la década del noventa, las provincias invertían más que la Nación; b) en los 2000, crece el gasto de capital en los tres niveles de gobierno; c) en la última década, especialmente desde 2009, el gasto de capital de la Nación supera al provincial; y d) en los últimos dos años, se observa una caída relativa en el gasto de capital, que parece haber alcanzado sus máximos en términos del PIB en torno a 2010 y 2011.

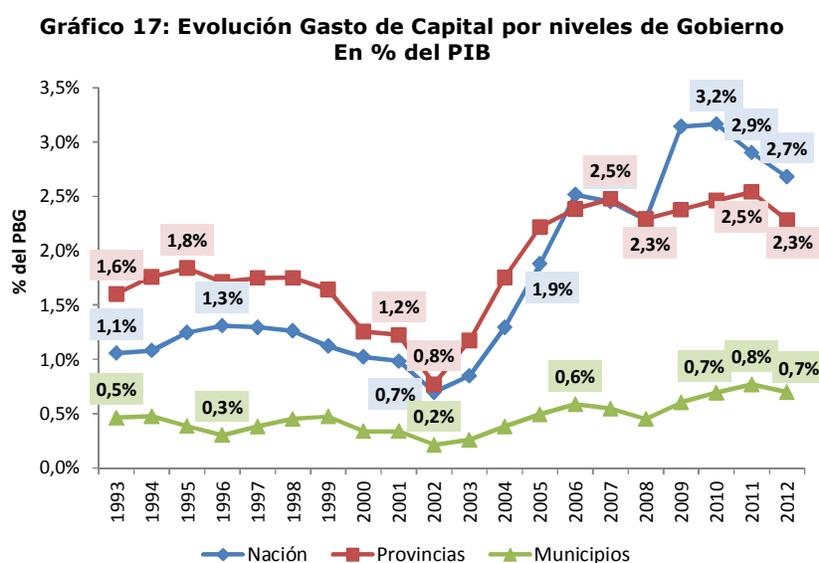
No se puede dejar de mencionar que en las características mencionadas debió influir el hecho que en la última década la inversión pública ganó protagonismo tras la estatización de algunas de las empresas privatizadas en los 90s, aunque también debió influir seguramente la mayor

¹ Por lo que no se puede consolidar la información como en el caso anterior, al presentarse duplicaciones al determinar que ejecución ejecuto el gasto.

² De 1993 a 2012, con estimación del gasto provincial y municipal para el último año.

disponibilidad de fondos con que contó el Estado en sus tres niveles de gobierno desde el año 2003, con la recuperación económica post crisis 2001-2002 y una presión tributaria récord³.

Se destaca un mínimo de la serie en el año 2002, llegando luego a superar los niveles previos a ese punto de inflexión. Se observa un crecimiento del 284% en el gasto de capital del nivel nacional, medido en términos del PBI, en los últimos 10 años, llegando a un máximo de 3,2 puntos del producto en 2010, año a partir del cual se observa una tendencia decreciente. Un comportamiento similar se denota en el gasto del consolidado provincial, con un crecimiento en el orden del 196% en el periodo 2002-2012, ubicándolo en un 2,3% del PBI en el último año. Aunque el nivel de gastos de capital de los gobiernos municipales es relativamente menor en comparación con los niveles superiores, evidenciaron una importante recuperación en sus erogaciones de capital, que pasaron de 0,2% del PIB en 2002 al 0,7% en 2012 (+225%).



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON-DNCFP.

Haciendo foco en los componentes de las erogaciones de capital anteriormente descriptos, se observa que las transferencias de capital a otras unidades de gobierno es el principal componente del gasto de capital del sector público nacional, representando en promedio el 64% del total de gasto de capital en el período. Sin embargo, la participación de la Inversión Real Directa (IRD) del gobierno nacional cobró relativa importancia en los últimos años, alcanzando un nivel del 1,3% del PBI en 2012, igualando el nivel de las transferencias. Tal evolución denota una intención de centralizar en mayor medida la ejecución de la inversión pública, en detrimento de la ejecución vía los gobiernos de menor nivel.

A nivel del consolidado provincial, la IRD pública (Trabajos Públicos más Bienes de Capital), con una participación del 70% en promedio en el total de erogaciones de capital en dicho nivel de

³ Superó 37% del PIB en 2012, casi 40% si se incluye el impuesto inflacionario.

gobierno, es su principal componente, con un nivel próximo a 1,7% del PBI en los últimos años. Algo similar ocurre con los gobiernos municipales, en que la IRD es el principal destino de su gasto de capital.

En los gráficos que siguen se observa también que desde 2009 aumentó la participación de las transferencias recibidas desde la Nación para financiar gasto de capital en provincias, hecho que responde básicamente a dos razones: a) Implementación del Fondo Federal Solidario (FFS), que dirige un 30% de los recursos provistos por los derechos de exportación sobre el complejo sojero a la construcción de infraestructura en provincias y municipios; b) las mayores dificultades financieras de los gobiernos subnacionales desde 2009, que así cuentan con menores excedentes para dirigir al gasto de capital. En este sentido, la constitución del FFS logró aumentar la importancia del gasto de capital en provincias y municipios, pero en alguna medida se produjo también un efecto desplazamiento, en que gobiernos subnacionales destinaron menores recursos propios a tal fin, al recibir recursos adicionales con asignación específica desde el poder central.

Gráfico 18: Gasto de Capital del Sector Público Nacional En % del PIB

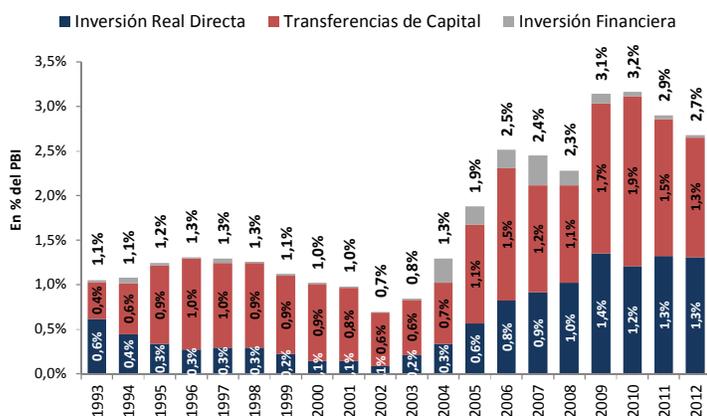
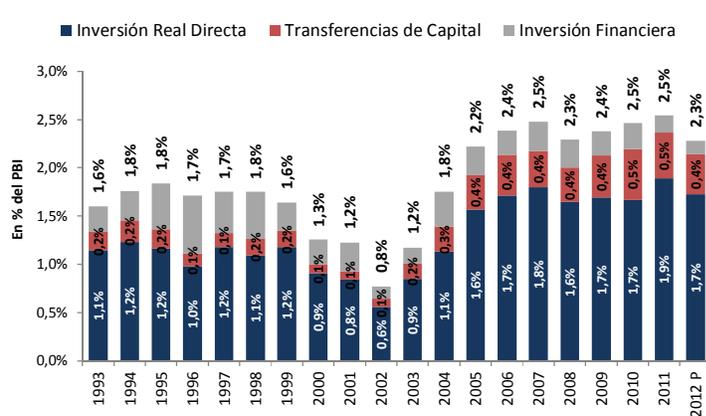
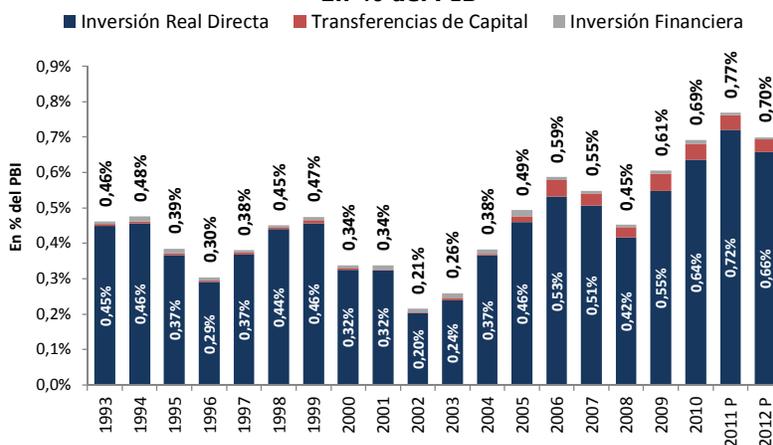


Gráfico 19: Gasto de Capital del Consolidado de Provincias En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON-DNCFP.

Gráfico 20: Gasto de Capital del Consolidado de Municipios En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON-DNCFP.

Gráfico 21: Fuente de Financiación del Gasto de Capital Consolidado Provincias

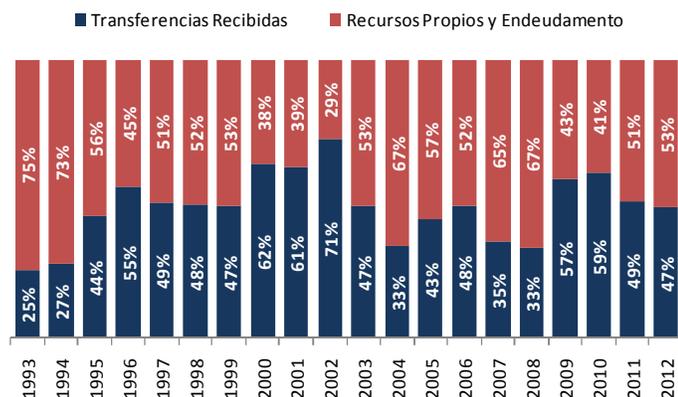
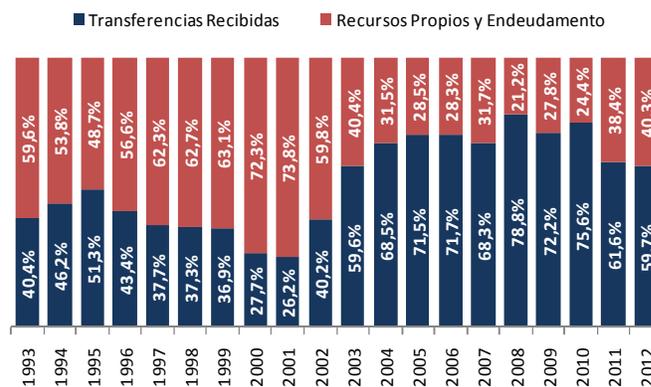


Gráfico 22: Fuente de Financiación del Gasto de Capital Consolidado Municipios



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON-DNCFP.

Se procede a analizar el destino geográfico de la inversión pública en el período de recuperación económica y aumento del gasto de capital en el sector público, esto es, el periodo post crisis entre los años 2003-2011⁴.

Se considera el gasto en inversión real directa total ejecutado en cada provincia, compuesta por la IRD ejecutada por cada gobierno provincial, la cual se desagrega según su fuente de financiamiento (sea con recursos propios o con transferencias recibidas desde la Nación para efectuar gastos de capital), la IRD del gobierno nacional ejecutada directamente en cada jurisdicción y la IRD llevada adelante por los gobierno locales que componen cada territorio provincial⁵ y para poder hacer comparables los valores de IRD acumulados en este periodo, se los presenta en valores per cápita, ponderando de esta manera el nivel de inversión ejecutada por habitante de cada jurisdicción y a valores de 2011 para neutralizar el efecto de la inflación⁶.

Del análisis efectuado se desprenden grandes disparidades en la IRD pública recibida por provincias y regiones en el período considerado. A nivel provincial, Santa Cruz es la que se ubica en el primer lugar, con una IRD pública acumulada de \$76.216 per cápita entre 2003 y 2011, monto que fue financiado un 59% por la provincia, 22% por la Nación en forma directa y 19% por sus municipios. No obstante, el gobierno nacional también participó indirectamente en el financiamiento del gasto provincial de Santa Cruz en IRD, a través de las transferencias de capital (que representaron 33 puntos de los 59 puntos de inversión provincial en el periodo). En el otro extremo se encuentra la provincia de Buenos Aires, con una IRD pública de \$3.343 per cápita para el periodo 2003-2011, financiada en un 39% por la provincia (15 puntos en forma directa y 24

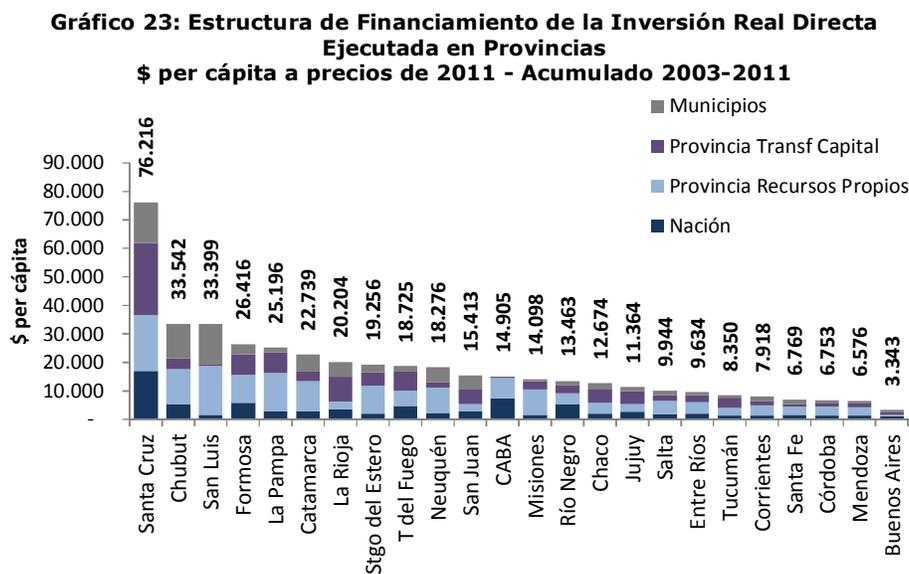
⁴ Dada la disponibilidad de datos, aún no se pueden obtener información sobre la inversión pública en los tres niveles de gobierno en 2012.

⁵ Los gobiernos municipales, a su vez, financian su IRD también con recursos propios o con transferencias recibidas desde las provincias o Nación.

⁶ Valores deflactados por el Índice de Costo de la Construcción (ICC).

puntos a través de transferencias recibidas de la Nación), 33% por la Nación en forma directa y 28% por el consolidado de gobiernos municipales de la provincia. Se destaca además que Buenos Aires viene perdiendo participación en la IRD pública total ejecutada en el país en la última década, desde un 18% en 2003 a un 12% en 2011.

Las diferencias son marcadas también entre provincias de similares características. Como ejemplo se observa que la IRD pública ejecutada en la provincia de Misiones entre 2003 y 2011 (\$14.098 per cápita) es casi el doble del nivel alcanzado en Corrientes (\$7.918), o el caso de Formosa (\$26.416), que más que duplica la IRD pública per cápita de la vecina Chaco (\$12.674).



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON-DNCFP.

Si bien puede justificarse que por fines redistributivos la inversión pública por habitante resulte superior en algunas jurisdicciones que en otras, por ejemplo, que sea mayor en provincias más pobres, o superior en jurisdicciones con menor densidad poblacional (por sus diseconomías de escala), las diferencias observadas entre provincias en Argentina parecen ir más allá de lo razonable, especialmente cuando se tiene en cuenta que junto a las jurisdicciones de altos ingresos que reciben menor inversión pública (Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza y Córdoba) se mezclan algunas provincias de bajos ingresos, como Corrientes, Tucumán y Salta. Y que entre las provincias con baja densidad poblacional y altos ingresos, existen marcadas diferencias entre sí; por ejemplo, en Santa Cruz la IRD pública por habitante resulta más del doble que la observada en Chubut, y más de cuatro veces la de Tierra del Fuego. Entre las provincias más pobres, resulta difícil de justificar desde la racionalidad económica las diferencias observadas entre Formosa y Corrientes, en que la primera recibió inversiones por habitante por más de tres veces lo que la segunda, o entre La Rioja y Catamarca con Salta, en que las dos primeras duplican la IRD pública por habitante de la segunda.

Con relación a la IRD pública efectuada por los gobiernos provinciales con sus propios recursos (sin incluir las transferencias nacionales recibidas con ese fin), el primer lugar en el ranking lo ocupa Santa Cruz con \$19.514 per cápita entre 2003 y 2011, seguida por San Luis (\$17.089), La Pampa (\$13.279) y Chubut (\$12.334). Sin embargo, la Provincia de San Luis es la que encabeza el ranking teniendo en cuenta la proporción de participación de los recursos propios en el total, un 92% (provincia más municipios). En el otro extremo, las provincias en que menor proporción de la inversión pública se financió con recursos propios resultaron ser La Rioja (13%del total), Buenos Aires (15%), San Juan (16%) y Jujuy (24%).

Resulta conveniente resaltar la posición ocupada por la IRD pública en la CABA, con \$14.905 per cápita, un nivel intermedio en el mapa nacional. Se destaca la IRD ejecutada en CABA directamente desde la Nación, dado que cuenta allí el gobierno nacional con una porción importante de su patrimonio inmobiliario (edificios de reparticiones públicas) y opera en esa ciudad algunos servicios nacionales.

**Cuadro 4: Estructura Financiamiento Inversión Real Directa
Ejecutada en Provincias
\$ per cápita a precios de 2011 - Acumulado 2003-2011**

	Nación	Provincia			Municipios	Total
		Recursos	Transf	Total		
CABA	7.265	7.231	410	7.640	-	14.905
Buenos Aires	1.088	513	790	1.303	952	3.343
Catamarca	2.874	10.558	3.388	13.947	5.919	22.739
Córdoba	1.233	3.165	1.093	4.258	1.261	6.753
Corrientes	1.232	3.690	1.630	5.320	1.366	7.918
Chaco	1.883	3.939	4.892	8.830	1.961	12.674
Chubut	5.309	12.334	3.699	16.033	12.199	33.542
Entre Ríos	2.039	4.019	2.471	6.490	1.104	9.634
Formosa	5.892	9.750	7.076	16.826	3.697	26.416
Jujuy	2.630	2.776	4.395	7.171	1.562	11.364
La Pampa	2.998	13.270	7.201	20.470	1.728	25.196
La Rioja	3.518	2.727	8.641	11.368	5.318	20.204
Mendoza	1.365	2.983	1.317	4.300	911	6.576
Misiones	1.656	8.911	2.785	11.697	745	14.098
Neuquén	2.243	8.954	1.788	10.742	5.291	18.276
Río Negro	5.372	3.758	2.902	6.660	1.431	13.463
Salta	1.724	4.739	1.935	6.674	1.546	9.944
San Juan	2.952	2.445	5.437	7.882	4.579	15.413
San Luis	1.613	17.089	843	17.933	13.853	33.399
Santa Cruz	17.030	19.514	25.215	44.729	14.457	76.216
Santa Fe	1.635	2.741	1.024	3.765	1.369	6.769
Stgo del Estero	1.866	10.074	4.628	14.703	2.687	19.256
Tucumán	1.405	2.602	3.547	6.149	796	8.350
T del Fuego	4.676	5.264	6.876	12.140	1.909	18.725
Consolidado	2.151	3.469	1.921	5.390	1.672	9.213

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON-DNCFP.

**Cuadro 5: Estructura Financiamiento Inversión Real Directa
Ejecutada en Provincias
Estructura Porcentual - Acumulado 2003-2011**

	Nación	Provincia			Municipios	Total
		Recursos	Transf	Total		
CABA	49%	49%	3%	51%	0%	100%
Buenos Aires	33%	15%	24%	39%	28%	100%
Catamarca	13%	46%	15%	61%	26%	100%
Córdoba	18%	47%	16%	63%	19%	100%
Corrientes	16%	47%	21%	67%	17%	100%
Chaco	15%	31%	39%	70%	15%	100%
Chubut	16%	37%	11%	48%	36%	100%
Entre Ríos	21%	42%	26%	67%	11%	100%
Formosa	22%	37%	27%	64%	14%	100%
Jujuy	23%	24%	39%	63%	14%	100%
La Pampa	12%	53%	29%	81%	7%	100%
La Rioja	17%	13%	43%	56%	26%	100%
Mendoza	21%	45%	20%	65%	14%	100%
Misiones	12%	63%	20%	83%	5%	100%
Neuquén	12%	49%	10%	59%	29%	100%
Río Negro	40%	28%	22%	49%	11%	100%
Salta	17%	48%	19%	67%	16%	100%
San Juan	19%	16%	35%	51%	30%	100%
San Luis	5%	51%	3%	54%	41%	100%
Santa Cruz	22%	26%	33%	59%	19%	100%
Santa Fe	24%	40%	15%	56%	20%	100%
Stgo del Estero	10%	52%	24%	76%	14%	100%
Tucumán	17%	31%	42%	74%	10%	100%
T del Fuego	25%	28%	37%	65%	10%	100%
Consolidado	23%	38%	21%	59%	18%	100%

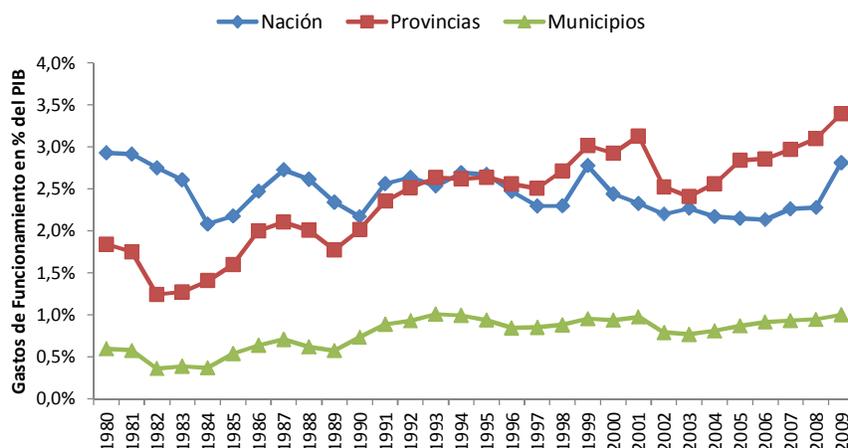
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON-DNCFP.

Erogaciones por Finalidad

En un análisis por finalidad y función se contempla en primer lugar que en conjunto los 3 niveles de gobierno destinan el 18% de sus erogaciones al funcionamiento del estado. En el caso del SPN, en 2009 los gastos vinculados a esta finalidad representaron 2,9% del PBI, insumiendo 12% del total de erogaciones de ese nivel. Para el SPP, mostraron una participación mayor en el total de gastos (21%), alcanzando en 2009 3,4 puntos del PBI. En el caso del SPM, tales gastos representaron 31% del total en 2009.

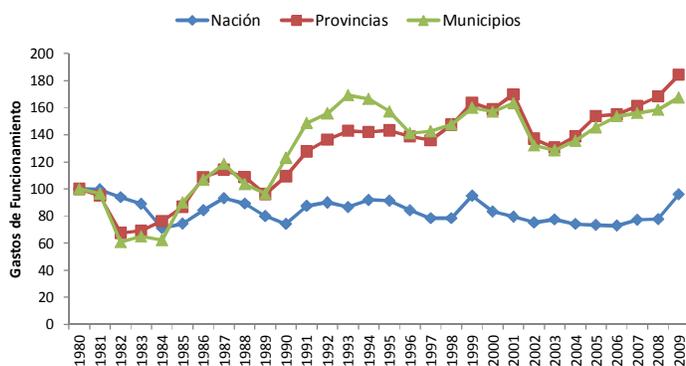
Al observar la evolución de esta finalidad en valores índices, se destaca el aumento operado en el período 1980 – 2009 en el consolidado provincial, del orden del 84% (en términos del PIB), seguido por la suba a nivel municipal (68%); y más lejos el sector público nacional, con una caída punta a punta del 4% en el período.

**Gráfico 24: Gasto en Funcionamiento del Estado
En % del PBI**

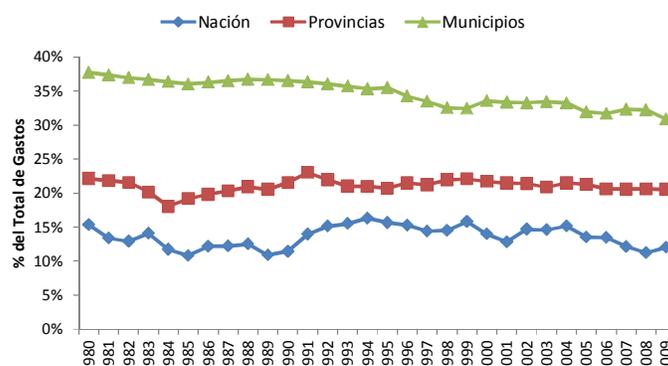


Fuente: IERAL sobre la base de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON.

**Gráfico 25: Gasto en Funcionamiento del Estado
Valores Índices. Base 1980=100**



**Gráfico 26: Gasto en Funcionamiento del Estado
% de Participación en el Total de Gastos**



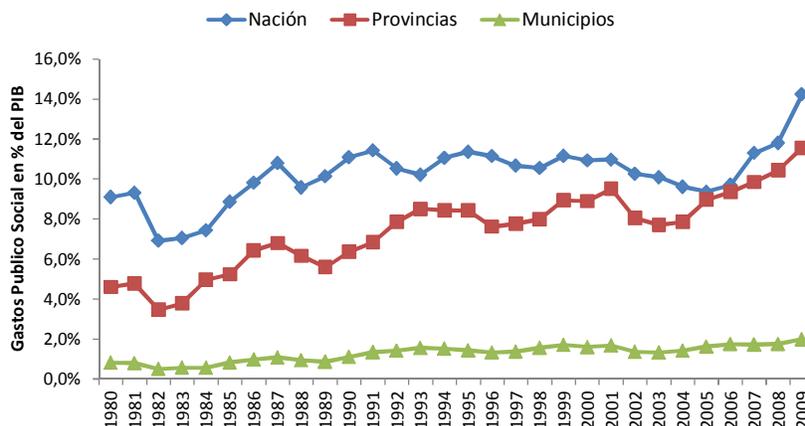
Fuente: IERAL sobre la base de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON.

El gasto público vinculado a la finalidad social equivale en promedio al 59% del total del gasto del sector público argentino. De cada \$100 ejecutados por la administración nacional, \$61 son destinados a esta finalidad, que comprende las funciones de educación, salud, vivienda, previsión social y trabajo. Se observa un importante crecimiento en los últimos años de estas erogaciones en términos del PBI (pasó de representar 10% del PBI en promedio entre 1980-2005 al 14% en 2009). El consolidado provincial presentó un comportamiento similar en los últimos años, con un crecimiento importante que ubicó dichas erogaciones en torno al 11,6% del PBI en 2009.

Se puede distinguir un primer periodo de aumento en dichos gastos a nivel provincial, a comienzos de la década del 90, producto de la descentralización de funciones del estado nacional y un segundo periodo, luego de la depresión de los años 2001-2002, en que tras recuperar los valores previos a la crisis marca luego una tendencia de crecimiento, alcanzando niveles próximos al 12% en 2009.

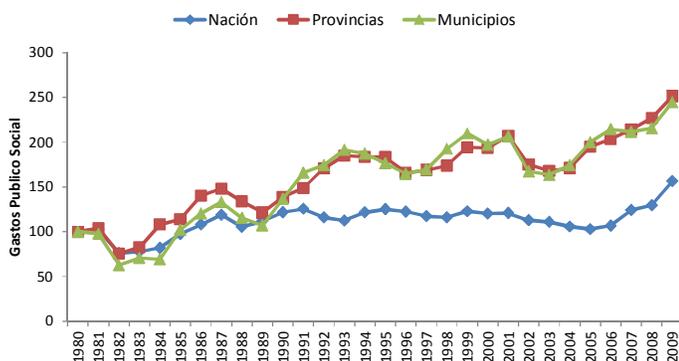
Dichas erogaciones para los gobiernos municipales insumieron un 61% del total en 2009, lo que representa un 2% del PBI y muestran también una tendencia de crecimiento similar a la del consolidado provincial.

**Gráfico 27: Gasto Público Social
En % del PBI**

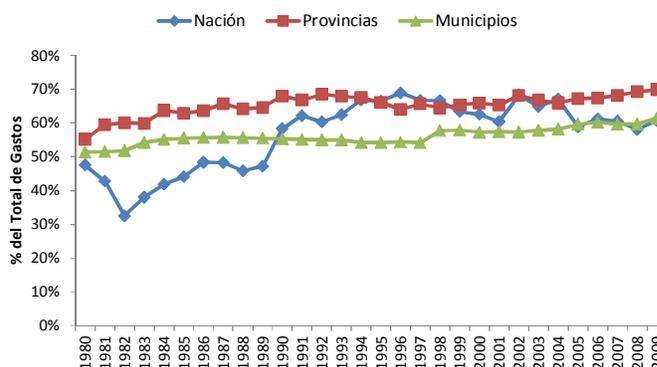


Fuente: IERAL sobre la base de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON.

**Gráfico 28: Gasto Público Social
Valores Índices. Base 1980=100**



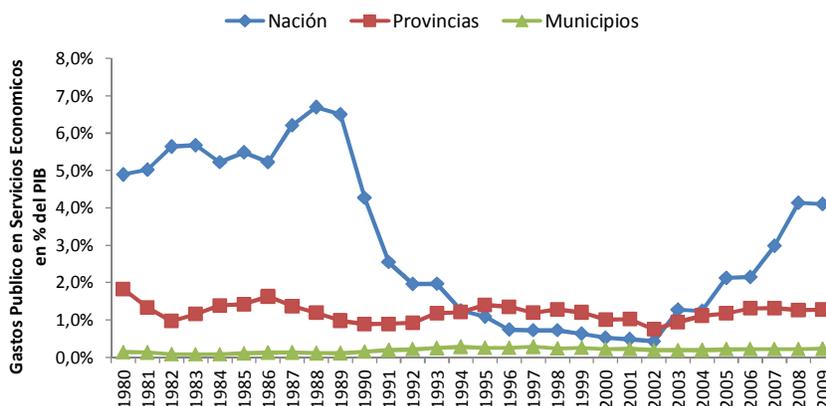
**Gráfico 29: Gasto Público Social
% de Participación en el Total de Gastos**



Fuente: IERAL sobre la base de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON.

Una porción importante de la creciente participación del sector público argentino en la economía, en particular del sector público nacional, es explicado por el aumento del gasto vinculado a la finalidad Servicios Económicos, que agrupa las erogaciones destinadas a atender las funciones de energía, transporte, industria y servicios de comunicaciones. Estas erogaciones eran importantes en el sector público nacional entre los años 1980 y 1990 (5,5% del PBI y 27% del total del gasto), en que se computaban erogaciones de las empresas públicas que atendían dichos servicios. Luego del proceso de privatización, el peso relativo de estas erogaciones disminuyó hasta representar un 2,7% del total del gasto en 2001, año al partir del cual vuelve a crecer a altas tasas, explicado principalmente por el esquema de subsidios implementado en materia de servicios de energía y transporte, alcanzando 4,1 puntos del PBI en 2009.

Gráfico 30: Gasto Público en Servicios Económicos En % del PIB



Fuente: IERAL sobre la base de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON.

Gráfico 31: Gasto Público Social Valores Índices. Base 1980=100

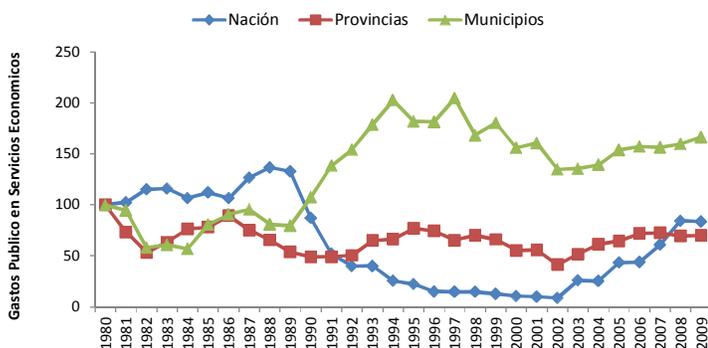
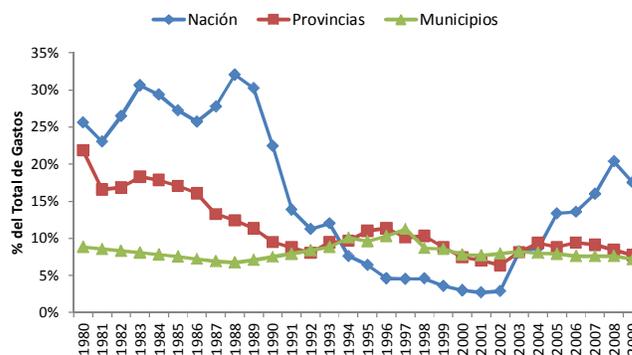


Gráfico 32: Gasto Público Social % de Participación en el Total de Gastos



Fuente: IERAL sobre la base de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica del MECON.

Evolución Fiscal Reciente del Consolidado Municipal

Ingresos Públicos

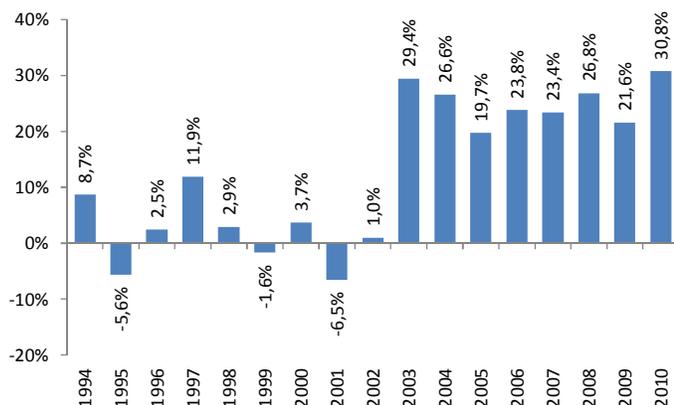
En general la principal fuente de financiamiento propia de los municipios son las tasas, que se cobran en contraprestación de los distintos servicios públicos que estos proveen. En algunas provincias los municipios están habilitados a cobrar impuestos, bajo ciertas restricciones de compatibilidad y armonización con el régimen tributario nacional y provincial. Por otra parte, muchas de las tasas que se terminan aplicando actúan como verdaderos impuestos al no tener una relación directa con los beneficios efectivos que reciben los ciudadanos. Esto último hace difícil distinguir entre impuestos y tasas, dejando un margen de subjetividad muy grande en la categorización de los distintos tributos en uno u otro grupo.

No obstante, una de las principales fuentes de ingresos que tienen los gobiernos locales son las transferencias de ingresos de parte de los gobiernos provinciales, que suelen coparticipar a sus gobiernos locales una porción de la coparticipación federal que reciben de la Nación, y de algunos impuestos provinciales.

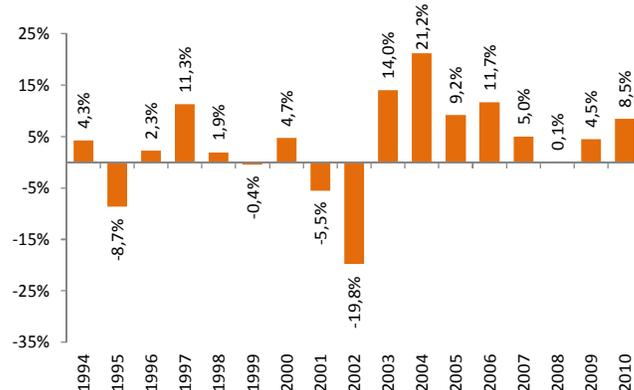
Evolución de Recursos Corrientes

Los ingresos corrientes del consolidado municipal aumentaron a una tasa nominal anual promedio de 13% entre 1994 y 2010, con algunos matices. Se observaron periodos de contracción en los recesivos años de 1995 (-5,6%), 1999 (-1,6%) y 2001 (-6,5%) pero a partir de este último año se observa un crecimiento nominal positivo con tendencia levemente creciente, alcanzando máximos en 2003 (29,4%) y 2010 (30,8%). Deflactando las series se observa que a valores constantes el crecimiento promedio del periodo fue del 3,8% con contracciones importantes en 1995 (8,7%), 2001 (5,5%) y 2002 (-19,8%).

**Gráfico 33: Variación de Ingresos Corrientes
Valores Nominales**



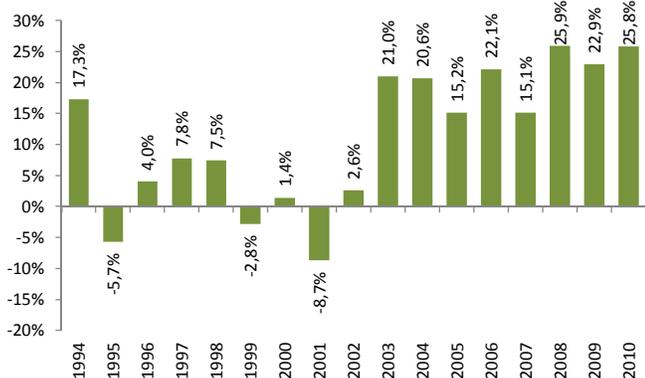
**Gráfico 34: Variación de Ingresos Corrientes
Valores Constantes**



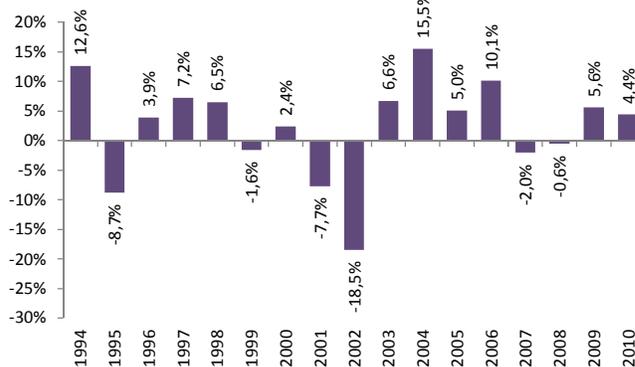
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, en base a MECON.

Focalizando en los ingresos propios de los gobierno locales, a valores corrientes se observa un crecimiento constante los últimos 7 años, con variaciones próximas al 22%. Al tener en cuenta el efecto de la inflación, se observa que el crecimiento de los recursos propios no pudo compensar el impacto de la inflación en los años 2007 y 2008, cuando se producen pequeñas contracciones.

**Gráfico 35: Variación de Ingresos Propios
Valores Nominales**



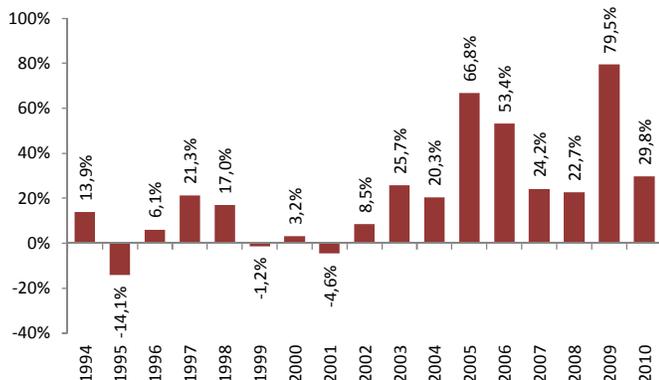
**Gráfico 36: Variación de Ingresos Propios
Valores Constantes**



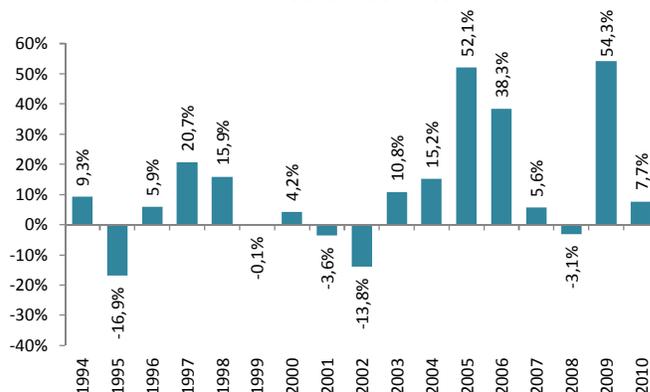
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Otro componente importante en los ingresos de los gobiernos locales lo constituye las transferencias de carácter no automáticas recibidas, aunque no presentan un patrón marcado, alcanzando picos en los años 2005 (crecimiento del 66,8% en valores nominales y 52% a valores constantes) y en el año 2009 (79,5% y 54,3%, respectivamente) para luego caer nuevamente a valores por debajo del 30% de crecimiento nominal.

**Gráfico 37: Variación de Transferencias
No Automáticas Recibidas
Valores Nominales**



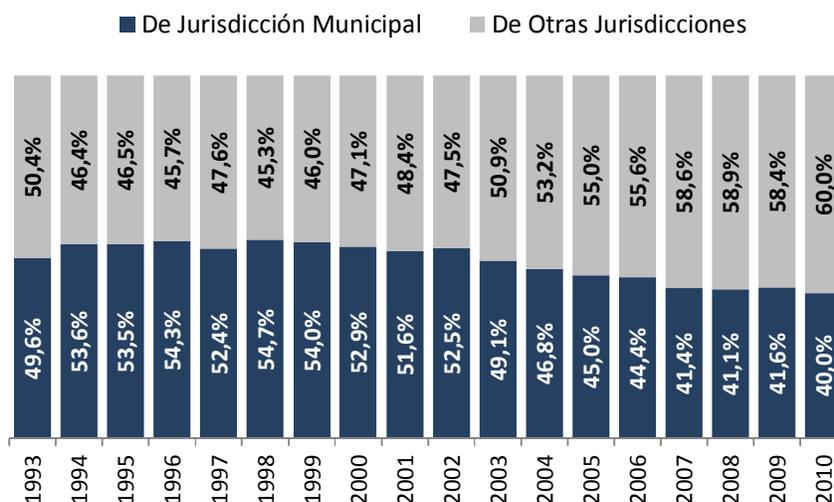
**Gráfico 38: Variación de Transferencias
No Automáticas Recibidas
Valores Constantes**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Los recursos de jurisdicción municipal muestran una participación decreciente en los años analizados, pasando de representar casi la mitad del total de recursos corrientes en el año 1993 al 40% en 2010. Los recursos provenientes de otras jurisdicciones representaron un 60% de los ingresos corrientes en 2010, valor que se halla claramente por encima del promedio de la serie (51,6%). Se observa particularmente que en los últimos 4 años de la serie la participación de los recursos de otras jurisdicciones ganó terreno en el total de recursos corrientes de los gobiernos municipales.

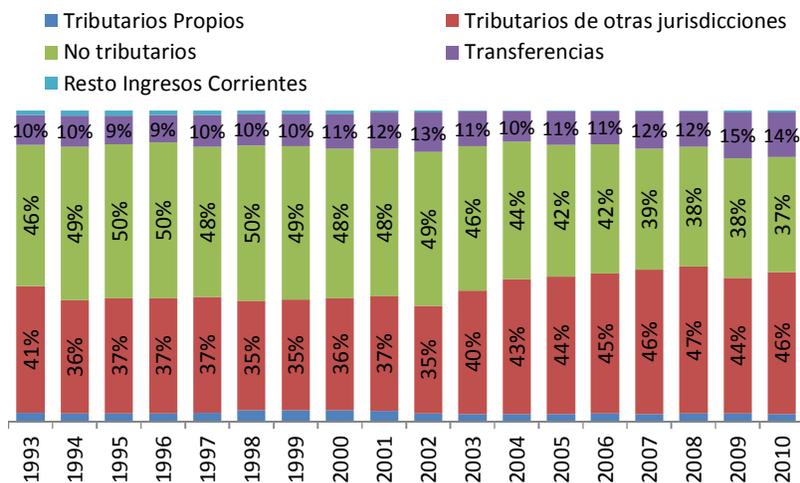
Gráfico 39: Composición de Recursos Corrientes



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Estas conclusiones se mantienen al observar la desagregación de los componentes de los recursos corrientes, los recursos provenientes de otras jurisdicciones (Provincias y Nación) fueron ganando mayor participación, tanto vía la coparticipación de recursos tributarios como de las transferencias corrientes de carácter discrecional.

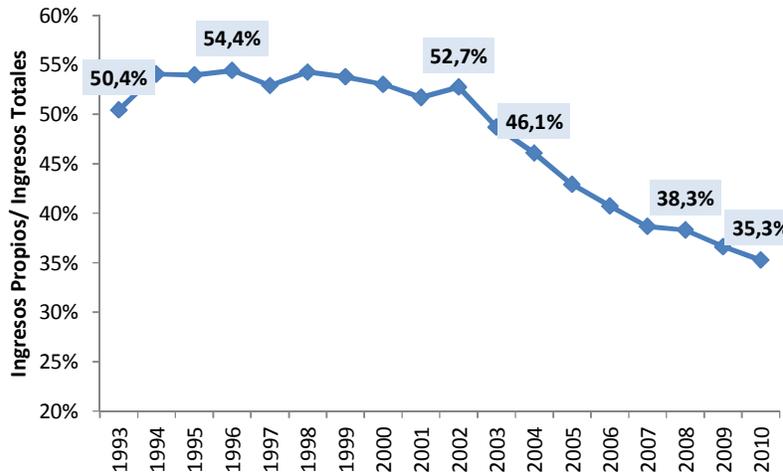
Gráfico 40: Composición de Recursos Corrientes



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Se plantea que para lograr que la descentralización fiscal funcione adecuadamente es necesario que se cumplan ciertos requisitos, como el que en la medida de lo posible coincida la responsabilidad de gastar con la de recaudar. Presentando el ratio de ingresos propios en relación al total de ingresos de los gobiernos locales, se observa un deterioro en este indicador, desde una relación próxima al 54% en los primeros años de la serie, se visualiza una tendencia decreciente a partir del año 2002, ubicando en 35,3% en el año 2010.

Gráfico 41: Ingresos Propios en relación al Total de Ingresos



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Erogaciones Públicas

Se observa en este periodo de análisis un comportamiento similar del total de erogaciones del consolidado municipal respecto a sus ingresos. Presentó una tasa de crecimiento nominal promedio del 13,4%, pero con varios años de contracción previos a la crisis de 2001-2002. A partir de este hito y luego de una contracción del -5,4% en 2002, la tasa de crecimiento fue positiva y creciente marcando una variación del 28,7% en 2010. A valores constantes las variaciones son más fluctuantes, luego de la contracción del año 2002 (-24,8%) se alcanza una suba máxima en el año 2004 (21,8%), presentándose a partir de ese año tasas de crecimiento positivas pero con tendencia decreciente.

En promedio, más del 84% del gasto que llevan a cabo los municipios son gastos corrientes, es decir, destinados al consumo, rentas de la propiedad y transferencias corrientes. Sin embargo, las erogaciones de capital en los últimos años presentaron un crecimiento en relación al total de gastos, marcando un máximo del 19,9% en 2010, impulsado en parte por el crecimiento de ingresos que experimentaron los gobiernos locales desde la crisis de 2001-2002.

Gráfico 42: Variación del Gasto Total Valores Nominales

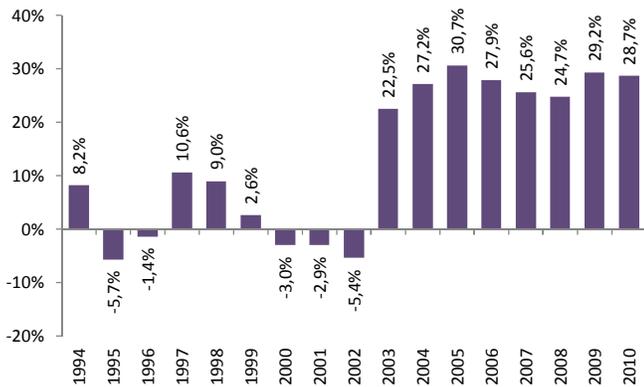
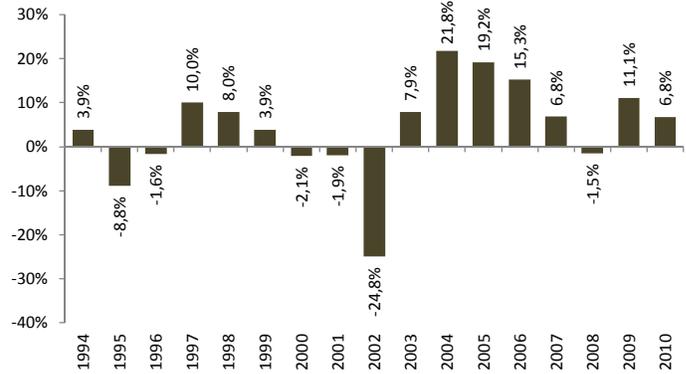
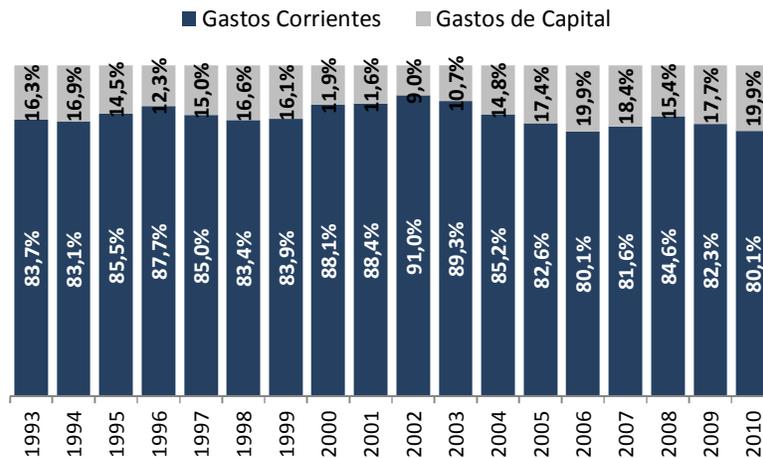


Gráfico 43: Variación del Gasto Total Valores Constantes



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Gráfico 44: Composición Gasto Total

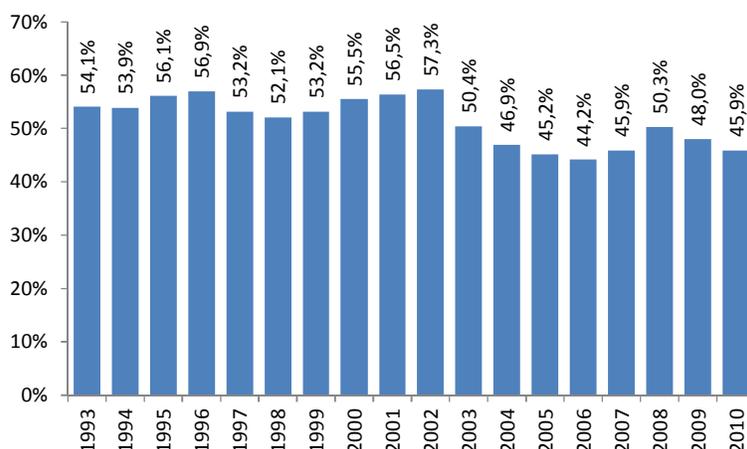


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Dentro del gasto corriente, lo destinado al consumo, especialmente al pago de personal, es el principal componente. En promedio, representó el 51,4% del total de erogaciones y el 54,5% del total de ingresos corrientes entre 1993-2010.

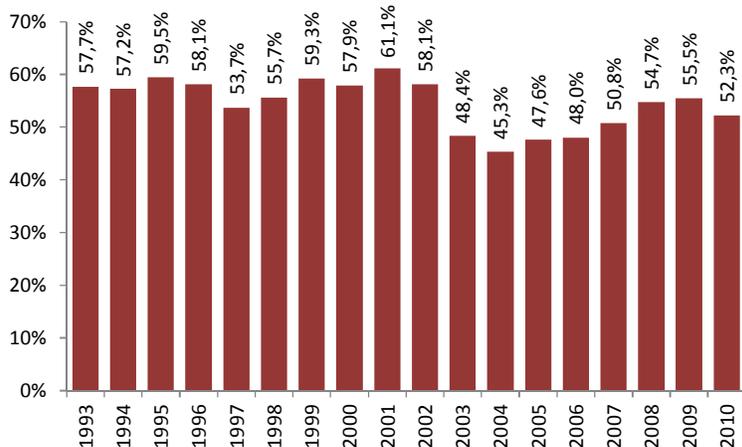
Sin embargo este guarismo presenta una tendencia decreciente en los últimos años, ubicándose en torno al 46% del total de erogaciones y el 52,3% de los ingresos corrientes en 2010. Este proceso brindó la posibilidad de dar mayor espacio para realizar gastos de capital al consolidado municipal.

Gráfico 45: Gasto en Personal en % de los Gastos Totales



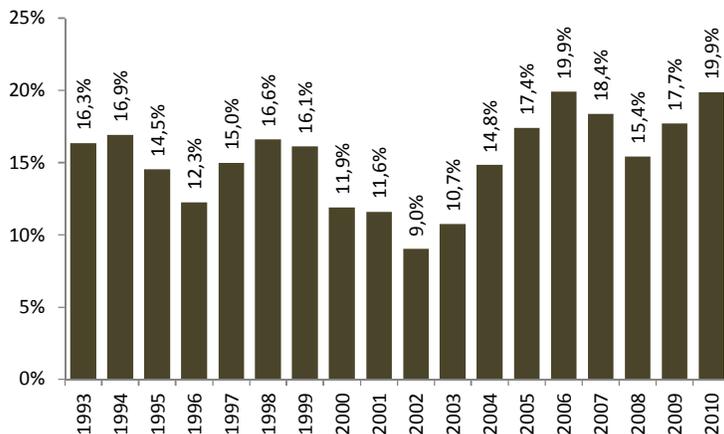
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Gráfico 46: Gasto en Personal en % de los Ingresos Corrientes



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Gráfico 47: Gasto de Capital en % de los Gastos Totales



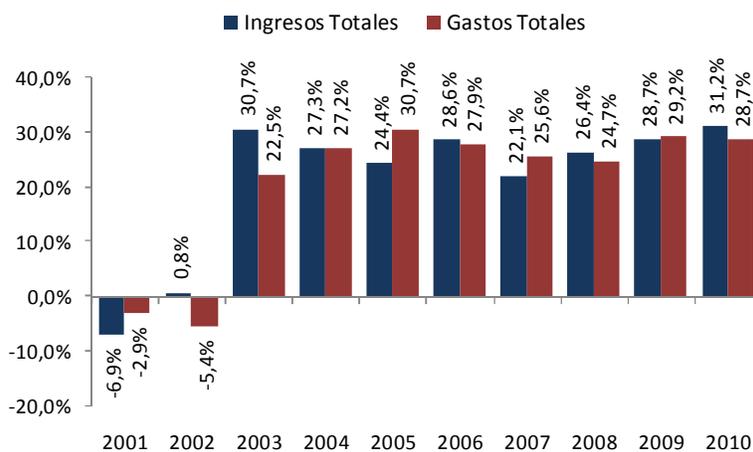
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Resultados Fiscales

Los resultados fiscales son un indicador de solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios de libre disponibilidad, los que pueden ser destinados a realizar inversión pública, o incluso ser volcados a financiar los pasivos que genere la administración municipal.

El balance entre ingresos y gastos no puede resultar negativo en forma sostenida en el tiempo, a nivel de gobiernos locales, por su escasa capacidad para financiarlos en forma voluntaria, al contar con poco acceso al uso del crédito. Sin embargo, suele observarse que en periodos fiscales donde el contexto macro general resulta desfavorable, pueden generar deuda flotante como herramienta de financiación compulsiva de corto plazo.

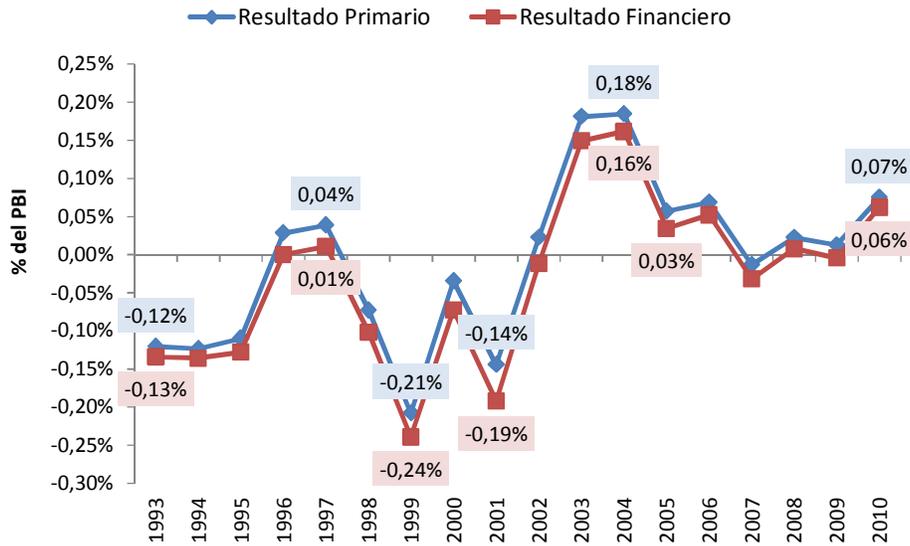
**Gráfico 48: Variación de Ingresos y Gastos Totales
Valores Nominales**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

El mayor superávit primario de los últimos 30 años se dio en 2004, con un 1,8% del PBG. A partir de este año se observa un deterioro en los resultados fiscales del consolidado municipal, aunque sin alcanzar valores negativos significativos, con un repunte en el último año de análisis, ubicándose en torno al 0,07% del PBI. El peor resultado se observa en 1999 con un resultado primario del -0,21% del PBI y financiero del -0,24%.

**Gráfico 49: Resultados Fiscales Consolidado Municipal
En % del PBG**



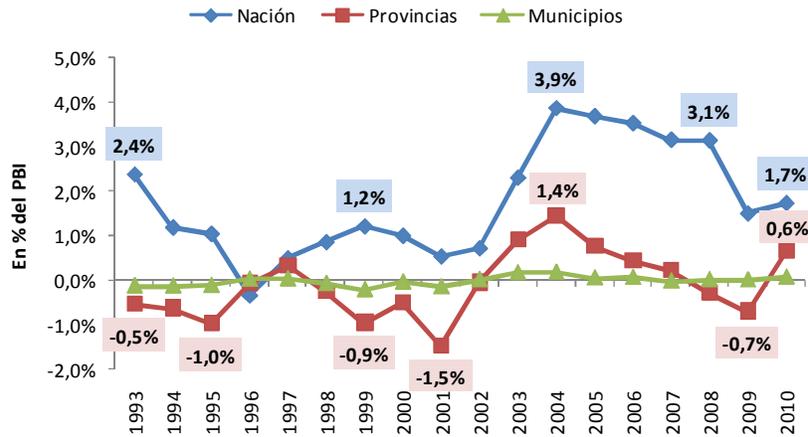
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Evolución de los Resultados Fiscales en los 3 niveles de gobierno

A continuación se analiza 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.

Se denota una mayor fortaleza del sector público nacional para enfrentar los periodos recesivos, en parte explicado por la mayor centralización de los recursos fiscales y por la mayor capacidad de cubrir el déficit de la administración general con rentas de la ANSES y adelantos del BCRA. Sin estas posibilidades, los periodos de crisis se ven potenciados en el consolidado provincial, el cual se encuentra en déficit primario en 10 de los 18 años bajo análisis y una situación similar se observa en el consolidado municipal.

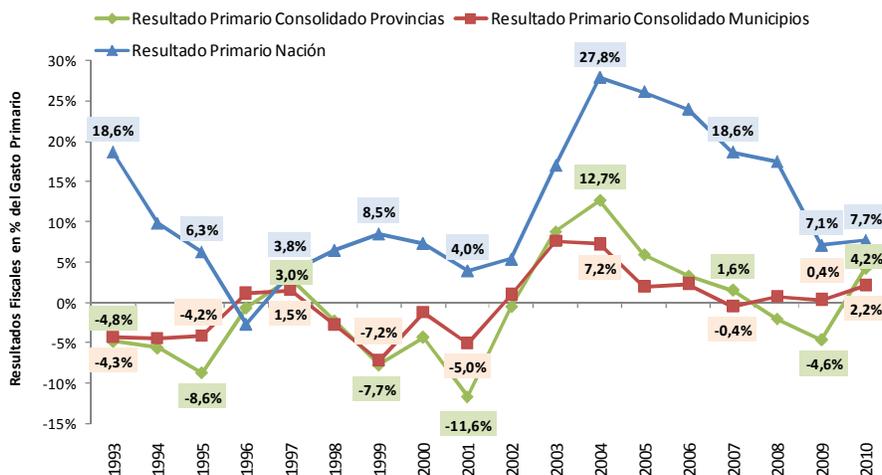
Gráfico 50: Resultados Fiscales Primarios en 3 niveles de Gobierno En % del PBI



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Para dimensionar el peso de los mencionados déficits fiscales, se los presenta en relación al gasto primario de cada nivel de gobierno, que denota de esta manera un acompañamiento marcado del ciclo económico de los resultados de las jurisdicciones subnacionales. Se observa una caída del resultado primario del gobierno nacional entre 1993-1996, llegando a valores negativos este último año, momento a partir del cual vuelve a recuperar una senda positiva, creciente hasta finales de esa década. Sin embargo, a nivel subnacional el rojo en las cuentas públicas se mantiene e incluso acrecienta hacia finales de este periodo, representando un -5% del gasto primario en el caso del consolidado provincial y -11,6% para el consolidado municipal del año 2001. A partir de este año los 3 niveles entran en un periodo de mejora en sus resultados fiscales con picos en 2004, año en que cambia la tendencia, llevando a resultados negativos nuevamente a los gobiernos provinciales y municipales, incluso en años previos a la crisis de 2009.

Gráfico 51: Resultados Fiscales Primarios en 3 niveles de Gobierno En % del Gasto Primario



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

Transferencias Automáticas a Provincias y Municipios

Relacionado con lo anterior, se analiza 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 objetivo y espíritu original, aquella norma dejó abierta la posibilidad de que no formaran parte de su 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 pueden 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 Especiales⁷

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 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). También se efectúa una detracción de un monto fijo para financiar el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales, que se distribuye entre provincias.

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 distribuye: a) El once por ciento (11 %) al régimen nacional de previsión social; b) El ochenta y nueve por ciento (89 %) de conformidad al régimen establecido por la Ley Nº 23.548. Similares modificaciones existieron en el Impuesto a las Ganancias y otros tributos.

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

$$TRTN_{Pcias} = [(IDSP_{cias_c} * IDPP_c * \alpha) + (IPPP_{cias_{re}} IPP_{re} * (1 - \alpha))] * RTN_t(3)$$

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

IDSP_{cias_c}: Índice de Distribución Secundaria Provincial

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

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).

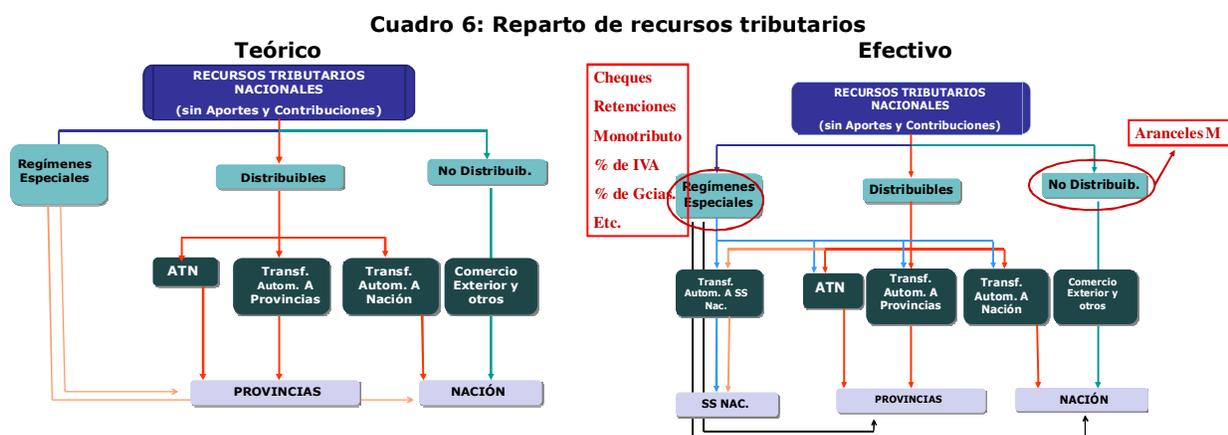
A su vez, las transferencias tributarias que las provincias realizan a sus gobiernos locales suelen estar constituidas de un porcentaje de la coparticipación nacional que reciben las provincias más la coparticipación de algunos tributos propios de cada provincia, pero normalmente no se les reparte desde 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, que pasan

⁷ 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.

a repartirse 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. Un problema con similar efecto puede ocurrir si las provincias introducen nuevos impuestos o tasas no coparticipables con sus gobiernos locales.

Caída de la participación de las provincias y municipios en el reparto tributario

Una visión consolidada del impacto de los numerosos cambios operados sobre el sistema tributario y el régimen de coparticipación se presenta en forma simplificada en el esquema que se muestra a continuación, donde se plantea el marco teórico del reparto de recursos a provincias, inicialmente previsto por la Ley 23.548, y el que efectivamente ocurre en la realidad, tras más de dos décadas de modificaciones. Con el transcurrir de los años, han proliferado los regímenes especiales de distribución, que detrajeron recursos del sistema directo de coparticipación, en la mayoría de los casos para financiar a la seguridad social.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Las sucesivas modificaciones al esquema de reparto de recursos tributarios nacionales, especialmente desde el año 1991, han derivado en una caída de la participación de las provincias. Considerando sólo las transferencias automáticas, las provincias han perdido alrededor de 7 puntos porcentuales (pp) en términos de la recaudación nacional total (incluyendo aportes y contribuciones a la seguridad social y derechos de comercio exterior) desde comienzos de la década del noventa. La participación provincial pasó de 34% a mediados de los '90, a 24,7% en 2010, este valor asciende al 26,6% si se incluyen las transferencias del Fondo Federal Solidario (FFS).

Esta brecha se amplifica a casi 13 puntos porcentuales si se considera el ratio de transferencias automáticas a provincias en relación a los recursos nacionales netos de aportes y contribuciones a la seguridad social y derechos de comercio exterior.

Gráfico 52: Transferencias automáticas a Provincias en relación al Total de Recaudación del Gobierno Nacional

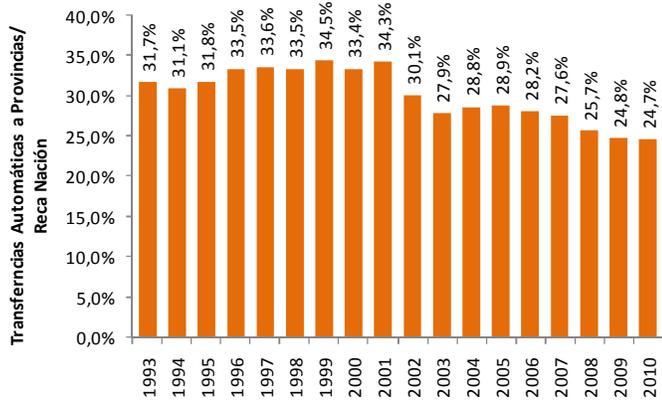


Gráfico 53: Transferencias automáticas a Provincias en relación al Total de Recursos Tributarios del Gobierno Nacional neto de Seguridad Social y Derechos de Comercio Exterior

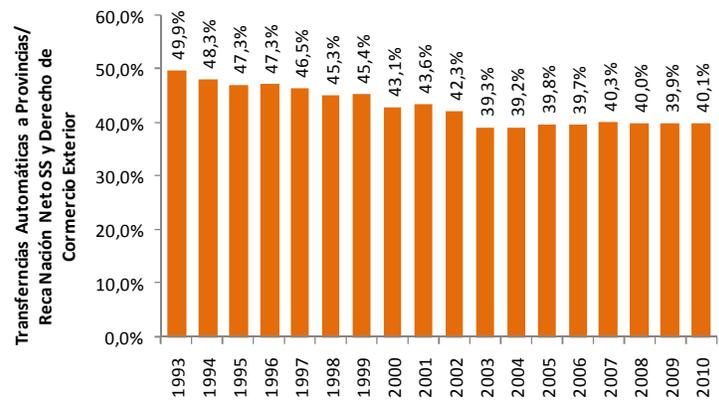


Gráfico 54: Transferencias automáticas + Fondo Federal Solidario a Provincias en relación al Total de Recaudación del Gobierno Nacional

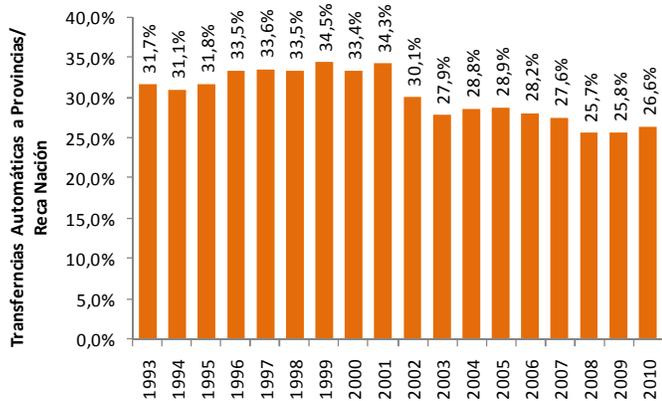
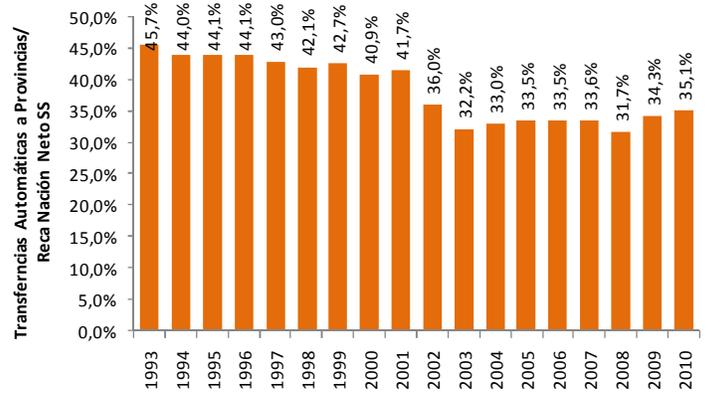


Gráfico 55: Transferencias automáticas + Fondo Federal Solidario a Provincias en relación al Total de Recursos Tributarios del Gobierno Nacional neto de Seguridad Social



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

El correlato de la caída en las transferencias automáticas a provincias es una disminución también en la participación de las transferencias al consolidado de municipios. Este indicador se construye como el ratio de las transferencias automáticas recibidas por los municipios y el total de recursos tributarios tanto de las provincias como del estado nacional. De un valor promedio del 5,6% en la década del noventa se observa una caída a valores del 4,9% en 2010. No obstante esta caída se suaviza al considerar en el numerador al FFS, ubicando de esta manera el ratio próximo al 5,4% en el último año.

Cuando se consideran las transferencias automáticas a municipios con relación a los recursos tributarios de las provincias (propios y recibidos desde la Nación), se denota una caída en la participación municipal en los 90, y una leve recuperación luego, de modo que no existen grandes cambios punta a punta en el período.

Se concluye, además, que los recursos recibidos automáticamente por los gobiernos provinciales en el período 2008-2010, en proporción a los recursos tributarios nacionales, equivalen a un 79% del ratio existente en el período 1993-2000. El mismo cálculo, realizado para los municipios, arroja un guarismo del 91%

Gráfico 56: Transferencias automáticas a Municipios en relación al Total de Recaudación del Gobierno Nacional y Provincial

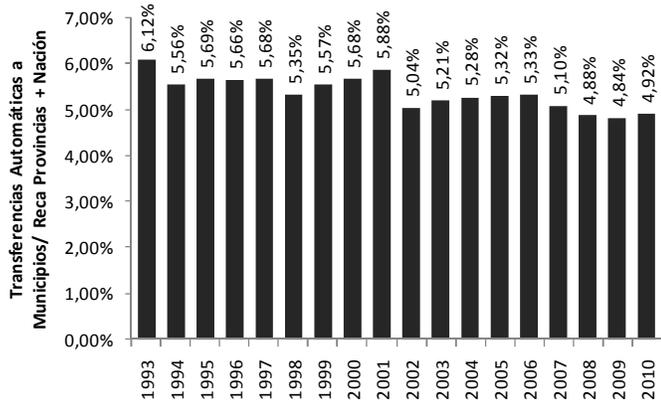
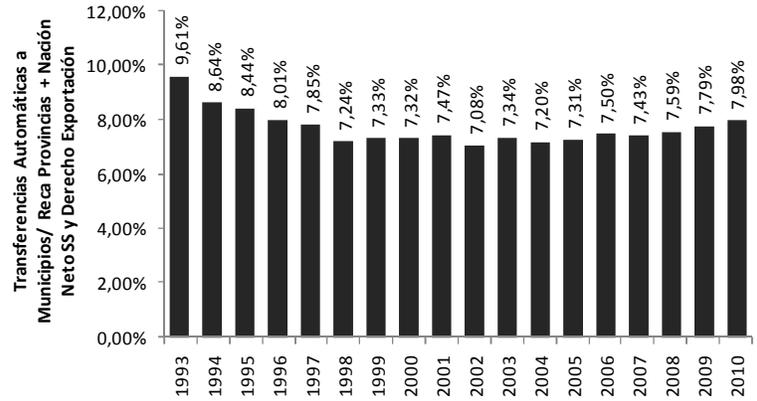
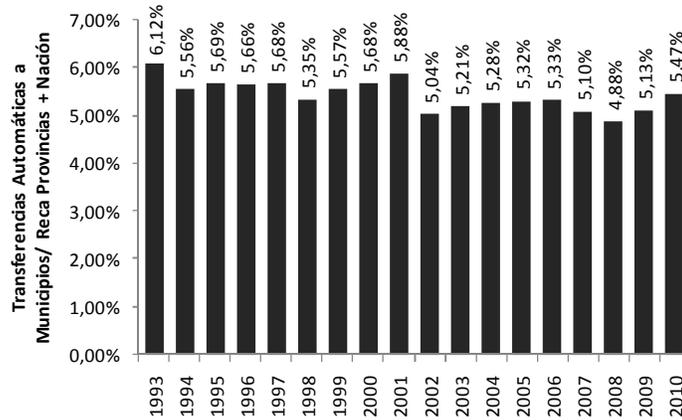


Gráfico 57: Transferencias automáticas a Municipios en relación al Total de Recursos Tributarios del Gobierno Nacional y Provincial



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Gráfico 58: Transferencias automáticas + Fondo Federal Solidario a Municipios en relación al Total de Recaudación del Gobierno Nacional y Provincial



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Gráfico 59: Transferencias automáticas a Municipios en relación al Total de Recaudación del Consolidado Provincial

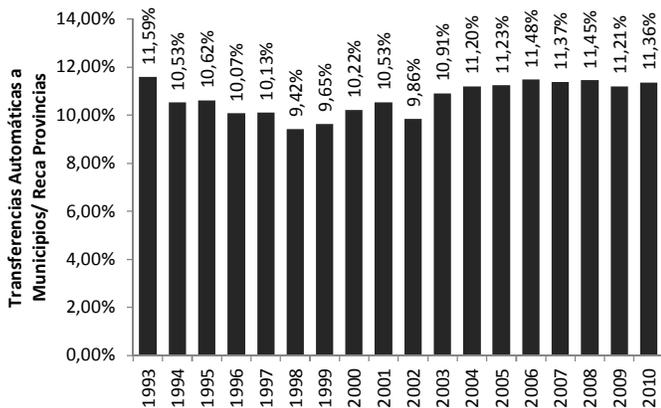
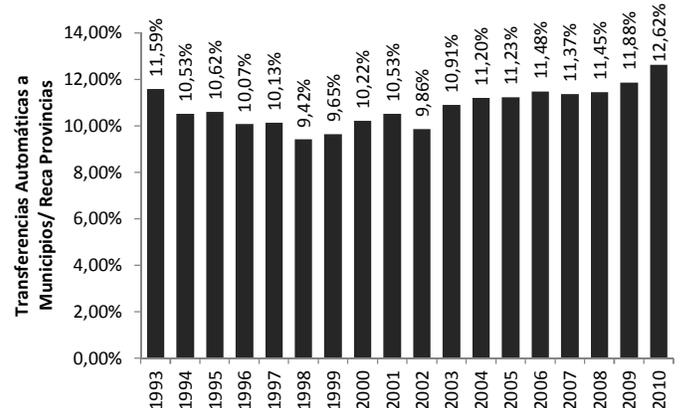


Gráfico 60: Transferencias automáticas + Fondo Federal Solidario a Municipios en relación al Total de Recaudación del Consolidado Provincial



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del MECON.

Reflexiones finales

El sector municipal en Argentina explica aproximadamente 7% del gasto público consolidado en el periodo 1980-2012. El conjunto de provincias y la CABA representan un 35,3% y el gobierno nacional el restante 57,6% del Sector Público Argentino (SPA).

En la Argentina de la última década se observó un proceso de “re-centralización” fiscal, a contramano de la descentralización ocurrida en las últimas décadas del siglo pasado. Esto se observa tanto a nivel de ingresos como de gastos. El gobierno central pasó de ejecutar el 51,5% del gasto en 1999, al 55,7% en 2010, y de recaudar 76,5% de los ingresos a 81% en igual periodo. Dicho proceso no fue acompañado por un cambio importante en la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno.

El total del gasto del Sector Público Argentino se encuentra en niveles récord en 2012 (49,4% del PIB), con un importante crecimiento en la última década, donde se destaca la evolución que presentó el SPN por sobre los restantes niveles.

La transición del gasto en este período resultó similar para los 3 niveles de gobierno, en que se destacan dos características principales: a) durante las recesiones económicas las erogaciones se ajustaron en mayor medida en gobiernos provinciales y municipales; b) el gasto nacional crece más rápido desde mediados de la última década.

Al tratarse de actividades intensivas en mano de obra, las erogaciones provinciales en personal insumen el mayor porcentaje del PIB (7,6% en 2010), mostrando una suba del 27% en dicho ratio entre 1993 y 2010. El SPN gasta menos en personal (3,3% del PIB en 2010), pero su crecimiento resultó el mayor desde 1993 (+40% en términos del PIB). En el SPM, los valores son 1,6% y 5% para ambos conceptos, respectivamente.

Analizando el gasto de capital de los 3 niveles se observa un fuerte crecimiento a partir del año 2002, especialmente en el nivel nacional, que triplicó su gasto de capital en todo el periodo, fruto de la expansión de sus ingresos y de retomar algunas responsabilidades de gasto.

En cuanto al total de gasto de capital, en Argentina se observan cuatro características principales en las últimas dos décadas: a) En la década del noventa, las provincias invertían más que la Nación; b) en los 2000, crece el gasto de capital en los tres niveles de gobierno; c) en la última década, especialmente desde 2009, el gasto de capital de la Nación supera al provincial; y d) en los últimos dos años, se observa una caída relativa en el gasto de capital, que parece haber alcanzado su máximo en términos del PIB en torno a 2010 y 2011.

Las transferencias de capital a otras unidades de gobierno son el principal componente del gasto de capital del sector público nacional, representando en promedio el 64% del total de gasto de capital en el período. Sin embargo, la participación de la Inversión Real Directa (IRD) del gobierno nacional cobró relativa importancia en los últimos años, alcanzando un nivel del 1,3% del PBI en 2012, igualando el nivel de las transferencias. Tal evolución denota una intención de centralizar en mayor medida la ejecución de la inversión pública, en detrimento de la ejecución vía los gobiernos de menor nivel.

A nivel del consolidado provincial, la IRD pública (Trabajos Públicos más Bienes de Capital), con una participación del 70% en promedio en el total de erogaciones de capital en dicho nivel de gobierno, es su principal componente, con un nivel próximo a 1,7% del PBI en los últimos años. Algo similar ocurre con los gobiernos municipales, en que la IRD es el principal destino de su gasto de capital.

Al considerar el gasto en inversión real directa total, ejecutado en cada provincia, compuesta por la IRD ejecutada por cada gobierno provincial, la IRD del gobierno nacional ejecutada directamente en cada jurisdicción y la IRD llevada adelante por los gobiernos locales que componen cada territorio provincial (en valores per cápita) se observan grandes disparidades en la IRD pública recibida por provincias y regiones en el período considerado.

En el análisis del gasto por finalidad y función se contempla que en conjunto los 3 niveles de gobierno destinan el 18% de sus erogaciones al funcionamiento del estado. En el caso del SPN, en 2009 los gastos vinculados a esta finalidad representaron 2,9% del PBI, insumiendo 12% del total de erogaciones de ese nivel. Para el SPP, mostraron una participación mayor en el total de gastos (21%), alcanzando en 2009 3,4 puntos del PBI. En el caso del SPM, tales gastos representaron 31% del total en 2009.

El gasto público vinculado a la finalidad social equivale en promedio al 59% del total del gasto del sector público argentino. Dichas erogaciones para los gobiernos municipales insumieron un 61% del total en 2009, lo que representa un 2% del PBI y muestran también una tendencia de crecimiento similar a la del consolidado provincial y el gobierno nacional.

Una porción importante de la creciente participación del sector público argentino en la economía, en particular del sector público nacional, es explicado por el aumento del gasto vinculado a la finalidad Servicios Económicos, que agrupa las erogaciones destinadas a atender las funciones de energía, transporte, industria y servicios de comunicaciones.

El mayor superávit primario de municipios en los últimos 30 años se dio en 2004, con un 1,8% del PBG, siendo que a partir de dicho año se observa un deterioro en los resultados fiscales del consolidado municipal, aunque sin alcanzar valores negativos significativos, con un repunte en el último año de análisis, ubicándose en torno al 0,07% del PBI. El peor resultado se observa en 1999, con un déficit primario del -0,21% del PBI y déficit financiero del -0,24%.

A nivel consolidado se denota una mayor fortaleza del sector público nacional para enfrentar los periodos recesivos, en parte explicado por la mayor centralización en esta unidad de los recursos fiscales y la capacidad de cubrir déficit de la administración general con rentas de la ANSES y adelantos del BCRA.

Sin estas posibilidades, los periodos de crisis se ven potenciados en el consolidado provincial, el cual mostró déficit primario 10 de los 18 años bajo análisis y una situación similar se observó en el consolidado municipal.

Al analizar cómo los cambios en las relaciones fiscales entre Nación y Provincias pueden luego derivar en repercusiones para los gobiernos locales, se concluye que las sucesivas modificaciones del esquema de reparto de recursos tributarios nacionales, especialmente desde el año 1991, han derivado en una caída de la participación de las provincias. Considerando sólo las transferencias automáticas, las provincias han perdido alrededor de 7 puntos porcentuales (pp) en términos de la recaudación nacional total (incluyendo aportes y contribuciones a la seguridad social y derechos de comercio exterior) desde comienzos de la década del noventa.

Esta brecha se amplifica a casi 13 puntos porcentuales si se considera el ratio de transferencias automáticas a provincias en relación a los recursos nacionales netos de aportes y contribuciones a la seguridad social y derechos de comercio exterior.

El correlato de la caída en las transferencias automáticas a provincias es una disminución también en la participación de las transferencias al consolidado de municipios. El ratio de transferencias automáticas recibidas por los municipios en relación al total de recursos tributarios, tanto de las provincias como del estado nacional, vieron disminuir su participación de un valor promedio del 5,6% en la década del noventa a valores del 4,9% en 2010, no obstante esta caída se suaviza al considerar en el numerador al FFS, ubicando de esta manera el ratio próximo al 5,4% en el último año.

Bibliografía

Base de datos municipales. Jefatura de Gabinete de Ministros. 2010.

Base de datos. Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias. Subsecretaría de Relaciones con Provincias. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. 2011

Base de datos. Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. 2011

BID - Programa de Desarrollo Municipal. AR-L1016 (2005): “Análisis de Opinión sobre Necesidades y Prioridades de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal”. IERAL de Fundación Mediterránea.

Capello, M., S. Barone, y J. Rosales (2007). “Distribución primaria y secundaria en la coparticipación a gobiernos locales de la Provincia de Córdoba: Impacto de posibles reformas”. Anales de la XXXX Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba.

Capello, M. y G. Galassi (2009): “Los Problemas Actuales del Federalismo Fiscal Argentino”. Studia Politicae Nº 17. UCC (ISSN 1669-7405).

Capello, M, P. Moncarz, S. Freille, A. Figueras (2010). “The effects of vertical fiscal transfers on the location of economic activity across a country regions: theory and evidence for Argentina”. Anales de la XLV Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), 15 al 19 de Noviembre de 2010, Buenos Aires.

Capello M. N. Grión y G. Galassi (2012): “Veinte años de detracciones a la coparticipación federal para financiar a la seguridad social nacional”. Monitor Fiscal, Año 7 - Edición Nº 21. IERAL de Fundación Mediterránea.

Capello M. y G. Diarte (2013): “Inversión pública en provincias argentinas en el período 2003-2011”. Monitor Fiscal, Año 8 - Edición Nº 22. IERAL de Fundación Mediterránea.

Musgrave, R. y P. Musgrave (1992): Hacienda Pública teórica y aplicada, 5a. edición. Mc. Graw Hill - Madrid

Porto, A. (1995): “Federalismo Fiscal en la Argentina: evolución y perspectivas”; En El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional, Bs. As.

Porto, A. (2004): Disparidades regionales y federalismo fiscal, Editorial de la UNLP, La Plata, 2004.