

DETERMINANTES DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA (Período 1997/2018)

Autores:

Raúl Antonio Molina: Profesor Titular Finanzas Públicas – Licenciatura en Economía
Marianela Gisel Ventura: JTP Costos de Adm., Prod. y Log. – Licenciatura en Logística
Silvio Gabriel Paez: Estudiante Licenciatura en Economía

1. Introducción

En el marco de las Finanzas Públicas Intergubernamentales el concepto de “correspondencia fiscal” se evidencia como muy relevante. En ese sentido los autores del presente estudio han venido trabajando en el cálculo del indicador de autonomía financiera para los 18 municipios de la provincia de Mendoza, con series que parten desde el año 1997 (desde donde se cuenta con datos confiables), y analizando dicho aspecto de los estados sub-nacionales desde un punto de vista teórico y con una mirada legal e histórica sobre Argentina y Mendoza (Molina y Ventura, 2017).

Habiendo detectado un bajo porcentaje en promedio de autonomía financiera en los municipios de la provincia de Mendoza en el período analizado, y una gran heterogeneidad del indicador de correspondencia fiscal entre las 18 jurisdicciones, se pretende analizar las causas de dichos resultados, es decir desmenuzar las variables que influyen en dicho índice, las que se encuentran insertas en el comportamiento y la evolución de las cuentas financieras municipales y las características fiscales y socioeconómicas específicas de cada comuna.

Se busca identificar las realidades que se encuentran en los factores que inciden en el numerador y denominador del indicador de la correspondencia fiscal. Por ejemplo, por el lado del numerador (o sea los ingresos tributarios locales propios) analizar la evolución de los ingresos recursos de jurisdicción municipal per cápita, la presión tributaria efectiva y los Ingresos de otras jurisdicciones per cápita; y respecto al denominador (que es el gasto corriente municipal) se indaga sobre las erogaciones corrientes per cápita, planta de personal cada mil habitantes y erogaciones corrientes como porcentaje del P.B.G.

Existen pocos antecedentes del análisis de correspondencia fiscal de los municipios de Mendoza, uno de ellos el de Trapé, Botteón y Molina (2003), por ese motivo se considera esencial aportar además como producto concreto una base de datos que contiene variables fiscales y financieras de los 18 municipios de Mendoza para el período escogido, proporcionando información útil y confiable para diferentes usos públicos y académicos.

2. El contexto teórico de la correspondencia fiscal

2.1. Definición e importancia de la autonomía financiera

La teoría de las finanzas públicas en relación al tema de la relación entre distintos niveles de gobierno hace especial hincapié en el concepto de “correspondencia fiscal”, definida como el grado en que cada jurisdicción

financia determinado nivel de gasto público corriente, con recursos tributarios extraídos directamente entre los habitantes beneficiarios de ese gasto (López Murphy, Artana, Molina y otros, 1996).

En el sentido expresado en párrafo anterior, la ruptura de una vinculación estrecha entre la decisión de aumentar el gasto público y los consecuentes mayores impuestos, conduce a que los beneficiarios del gasto no soporten el costo de su financiación. En este contexto, los votantes tienen menos incentivos para oponerse a aumentos ineficientes de las erogaciones estatales.

Se afirma que el principio de la correspondencia fiscal tiene la ventaja de establecer con claridad el precio relativo impuesto-gasto público, es decir que la presión tributaria marginal que enfrenten los ciudadanos esté ligada a una adecuada contraprestación, en términos de mayores servicios o de bienes.

Dada la restricción global de recursos, mayor gasto público implica menor gasto privado, o puesto en términos más claros, menor remuneración a los factores productivos, en especial trabajo y tierra que tienen menor movilidad.

En consecuencia, una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno muy dependiente de transferencias de otros niveles destruye los incentivos para gobiernos responsables. De esta forma, la propensión a gastar en bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos receptores es tanto mayor cuando se concretan mayores recursos con transferencias directas de fondos, que cuando ello opera mediante una transferencia implícita vía la delegación de los poderes tributarios de los niveles centrales de gobierno que resignan, si cabe el término, facultades tributarias.

Así, los bienes y servicios son provistos por la jurisdicción de acuerdo con las preferencias y posibilidades de la población que va a recibirlos y financiarlos, lo cual estimula a una mayor y más clara vinculación entre el pago de los tributos y los servicios públicos recibidos, en concordancia con el principio de correspondencia - entendida como nivel de gasto que es financiado por recursos propios- y es por ello que se insiste en un incremento de la "correspondencia fiscal".

Siguiendo al Profesor H.Piffano (2019) es necesario distinguir el principio de correspondencia fiscal en sus dos acepciones: "marginal" y "media". Dicho principio en su versión "marginal" alude a que el votante perciba con claridad cuál es la magnitud del costo de oportunidad (ingreso real personal al que deberá renunciar) por sus demandas marginales de gasto público. Esta noción aparece como la más importante desde el punto de vista de la información que debe contar el ciudadano a la hora de votar a favor o en contra de cualquier propuesta fiscal de sus gobernantes, dado que las mismas habrán de partir de una situación inicial previa correspondiente al momento en que los representantes asumen el gobierno.

En tanto que la noción "media" del principio alude al "promedio" o proporción de los recursos propios con que cuenta un gobierno sub-nacional respecto del total de sus recursos. Es también importante, en particular cuando la proporción de los recursos de otras jurisdicciones (o sea no tributarios propios) arroja porcentajes

muy bajos, como es el caso de algunos municipios de Mendoza, que como se verá en el Punto 4.2. se acercan al 3%.

En el mismo sentido el autor expresa lo siguiente: si un gobierno sub-nacional (en este caso municipio) depende en un alto porcentaje de financiamiento del gobierno superior (en este caso provincial) no se tendrá margen posible para ejercer el principio de correspondencia fiscal “marginal”. Por ejemplo, si el gobierno sub-nacional tuviere un porcentaje de 10% de correspondencia fiscal y un presupuesto de gastos de 100 e intentara aumentarlo en 10, debería en tal caso duplicar la presión tributaria propia sobre sus electores, lo que impone un costo político que ningún político sub-nacional estaría dispuesto a asumir.

2.2. Consecuencias de una baja correspondencia fiscal¹

Según Carrera Hernández (2006), los gobiernos sub-nacionales necesitan controlar sus propios ingresos para facilitar un control efectivamente descentralizado del gasto, para lo cual deben poder afectar en el margen sus ingresos mediante sus propias opciones de política, en particular mediante la elección de sus alícuotas impositivas (tributarias en general). En otras palabras, para que los gobiernos sub-nacionales actúen responsablemente deben poder aumentar o reducir sus ingresos por medios tales que los hagan públicamente responsables por las consecuencias de sus acciones.

En fuerte contraste con esta prescripción, en los regímenes federales no sólo ocurre que el mandato de gasto es difuso y casi imposible de ser convalidado, sino que también al mismo tiempo, aparece una separación adicional entre quienes toman las decisiones de gastar y quienes toman las decisiones de recaudar.

El citado Profesor Piffano (2019) al hacer referencia a la “correspondencia fiscal media” afirma que la importancia del problema que se presenten valores muy bajos de autonomía financiera radica en los incentivos que operan sobre los hacedores de política, además de la distorsión del costo de oportunidad percibido por el electorado, si advierte o cree (no importa si equivocadamente o no) que una porción importante del costo de los bienes públicos que dispone, son sistemáticamente y “en cierta proporción constante” solventados por ciudadanos de otras jurisdicciones.

La responsabilidad política de los representantes ante los ciudadanos votantes se desdibuja cuando del éxito de la tarea de lobby tendiente a incrementar el porcentaje de participación en el fondo común, arroja beneficios (rendimiento en recursos) mucho más importantes que los intentos de aumentar la presión tributaria local, por cierto, en el primer caso con menores o casi nulos costos políticos individuales.

Las consecuencias de lo expuesto, según Llach (2001), son las siguientes:

¹ Para un análisis más completo de tema ver: Molina y Ventura (2017).

- a) Pérdida de significación de todo el proceso político, deterioro del sistema democrático, círculo vicioso de debilitamiento de la ciudadanía, que se percibe correctamente sin poder de decisión, y consecuente auge de la corporación de los políticos. (Ausencia de ciudadanía fiscal)
- b) Restricciones presupuestarias débiles. (Riesgo moral)
- c) Problemas de eficiencia del gasto público, en tanto no se cumplen los supuestos para que ocurran comportamientos maximizadores. (Incentivo al incremento de gasto, falta de transparencia, incremento de evasión impositiva)
- d) Comportamientos colusivos desde el punto de vista de la recaudación entre las autoridades y las oligarquías locales. (Premia lobby)

En definitiva, una mayor vinculación entre las decisiones de gastos y el esfuerzo para recaudar los recursos necesarios, permitirán que los políticos locales decidan con cuidado los servicios que van a ofrecer y cómo los van a ofrecer porque van a tener que pagar el costo político de financiarlos

Las diferentes combinaciones entre gastos y las fuentes de financiamiento de las que se vale el municipio y el manejo que se hace de las transferencias genera efectos sociales, económicos y políticos que no pueden dejarse de observar, como:

- a) La responsabilidad financiera, es decir los desórdenes presupuestarios de los gobiernos locales puesto de manifiesto en reiterados y elevados déficits, los cuales requieren por consiguiente, que se apliquen medidas de largo plazo inevitables que devuelvan la sostenibilidad a las finanzas municipales. Esta experiencia sucedió también en Mendoza. Ver Molina, Diblasi y Bengolea (2015)
- b) La dependencia de las transferencias desde los niveles superiores.

3. Una mirada breve del contexto legal de la autonomía financiera en Argentina y Mendoza

3.1. A nivel nacional

Se puede observar que el carácter de los municipios argentinos como un nivel autónomo de gobierno, con margen amplio para el ejercicio de sus facultades políticas y fiscales, emerge del propio texto constitucional de 1853, el cual dispone en su artículo 5º:

Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

La reforma constitucional de 1994 vino a consagrar expresamente la postura de la autonomía municipal, la que, había quedado definitivamente instalada en la doctrina de la Corte (Saumel, 2012). De esta manera no sólo se dispone la responsabilidad provincial de garantizar la existencia del nivel municipal de gobierno, sino que avanza más, al determinar en su artículo 123º -reforma de 1994- que:

Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Como puede observarse: la constitución reformada no se ocupó de reglar el alcance y contenido de tal autonomía, sino que sólo fijó algunas pautas que las provincias debían seguir al reglamentar las de sus propios municipios, ratificado nuevamente la subordinación y dependencia de estos (Saumel, 2012).

Lo expresado deja en claro dos aspectos centrales en relación a los niveles sub-nacionales de gobierno: por un lado, el contenido político institucional, el cual otorga la posibilidad de que las provincias, puedan dictar sus propias constituciones, elegir sus propias autoridades, y determinar su configuración municipal asegurando la autonomía. El segundo se refiere a su autarquía financiera y administrativa, el cual los faculta para establecer tributos y administrar sus propios recursos y gastos.

Las implicancias tributarias del nuevo status municipal ha sido la principal cuestión controvertida, que se ha centrado en definir si las comunas son titulares de un poder propio de imposición, y en su caso, con qué alcance y dentro de qué límites pueden ejercerlo sin violentar ninguna cláusula constitucional.

El régimen municipal es determinado por las constituciones provinciales, donde se incluye un capítulo específico, que es completado por la Ley de las Municipalidades, allí se define el diseño institucional y el funcionamiento global de los gobiernos locales en todos sus aspectos, actuando como ley reglamentaria².

Al respecto resulta interesante resaltar algunos aspectos de los que cita Federico Mazio en las conclusiones y propuestas de su artículo (2018), donde comenta que, a través de las leyes convenio expuestas en su trabajo, infiere que hay una restricción en la potestad tributaria municipal y que a los municipios casi no les quedan recursos tributarios genuinos para hacer frente a las necesidades públicas que tienen y, consecuentemente, muchas veces viven a merced de lo que le mande la correspondiente provincia, afectando gravemente su autonomía. Concluye que los municipios, en virtud de la autonomía que les reconoce la Constitución Nacional y en atención al poder tributario originario que ostentan, deben participar –juntamente con la nación y las provincias– en las negociaciones para el establecimiento de un sistema de coordinación financiera; para lo cual, también se requerirá la modificación del art. 75 inc. 2 de la CN.

² Alude a la autonomía institucional entendida como un concepto amplio: la posibilidad de otorgarse sus propias normas. Dicha autonomía institucional puede ser "plena" (si incluye dictar su propia Carta Orgánica) o "semiplena" (si se encuentra limitada por una Ley Orgánica general). Como "categoría" jurídica, la misma no depende de qué modelo toma cada provincia o cada municipio. Esto último delimitará el alcance, en cada caso, de esa autonomía.

Las normas jurídicas citadas podrían ser analizadas desde un punto de vista histórico, en el sentido de cómo fueron generando consecuencias en el marco de reforma del estado argentino y la ampliación de las funciones municipales. Dicha mirada excede los alcances del presente artículo, pero el lector interesado puede encontrar un detalle de la misma en el citado trabajo de Molina y Ventura (2017).

3.2. A nivel provincial (Mendoza)

En el caso concreto de la Provincia de Mendoza, su Constitución sancionada en 1916, no contuvo disposición alguna que reconozca la autonomía de los municipios en su ámbito territorial. Los municipios mendocinos se rigen por una única ley orgánica de municipalidades dictada por la legislatura provincial bajo el número 1079. Ambas normas se mantienen vigentes a la fecha, sin que la reforma constitucional nacional de 1994 haya sido receptada por el Derecho Público Provincial (Saumel, 2012).

Sin embargo, dicha Carta Magna mendocina reconoce atribuciones municipales para crear y percibir tasas por servicios principalmente, y a su vez limita sus recursos a los que surjan de la ley orgánica municipal. En el artículo 199 se establece que:

La Ley Orgánica de las Municipalidades, deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:.....6 - Las municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales.

A continuación, el artículo 200 inc. 4, la Constitución provincial expresa que son atribuciones inherentes a las municipalidades:

...votar anualmente su presupuesto de gastos y los recursos para costearlos con arreglo a la ley, administrar sus bienes raíces, examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndola inmediatamente al Tribunal de Cuentas de la Provincia. Cuando se trate de enajenar o gravar en cualquier forma los bienes raíces del municipio, se necesitarán dos tercios de votos del total de los miembros del concejo.

Las atribuciones detalladas en el inciso anterior tienen las limitaciones del artículo 202, tales como la publicación del balance de inversión de sus rentas (inc. 1), la autorización previa de la Legislatura provincial para contraer empréstitos, enajenar o gravar los edificios destinados a servicios públicos municipales (inc. 3), etc.

La Ley dispone en su artículo 107º que

Las Municipalidades no podrán establecer impuestos ni contribuciones de ninguna clase, pudiendo crear únicamente las cuotas y tasas que correspondan a los servicios municipales, ni podrán gravar en cualquier forma los artículos de primera necesidad.

4. Cálculo del indicador de Autonomía Financiera

4.1. Fórmula del índice de Correspondencia Fiscal

El indicador de correspondencia fiscal ya definido como la proporción del gasto público que es financiado con ingresos tributarios generados por la misma jurisdicción originaria de ese gasto se expresa formalmente a partir de la restricción presupuestaria global.

Es muy relevante tener en cuenta que en el numerador del indicador, o sea en los Ingresos tributarios de jurisdicción municipal, no se incluyen ingresos por regalías petrolíferas y gasíferas, ya que se considera que no son ingresos que se perciben claramente y de bolsillo por los habitantes locales (esfuerzo tributario propio). Por lo tanto, forman parte de su “complemento” o sea de los Ingresos de Otras Jurisdicciones. Esta consideración es relevante al interpretar los resultados volcados en los Puntos 5.1. y 5.3. del presente trabajo.

Cabe resaltar además que en el denominador del índice no se toma el gasto total del municipio sino que sólo el gasto corriente, esto surge a partir de la denominada “regla de oro” la cual sugiere que un presupuesto equilibrado en el sector público debe mantener equilibradas sus partidas corrientes de fuentes y usos, indicando que los gastos de capital o “inversión real” deben ser financiados con ingresos de capital. Si bien existen otros criterios de equilibrio, aquí se adopta el mencionado.

A partir de la restricción presupuestaria municipal, la situación financiera de los municipios para un determinado período³ queda determinada por la siguiente identidad de flujos:

$$Gop + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx + Gk \equiv Tp + Tr + Tk + \Delta Dpr + tc \cdot \Delta DEx$$

Dónde:

- Gop: Gasto en personal, bienes y servicios corrientes realizado por el gobierno.
- Te: transferencias entregadas al sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público (de índole corriente).
- i: tasa de interés interna.
- Dpr: stock de deuda pública con el sector privado nacional.
- i*: tasa de interés internacional.
- Dex: stock de deuda externa del gobierno.
- Gk: Gasto de Capital (inversión pública).
- Tp: Ingresos tributarios de jurisdicción municipal (derechos, tasas, etc.).

³ Para el análisis propiamente dicho se toma el flujo anual de ingresos-gastos municipales.

- Tr: transferencias recibidas del sector público sub-nacional superior. Ingresos por coparticipación, transferencias automáticas, regalías, etc. (incluye todo ingreso corriente excepto los ingresos propios).
- Tk: ingresos de capital
- tc: tipo de cambio nominal.

Por su carácter de identidad contable, es necesario que se verifique en forma rigurosa y permanente, representando la versión de corto plazo del principio de sostenibilidad. Sin embargo, dicha identidad habilita la posibilidad de mantener desequilibrios temporarios entre las partidas de gastos e ingresos genuinos – corrientes y de capital-. Determinando el déficit o superávit del sector público local.

A partir de ella, se define formalmente el **indicador de correspondencia fiscal**, como:

$$I_{cf} = \frac{T_p}{G_c + T_e + i.Dpr + i_s.tc.Dex}$$

Permite observar la capacidad que el municipio tiene para hacer frente a sus erogaciones corrientes (con fuerte contenido de inflexibilidad, según se presume) con los recursos que recauda periódicamente dentro de su jurisdicción. En tal sentido es un claro indicador de autonomía financiera que posee importantes efectos sobre la eficiencia en la gestión municipal y en la provisión de bienes y servicios.

4.2. Aplicación al caso de los municipios de la Provincia de Mendoza

Para la construcción del indicador de correspondencia fiscal para los 18 municipios de Mendoza se realizó un exhaustivo trabajo de recolección de datos obtenidos del Honorable Tribunal de Cuentas de Mendoza, la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Ministerio de Economía, y páginas oficiales de cada municipio, entre otras fuentes consultadas.

Resulta oportuno aclarar que todos los valores monetarios que se expondrán a lo largo del trabajo, se encuentran en pesos de diciembre de 2012.

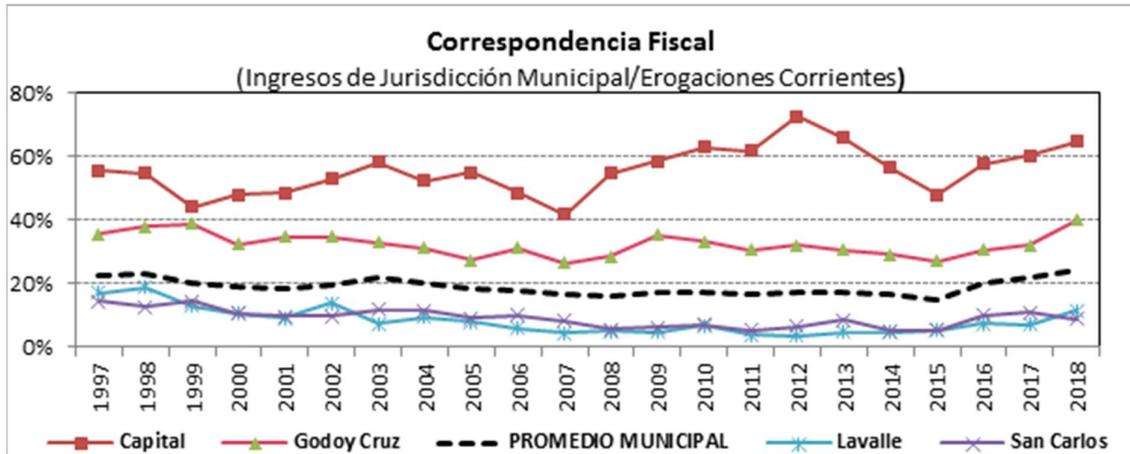
En el Gráfico Nº 1 se muestra la evolución del indicador. Debido a que la cantidad de municipios harían inentendible la ilustración, se presenta el promedio de los valores tomados por la totalidad de las comunas y la evolución sólo de cuatro de ellas. Se seleccionaron aquellos municipios cuyos valores son los más altos (Capital y Godoy Cruz) y dos que están entre los más bajos (Lavalle y San Carlos, no se incluye La Paz y Santa Rosa por la falta de datos para algunos años). Así mismo, en el ANEXO Nº 1 se expone los valores calculados para cada departamento durante el período 1997-2018.

Tal como se anticipó desde la introducción del presente trabajo, el análisis de la serie pone de manifiesto dos aspectos relevantes:

- **Un bajo porcentaje promedio correspondencia fiscal** de todas las comunas, en torno al 19%.

- **Un importante grado de heterogeneidad en el indicador**, existiendo municipios como Capital que financia en un 56% -promedio para todo el período- sus gastos corrientes con ingresos tributarios de jurisdicción municipal, mientras que en el otro extremo se encuentra Santa Rosa con un 3%.

Gráfico N° 1

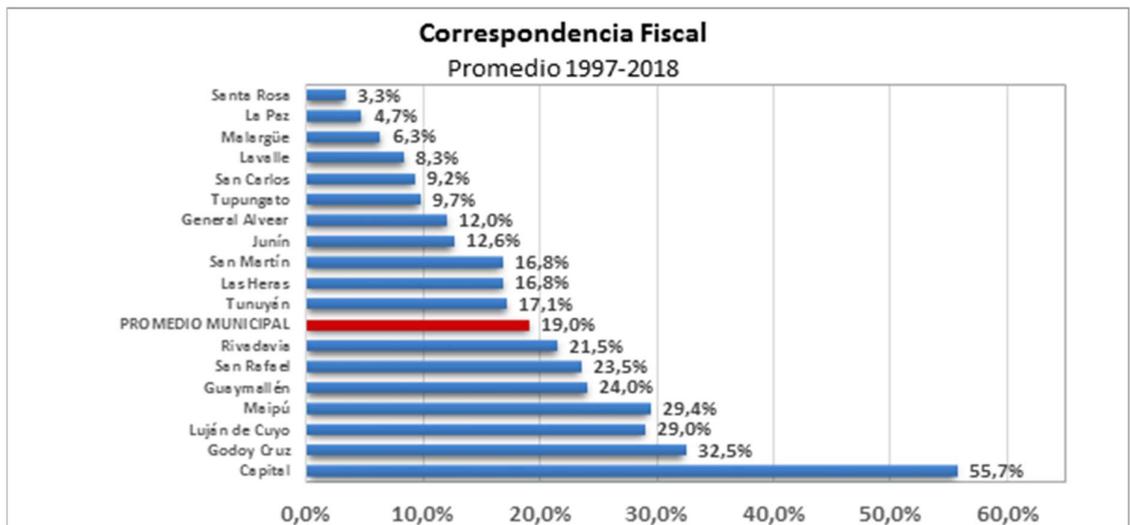


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza

El promedio inicia su tendencia con un 23% y termina con un 24%, sin embargo, más de una década fue menor al 20% llegando a su valor más bajo en el año 2015 con un 15%. A partir de allí comenzó a subir hasta el final de la serie, como sucede en casi todos los municipios.

Una forma clara de evidenciar la heterogeneidad del indicador es observando el promedio de autonomía financiera de los 18 municipios en los 22 años de la serie. Lo que se muestra en el Gráfico N° 2.

Gráfico N° 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza

Sólo 7 municipios tienen indicador de correspondencia fiscal superior al promedio del conjunto. En los 11 restantes es menor, incluso en 6 de ellos es tan bajo que no llega al 10%. El estudio se centra a partir de ahora en buscar las causas de dichos resultados.

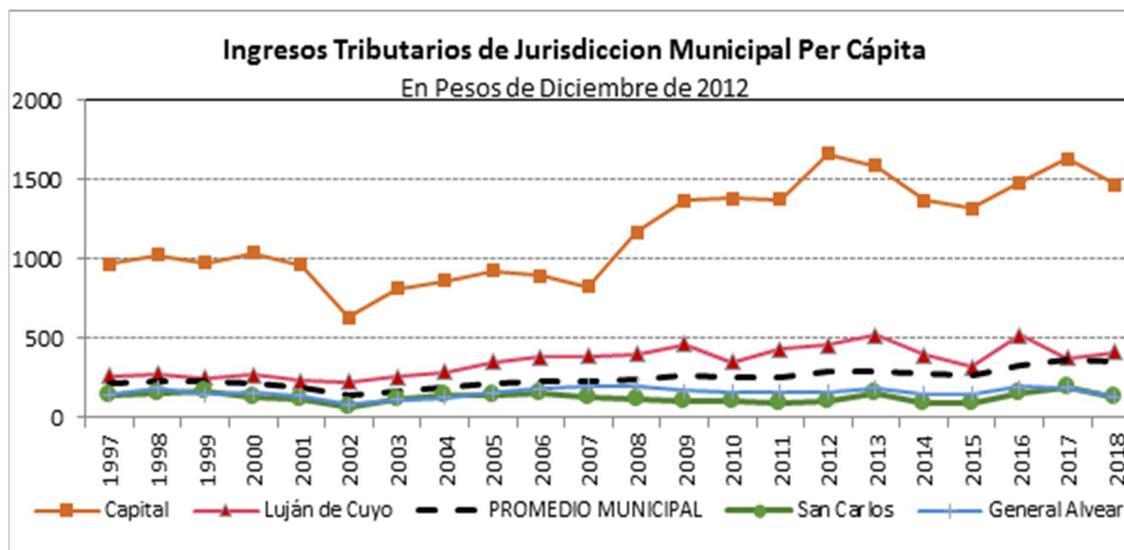
5. Análisis de los Recursos Tributarios de Origen Municipal (El “Numerador”)

En primer lugar se analiza la recaudación tributaria local para tratar de explicar el nivel y la heterogeneidad en la autonomía financiera detectada en el Punto 4., y sobre ella se desarrollan a continuación una serie de indicadores.

5.1. Ingresos Tributarios de Jurisdicción Municipal per Cápita

El esfuerzo fiscal local basado en los tributos que se logran recaudar entre los contribuyentes de la misma comuna evidencian no sólo las diferencias en las capacidades tributarias de cada jurisdicción, sino también la eficiencia en la gestión tributaria del respectivo ente recaudador. En el Gráfico N° 03 se muestra la evolución de la relación entre dicha recaudación⁴ y la población para: el promedio de los municipios, los dos con mayores ingresos per cápita y dos entre los que muestran el menor indicador (se eligieron que lo que tienen datos anuales completos para toda la serie).

Gráfico N° 3



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza, de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

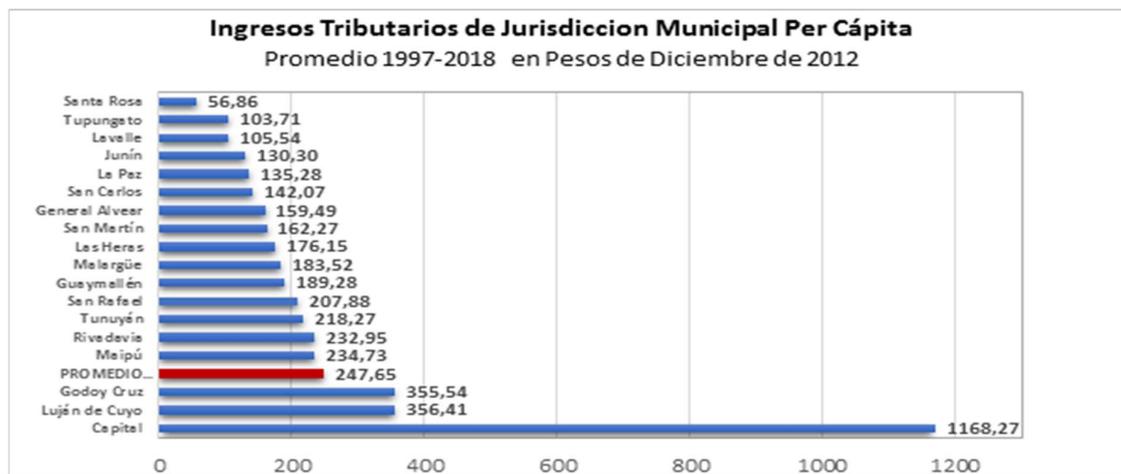
⁴ Se han deflactado los valores al año 2012, o sea un año no actual, a los efectos de centrar la atención en las diferencias relativas entre los municipios, y no en consideraciones del nivel de la recaudación o gasto.

Las bases imponibles locales de las 18 las jurisdicciones son muy diferentes, lo que explica un porcentaje importante de la heterogeneidad de los resultados. Hay una correlación positiva entre nivel de actividad y robustez de la base para recaudar tributos. Una mayor cantidad relativa de inmuebles y con mayores tasaciones implica una mejor fuente para extraer superiores cobros en tasas a la propiedad raíz (alumbrado, barrido y limpieza), al igual que mayor cantidad de hoteles o frigoríficos más tasas de inspección y habilitación a cobrar, etc. y así siguiendo en casi todos los tributos municipales

En ese sentido, si se observa a Capital, que es el municipio con mayor indicador de recursos tributarios propios per cápita, es justamente la comuna que concentra gran parte de la actividad de la provincia en los sectores comercio, restaurantes, hoteles, establecimientos financieros, seguros, etc., con el porcentaje más alto del P.B.G. provincial (alrededor del 17%). Algo similar sucede con el segundo en el ranking: Luján de Cuyo que con su industria manufacturera, minas y canteras, etc. posee el segundo nivel de actividad (en promedio 14% del total).

En el Gráfico Nº 4 se expone la recaudación tributaria de jurisdicción municipal per cápita promedio, para su cálculo se ha tomado los datos de toda la serie histórica de los 18 municipios. Además, se incluye el promedio de los valores hallados para todas las comunas.

Gráfico Nº 4



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza, de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

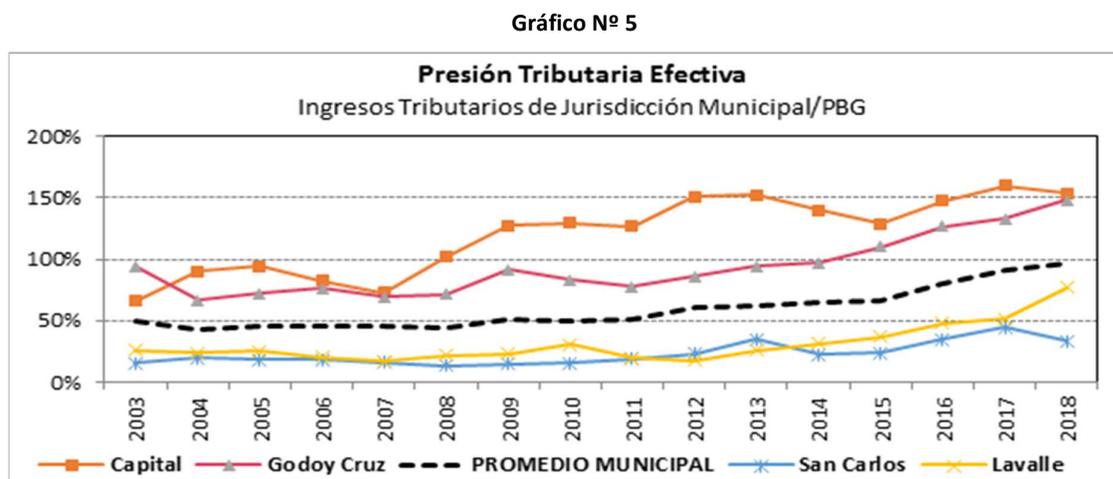
Resaltan en el extremo inferior municipios con bajas recaudaciones locales. Algunos coinciden con los menores niveles de producción agregada, como el caso de Santa Rosa cuya actividad principal pertenecen a la rama servicios comunales, sociales y personales y Lavalle con casi la mitad de su producto en el sector agropecuario y La participación de ambas en el P.B.G provincial es de los más bajas (0,8% y 1,6% respectivamente).

En principio ese bajo nivel de actividad explica, en parte, la escasa recaudación local per cápita de los municipios, pero también los motivos pueden obedecer, en varios casos, a incentivos en mantener una baja correspondencia fiscal como se explicó ampliamente en el Punto 2.2. del presente estudio. Por ello es necesario desarrollar otros indicadores, como por ejemplo indagar cómo cada una de las jurisdicciones “aprovecha” su nivel de actividad (P.B.G.) con “eficiencia recaudatoria”, o también, si se alguno se siente “cómodo” con el nivel de ingresos de otras jurisdicciones que recibe. Si por ejemplo estos fueran de regalías petrolíferas o gasíferas es un esquema no virtuoso al usarlos en gasto corriente, dada su característica de recurso natural “no renovable”.

5.2. Presión Tributaria Efectiva

Una de las referencias más comunes del impacto del sector público en la economía se denomina presión tributaria (Recaudación/PBG), donde resulta fundamental distinguir entre “presión tributaria efectiva” y “presión tributaria legal”. La primera es la carga tributaria que surge de considerar el total de los impuestos recaudados por el fisco. La segunda se define como la carga tributaria que recaería sobre la sociedad si todos sus agentes económicos pagasen sus obligaciones de acuerdo con la legislación vigente. La diferencia entre ambas la explica la evasión y la morosidad.

Concentrándose en la primera de ellas se puede observar en el Gráfico N° 05 la evolución del indicador para el promedio total y de los dos municipios que ostentan el resultado más alto y dos de entre los más bajos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza y de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis.

Sobresale el caso de Capital que muestra el mayor grado, o sea que no sólo tiene la base imponible más robusta, sino que de la misma logra extraer una importante recaudación en términos de su producto. No sucede lo mismo en todos los municipios que ostentan una sólida base para recaudar, como se verá más adelante.

Excede al presente trabajo analizar en detalle las respectivas ordenanzas tributarias donde se establece el nivel de las tasas u otros cánones que establece cada municipio, así como sus métodos específicos de aplicación (bases imponibles, exenciones, etc.). Dicho aspecto evidentemente constituye un factor clave en relación a la recaudación de cada jurisdicción (numerador de las respectivas “presiones tributarias legales”). Pero dada esa limitación de no poder realizar el análisis detallado de cada caso, se asume en este estudio que son “similares en las 18 comunas”. Bajo ese supuesto se evidencia una marcada diferencia en la eficiencia para cobrar tributos de cada municipio, en base a la base imponible que genera cada uno de ellos en relación a su propio P.B.G. Lo manifestado se evidencia claramente en el Gráfico N° 06, para los 18 municipios y el promedio para todos los años de la serie.

Gráfico N° 6



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza y de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis.

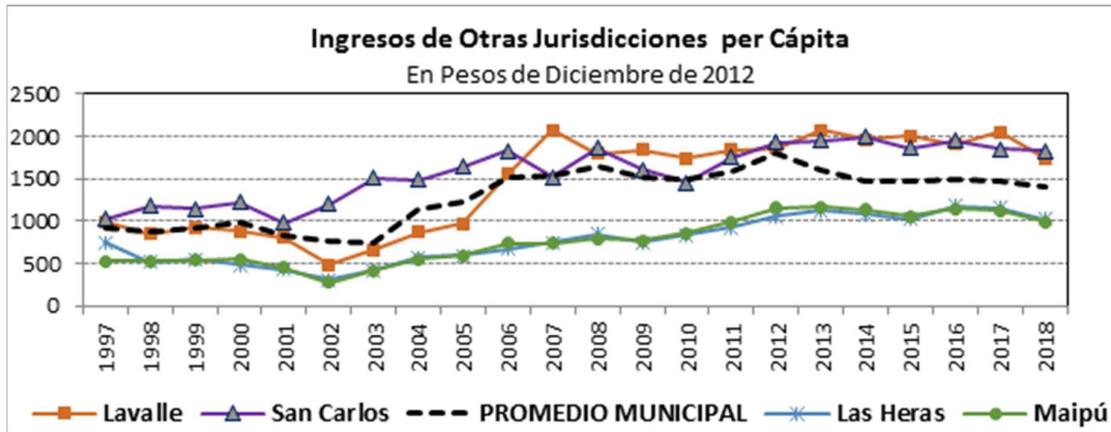
Se observan casos, como el de Luján de Cuyo, que si bien tiene el segundo puesto en P.B.G es el séptimo en presión tributaria efectiva. Por el contrario, hay municipios, como Guaymallén, con alta presión tributaria efectiva en promedio (3° puesto), pero que sólo ostenta el 5% del P.B.G. Lo expresado afianza el concepto de la “vocación” por aprovechar la respectiva base tributaria en un paso hacia el aumento de la autonomía financiera.

5.3. Ingresos de Otras Jurisdicciones per cápita

Cuando se hace hincapié sobre la importancia de la correspondencia fiscal se afirma que una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno (caso de los municipios) muy dependiente de transferencias de otros niveles, destruye los incentivos para gobiernos responsables. De esta forma, la propensión a gastar en bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos receptores es tanto mayor cuando se concretan mayores recursos con transferencias directas de fondos, que cuando ello opera mediante una transferencia implícita vía la delegación de los poderes tributarios de los niveles centrales de gobierno que resignan facultades tributarias. (Lopez Murphy, Artana, Molina y otros, 1996),

Además, permite advertir el grado de exposición del gobierno municipal ante eventuales demoras o problemas con los recursos que se reciben de otras jurisdicciones. Al analizar los ingresos municipales provenientes de otras jurisdicciones, se evidencia que un buen nivel per cápita de estos recursos va a depender en general de los parámetros definidos en la Ley Provincial de Participación Provincial (N° 8127), pero también de las regalías petrolíferas y gasíferas. Se puede observar en el Gráfico N° 07 la evolución del indicador para el promedio total y dos municipios entre los que ostentan el resultado más alto y más bajo respectivamente.

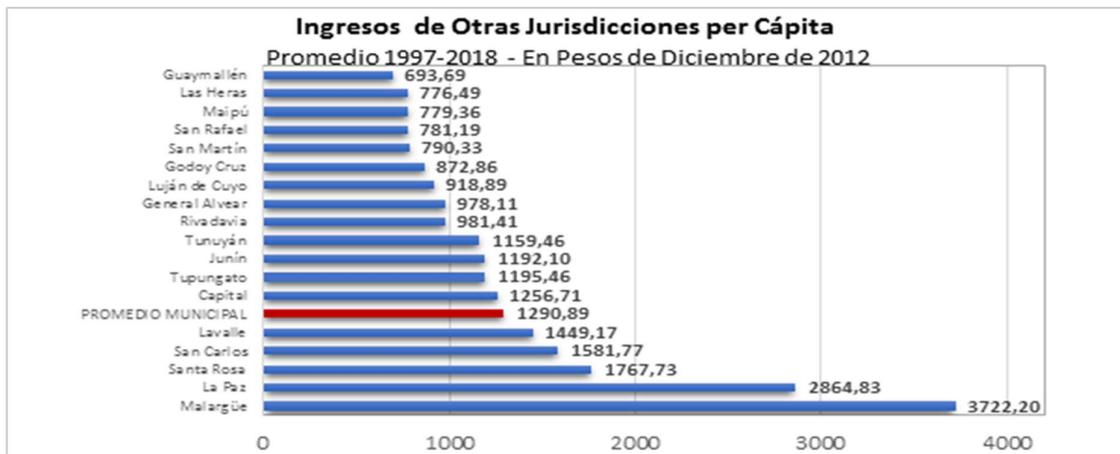
Gráfico N° 7



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza, de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

El promedio del indicador para todos los municipios se expone en el Gráfico N° 08.

Gráfico N° 8



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza, de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Se puede observar como los recursos de otras jurisdicciones actúan como el complemento de los recursos locales, y por ello es claro que en general los que tienen más alto este recurso son justamente los que tienen menos incentivos a procurar una buena *performance* en la recaudación local.

Como se anticipó, entre los municipios con ingresos externos más altos están los que tienen mayor relativa coparticipación provincial per cápita, pero además aquellos que reciben recursos provenientes de recursos naturales no renovables (regalías petrolíferas y gasíferas). Es necesario hacer especial hincapié en estos últimos, que justamente por su carácter de “no renovables” no deberían ser destinados a gastos corrientes, en todo caso sería deseable invertirlos en bienes de capital (obra pública) o en la generación de un fondo anticíclico.

En el marco de lo detallado en el párrafo anterior el lector interesado en el tema puede querer realizar un análisis detallado del origen de los recursos de otras jurisdicciones que recibe cada municipio. A tal efecto se ha incorporado el ANEXO Nº 2 donde se expone la liquidación de la Participación Municipal que le realiza la Provincia a los municipios, tomando como referencia el año 2018.

Se puede ejemplificar lo expuesto con el caso de Malargüe, que cuenta con el 65% de las regalías petrolíferas totales de la provincia y el 95% de las gasíferas y por lo tanto ostenta el primer puesto en recursos per cápita de otras jurisdicciones, pero justamente presenta la más baja presión tributaria efectiva (promedio 10)%⁵.

6. Análisis del Gasto Público Municipal (El “Denominador”)

En el presente punto se continúa analizando las causas de los resultados obtenidos en el grado de correspondencia fiscal, es decir, baja autonomía financiera en general y alta heterogeneidad. Sin embargo ahora se coloca el foco en aspectos relacionados al gasto público corriente municipal.

⁵ El artículo tiene como consigna analizar los aspectos que influyen para que haya en la actualidad una baja correspondencia fiscal y proponer medidas de política económica para tender a mejorar esa situación, **pero no se enfoca en casos concretos de determinados municipios**, ya que no se cuenta con avales políticos estratégicos para evidenciar diagnósticos específicos. Sólo se hace referencia a ejemplos puntuales que van surgiendo del análisis de los diferentes indicadores.

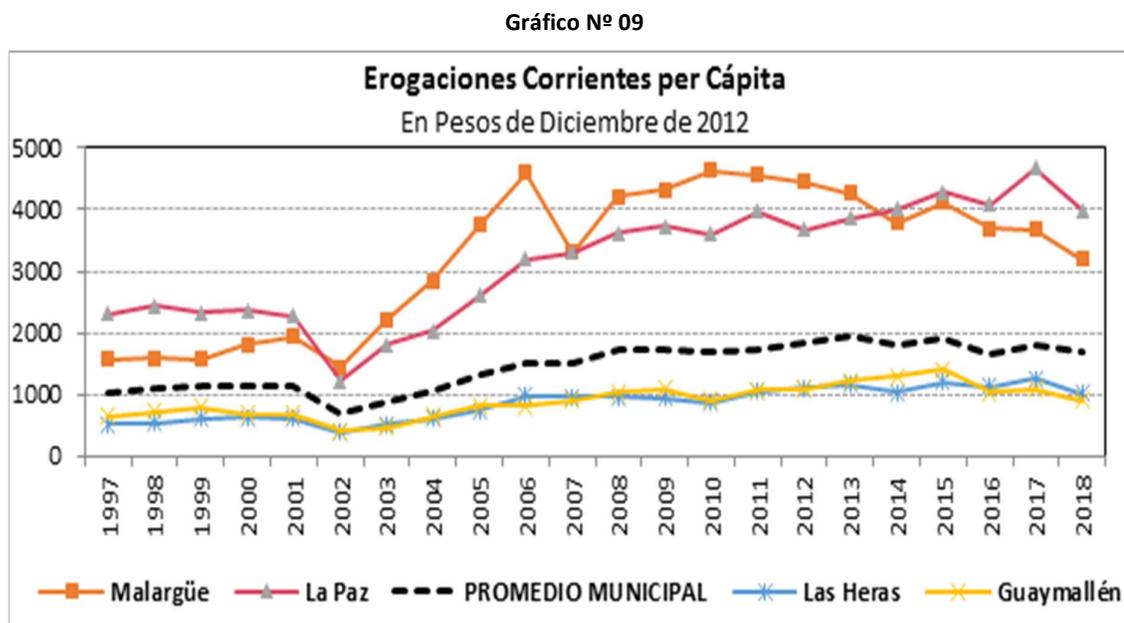
6.1. Erogaciones Corrientes per Cápita

Se parte de la base que el nivel de gasto público corriente por habitante de cada jurisdicción se debe fundamentalmente a tres elementos: la dispersión y densidad poblacional, la “calidad” y “frecuencia” de los servicios municipales prestados y del nivel del indicador de correspondencia fiscal.

Es claro que los costos asociados a atender a poblaciones más dispersas son más altos y justifican un mayor gasto corriente por habitante, no obstante este efecto se amortigua, en parte, cuando el mayor porcentaje de los habitantes se concentran en oasis o centros urbanos. Respecto a la calidad de los servicios prestados se podría medir a través de indicadores de eficiencia, cuyo alcance supera el del presente trabajo, por lo cual se parte del supuesto de “homogeneidad” en calidad y frecuencia de prestaciones.

Es oportuno detenerse en el tercer motivo, o sea si un alto grado de gasto municipal per cápita se puede deber a las consecuencias de una baja correspondencia fiscal, y que por lo tanto quienes financian el mayor gasto son contribuyente de otras jurisdicciones (o recursos naturales no renovables) y no el esfuerzo tributario local propio⁶.

El Gráfico N° 09 muestra la evolución del indicador para el promedio total y los dos municipios que presentan el resultado más alto y los dos más bajos.



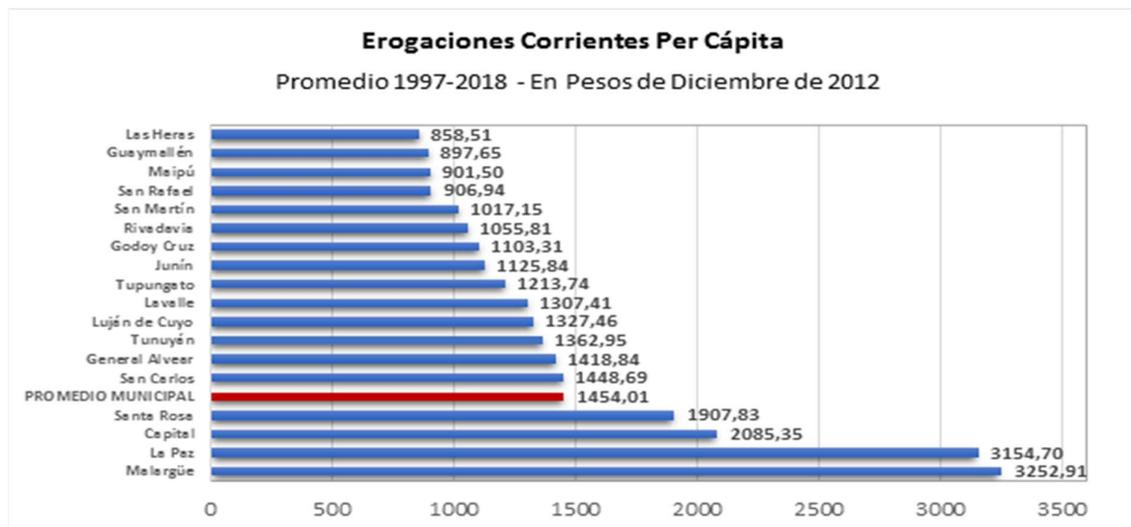
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza, de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁶ La teoría que respalda esta presunción se ha desarrollado en extenso en el Punto 2. del presente trabajo.

Los dos municipios que presentan el mayor nivel de gasto corriente per cápita (Malargüe y La Paz) son justamente los que están entre los 3 que presentan los más bajos índices de correspondencia fiscal (Ver Gráfico 02). Si bien ambos municipios tienen una muy baja densidad (cerca a un promedio de 1 persona/km), en ambas la población urbana supera el 70% de la población total, lo que amortigua dicho efecto.

Hay dos municipios (Luján de Cuyo y Maipú) que prestan sus propios servicios sanitarios. La información en promedio para los 18 municipios se expone en el Gráfico N° 10 con datos que abarcan toda la serie.

Gráfico N° 10



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza, de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Al observar los cuatro casos por sobre el promedio se pueden identificar dos realidades muy diferentes. Por un lado los tres casos de baja densidad y baja correspondencia fiscal (Malargüe, La Paz, Santa Rosa) y por otro Capital, que su mayor nivel de gasto se debe a los servicios que presta (todos los días hábiles ingresan al mismo un alto porcentaje de habitantes de otros municipios) y no la baja correspondencia fiscal, ya que ostenta el indicador más alto de autonomía financiera de toda la provincia.

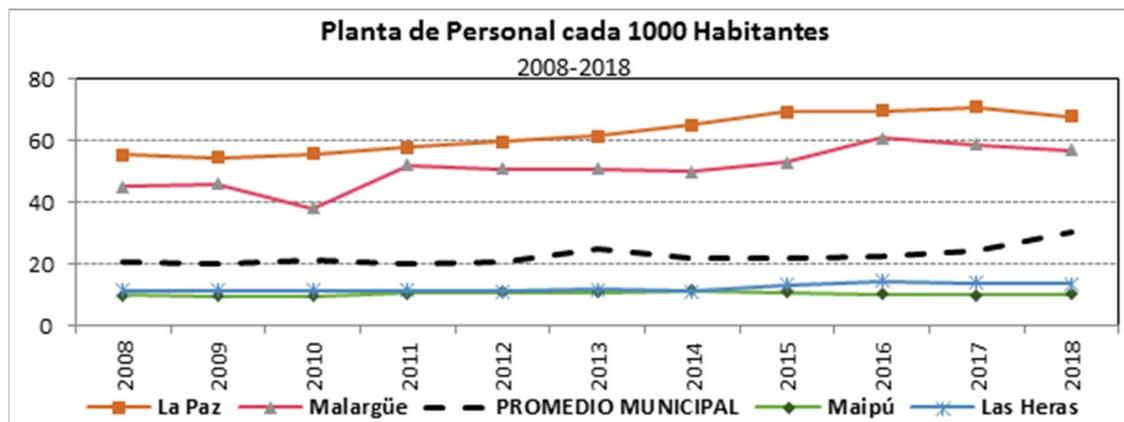
6.2. Planta de Personal cada 1000 habitantes

Por razones de dimensión no se muestra gráficamente el indicador Erogaciones de Personal / Erogaciones Corrientes. Sin embargo, luego de haber analizado los datos obtenidos, se puede afirmar que es sumamente relevante el porcentaje que ese ítem absorbe del gasto municipal en todas las jurisdicciones. El promedio de toda la serie para el conjunto de 18 comunas es del 65%, habiendo casos de jurisdicciones en que supera el 70%.

Por ese motivo es tan importante analizar la evolución de las plantas de personal, que se puede observar en el Gráfico N° 11 de la evolución del indicador para el promedio total y de los dos municipios entre los que

ostentan el resultado más alto y más bajo. La información se publica a partir del año 2005, pero para el caso de los municipios seleccionados las series presentan tendencias razonables sólo a partir del año 2008.

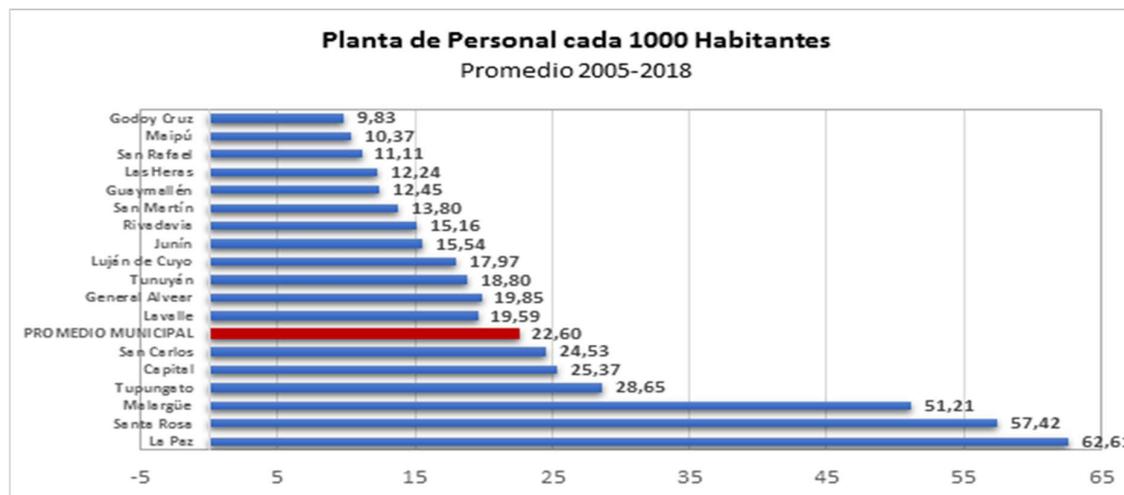
.Gráfico N° 11



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza.

Se observan casos con muy alta relación por sobre el promedio y nivel sostenido en el tiempo. Los mismos coinciden con las jurisdicciones de alto gasto per cápita y son de aplicación los conceptos vertidos en el Punto 6.1. (dispersión población y baja correspondencia fiscal). Los casos más bajos debajo del promedio son Maipú y Las Heras. La misma información promedio para los 18 municipios se expone en promedio en el Gráfico N° 12.

Gráfico N° 12



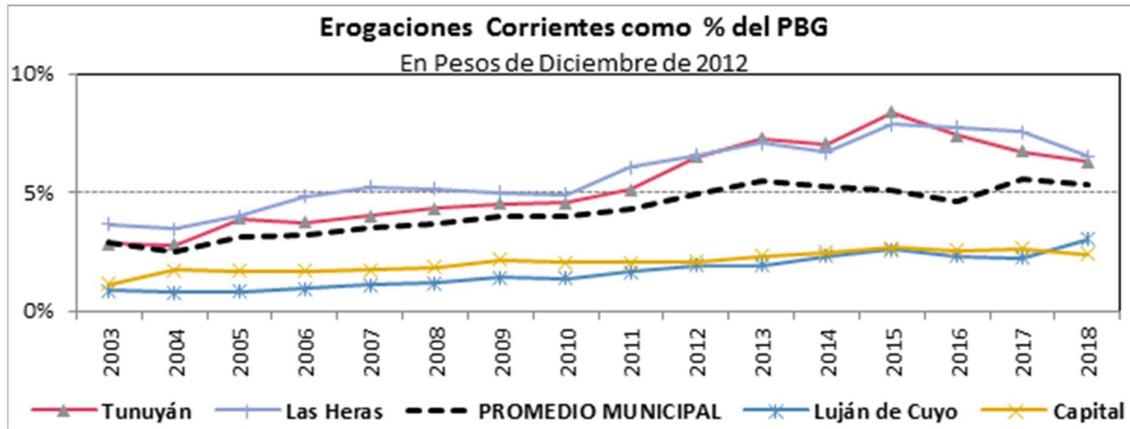
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza.

Los municipios con mayor nivel de plantas de personal por habitante son justamente las de alta dispersión y baja correspondencia fiscal. En contraposición, las jurisdicciones que muestran los menores valores son las que justamente ostentan una correspondencia fiscal mayor al promedio municipal.

6.3. Erogaciones corrientes como porcentaje del P.B.G.

Resulta interesante observar el porcentaje del nivel de producción del municipio se lleva el sector público. Se puede observar en el Gráfico N° 15 la evolución del indicador para: el promedio, dos de los dos municipios que ostentan el resultado más alto y más bajo.

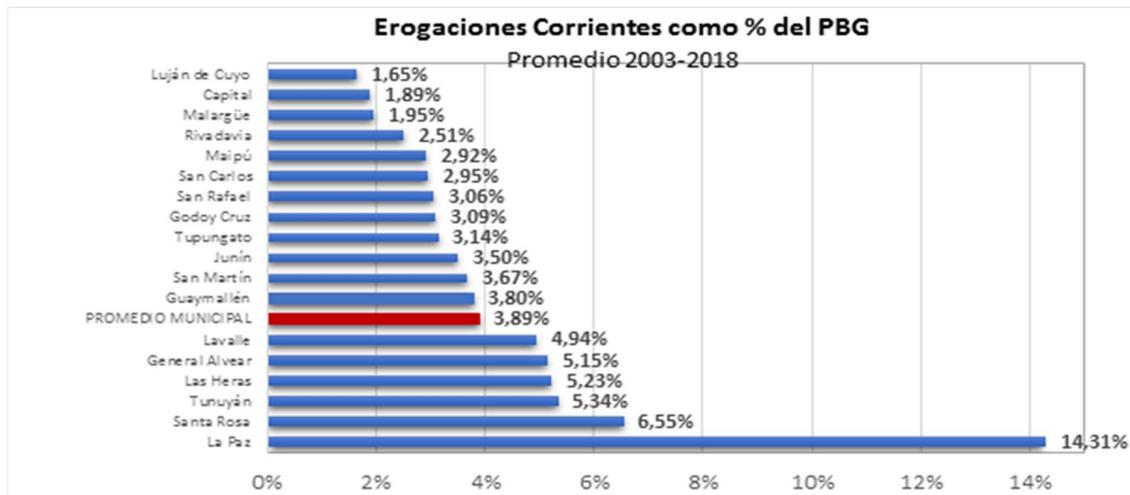
Gráfico N° 13



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza y de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis.

Si bien el promedio es cercano al 4% hay municipios que lo superan ampliamente, como es el caso del Tunuyán y Las Heras que en el año 2015 rozaron el 8%. Si bien La Paz no está en el gráfico por problemas de datos en años puntuales es un caso a destacar, lo que se hará al comentar el Gráfico N° 16 que muestra el promedio de todos los municipios para el período analizado.

Gráfico N° 14



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza y de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis.

Se destaca el caso de La Paz, que si bien su P.B.G es el más bajo de la provincia ha llegado a represar el gasto corriente hasta un 19% de nivel de actividad y en el otro extremo Luján de Cuyo, que si bien ostenta un importante nivel de actividad (14%), el impacto sobre el mismo del gasto corriente es en promedio menor al 3%.

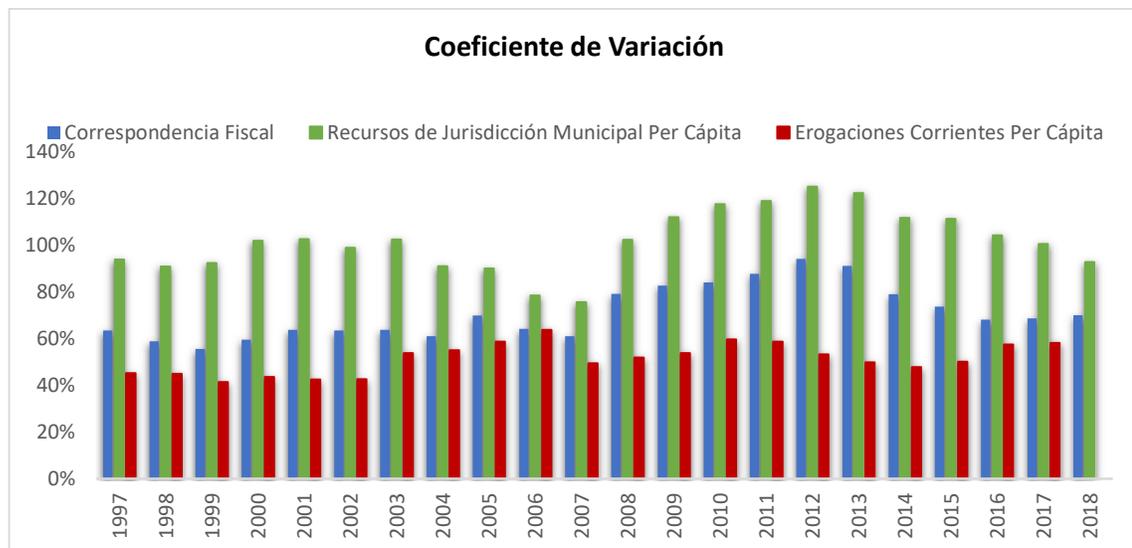
7. Situación relevada y sugerencias de medidas alternativas para mejorar la correspondencia fiscal

7.1. Una mirada global sobre los resultados

Los indicadores desarrollamos tienen a corroborar las consecuencias que advierte la teoría: en general, los municipios con baja correspondencia fiscal son lo que tienden a presentar un gasto corriente per cápita superior en términos relativos. Se aplican todos conceptos los vertidos en el Punto 2 del presente trabajo, sobre la importancia de la autonomía financiera y las consecuencias que se producen cuando las jurisdicciones sub-nacionales presenten bajos porcentajes, sobre todo que la tendencia a gastar con más facilidad los recursos recibidos de otras jurisdicciones, que los recaudados con el esfuerzo de los contribuyentes locales de la jurisdicción que se beneficiará con el gasto.

Lo afirmación del párrafo anterior se hace sin desconocer las diferencias existentes en los niveles de actividad de los municipios (P.B.G.) que impacta en las potencialidades tributarias, ni los costos adicionales para la prestación de los servicios públicos que genera la dispersión de la población. La heterogeneidad entre los indicadores de correspondencia fiscal en los 18 municipios se puede observar en el Cuadro N° 15 para todo el período bajo análisis (en pesos constantes del año 2012).

Gráfico N° 15



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza, del Tribunal de Cuentas de la Provincia Mendoza y de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis

El coeficiente de variación indica que porcentaje de la media representa la desviación estándar para un determinado conjunto de datos (es decir: Desviación Estándar / Promedio). Se observa la evolución a lo largo del tiempo para el indicador de correspondencia fiscal que es bastante alto, siempre mayor al 40% y llega a superar el 50% en el año 2006.

Si se analizan el numerador y denominador de dicho índice las variaciones son aún mayores. El numerador, o sea: los recursos tributarios de jurisdicción municipal por cápita es mucho más alta, y llega a superar el 120% en el año 2012. La variación de los gastos corrientes per cápita, si bien es menor, es representativa también y llega a superar el 60% en el año 2006.

7.2. Búsqueda de alternativas para aumentar la autonomía financiera municipal

Las siguientes sugerencias pueden estar o no dentro del marco legal/constitucional nacional y provincial vigente. No se descarta una reforma constitucional provincial, de la Ley Orgánica de Municipios, de la de Participación Municipal u otras normas si hubiese un amplio consenso social y político que permita reformas profundas en el sentido de separación o concurrencia de fuentes u otros cambios fiscales relevantes.

7.2.1. A través del aumento de la recaudación tributaria propia (el “numerador”)

- Indagar algún camino para **dotar a los gobiernos locales de mayores fuentes tributarias**. Una reestructuración del sistema fiscal provincial debería estar presente en la agenda política y social de Mendoza, así como a nivel nacional se discuten actualmente diversas propuestas en ese sentido, tales como por ejemplo la del Consejo Empresario Argentino (C.E.A.) que propone un sistema tributario de acentuada separación de fuentes y coordinada concurrencia parcial entre los gobiernos nacional y provinciales.

También existen otras propuestas para la coparticipación nacional a provincias sobre las que se pueden extraer ideas para Mendoza, tales como la del Profesor H. Piffano (2019) que sostiene una combinación de la citada propuesta del C.E.A. con un régimen de distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno. El autor, en coincidencia con este artículo, sostiene como base fundamental de un nuevo sistema el principio de “*correspondencia fiscal*” y la conveniencia que existan recursos de disponibilidad exclusiva por parte de ambos niveles de gobierno.

Hablando de medidas más concretas, una podría ser que el gobierno provincial pueda ceder determinado impuesto a los municipios para que este lo gestione, como el caso del impuesto automotor que en algunas provincias argentinas son los municipios quienes lo recaudan, por ejemplo: Neuquén y Córdoba.

En este caso habría que tener un criterio general en la definición del hecho imponible para evitar la doble imposición (radicación del automotor según la guarda habitual o domicilio del titular o combinación de ambos), cierto grado de homogeneidad en alícuotas y valuaciones de los automotores

entre los municipios. Esta medida implica modificar la legislación existente ya que los municipios mendocinos no pueden establecer ni cobrar impuestos.

Otra medida concreta sería disminuir alícuotas de determinados tributos, de forma tal de liberar capacidad contributiva a favor del municipio y no aumentar la presión impositiva. Ejemplo: impuesto inmobiliario que cobra la provincia sobre inmuebles urbanos y rurales y tasas a la propiedad raíz que se cobran sobre inmuebles urbanos. Los citados son sólo ejemplos de caminos alternativos a seguir.

- Coordinar **acciones municipales** (con apoyo provincial) **tendientes al aumento de la recaudación de tributos locales sin alterar tasas ni cánones**. Los indicadores analizados en algunos casos parecen sugerir que determinadas jurisdicciones no están explotando lo suficiente la potencialidad de su base tributaria. Implica aumentar la “presión tributaria efectiva”, sin modificar la “legal” mejorando por ejemplo los sistemas de información mediante la incorporación de tecnologías de gestión mediante recursos propios o apoyados financieramente por la Provincia. Los resultados podrían ser: mejora del índice de cobrabilidad implementando planes de pago para morosos u otros sistemas de cobros municipales, actualización de bases de datos de contribuyentes por tipo de tasas o contribución o derecho, porcentajes de contribuyentes al día y morosos con seguimiento de los últimos, digitalización de bases de datos, etc.

7.2.2. A través de la disminución (o eficiencia) del gasto público corriente municipal (el “denominador”)⁷

- **Incluir prorratores que incentiven a la eficiencia en los aspectos financieros y reales de la gestión** a través de una modificación de la Ley Provincial de Participación. Se proponen los siguientes ejemplos de indicadores:
 - a. Indicador de cantidad de empleados públicos por habitante. Intenta desincentivar la sobre expansión de las plantas de personal. A menor valor, mayores serán los recursos a transferir⁸.
 - b. Indicador de erogaciones en personal/erogaciones corrientes. Intenta desincentivar el crecimiento o el sobredimensionamiento de este tipo de gasto. A menor valor, mayores serán los recursos a transferir.
 - c. Indicador de ingresos tributarios de jurisdicción municipal/erogaciones corrientes. Intenta promover el autofinanciamiento. A mayor valor, mayores serán los recursos a transferir.
 - d. Erogaciones de capital/total de erogaciones. Busca incentivar las inversiones de capital o infraestructura pública, a mayor valor mayores serán los recursos a transferir.

⁷ Ver Molina y Ventura (2017).

⁸ Obviamente se deberían tener en cuenta casos especiales, como por ejemplo municipios con alta dispersión de la población o como Capital que recibe ciudadanos de otros municipios y que utilizan los servicios municipales.

- Coordinar **acciones municipales** (con apoyo provincial) **para optimizar instrumentos de gestión de políticas de reducción eficiente del gasto público corriente**. Por ejemplo programas de adhesión voluntaria que incentiven la disminución de erogaciones corrientes en los gastos de personal.

Por ejemplo: Programa de Jubilación en tiempo justo o anticipada con el objetivo de reducir las plantas de personal, donde se aceleren los tiempos burocráticos para quienes están en edad de jubilarse y en caso de que falte poco para cumplir la edad o antigüedad, los aportes de los años no aportados sean financiados por el municipio y la provincia en determinadas proporciones, quizás implica un costo a corto plazo, pero a largo sería una disminución de gastos o recursos liberados para otros fines.

Conllevaría al compromiso del gobernante a no nombrar más personal en años venideros. Vale comentar que este programa que ya ha sido implementado en el Municipio de Godoy Cruz y es el modelo que se pretende aplicar en la administración provincial sea extendido al resto de los municipios con el apoyo e incentivo de la Provincia.

7.2.3. Otras medidas en general para mejorar la gestión local.

- Aplicar con rigurosidad la legislación vigente puede ayudar a mejorar el ratio de correspondencia fiscal al incentivar directamente la responsabilidad fiscal y contribuir a la calidad institucional- gubernamental, por ejemplo exigir la presentación de en tiempo y forma de la información.
- Mejorar los mecanismos de control por parte del gobierno provincial, mediante el monitoreo permanente de indicadores referidos a las finanzas municipales y la realidad socio-económica de su población.
- Incrementar el trabajo coordinado y subordinado entre las esferas de gobierno en el diseño de planes de desarrollo local a largo plazo que sienten las bases definitivas para una mejora en las condiciones de vida y un posterior fortalecimiento de las cuentas públicas municipales.

8. Conclusiones

- En las relaciones fiscales intergubernamentales el *“principio de la correspondencia fiscal”* es prioritario, sobre todo al momento de analizar alternativas de modificaciones a los sistemas de coparticipación vigentes. La ausencia de autonomía financiera en las jurisdicciones de inferior nivel, y sobre todo la heterogeneidad entre las mismas, conduce a numerosas consecuencias no deseadas.
- La ruptura de una vinculación estrecha entre la decisión de aumentar el gasto público y los consecuentes mayores impuestos, conduce a que los beneficiarios del gasto no soporten el costo de su financiación. En consecuencia, una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno muy dependiente de transferencias de otros niveles destruye los incentivos para gobiernos responsables.

- El principio de la autonomía municipal, ya sea en forma explícita o implícita está enunciado en la legislación nacional (Argentina) y provincial (Mendoza), pero la misma no se ha consolidado desde la perspectiva económica y financiera.
- Los municipios mendocinos poseen en general, una baja correspondencia fiscal, ya que los mismos cubren (en promedio de 1997-2018) sólo el 19% de sus erogaciones corrientes con ingresos que recaudan en su propia jurisdicción, poniendo de manifiesto el grado de dependencia de los ingresos de otras jurisdicciones y además que se presenta entre los mismos una alta heterogeneidad en ese indicador, habiendo comunas que financian el 3% de sus gastos corrientes, como Santa Rosa y otra el 55%, caso de Capital.
- En un porcentaje importante la citada heterogeneidad proviene de diferentes factores tales como: a) Las condiciones socio-económica de las jurisdicciones (monto y composición del PBG) que influye en la robustez de las diferentes capacidades tributarias, b) Las diferentes densidades poblacionales que impacta en los costos de prestación de los servicios y c) La posibilidad de acceder o no al cobro de regalías de recursos naturales no renovables (petrolíferas y gasíferas).
- Sin embargo, tales condiciones no son suficientes para explicar el 100% de las diferencias en la correspondencia fiscal, sino que en gran cantidad de casos la baja autonomía financiera depende de los factores detallados en el trabajo respecto a la conducta de los responsables políticos y administrativos basado en la “comodidad” de depender de transferencias de otras jurisdicciones para atender el gasto local no haciendo soportar a los beneficiarios locales del esfuerzo en financiarlo.
- Los indicadores demuestran que algunos municipios no explotan con una adecuada eficiencia recaudatoria la potencialidad de su base imponible, o financian un relativamente alto porcentaje de gasto corriente con el producido de recursos naturales no renovables (regalías) que deberían ser, en la mejor de sus opciones, destinados a inversiones públicas o a la creación de un fondo anti-cíclico.
- El relevante señalar que el presente trabajo no se enfoca en casos concretos de determinados municipios, ya que no se cuenta con avales políticos estratégicos para evidenciar diagnósticos específicos. Sólo se hace referencia a ejemplos puntuales que van surgiendo del análisis de los diferentes indicadores.
- Finalmente se propone una serie de medidas para mejorar los índices de correspondencia fiscal, algunas implican cambios en el marco jurídico vigente, lo que trae aparejada la difícil tarea de generar un amplio consenso social y político que permita reformas profundas en el sentido de separación o concurrencia de fuentes u otros cambios fiscales relevantes. Por lo que se tiene plena conciencia que las mismas podrían lograrse recién en el mediano y largo plazo, pero también hay sugerencias, sobre todo relacionadas con la gestión eficiente, que pueden ponerse en práctica en forma inmediata.

- No se debería descartar que en muchos casos sea necesario el impulso de desarrollo económico local previo, independientemente de la medida que se tome, para evitar que un intento de incremento de correspondencia conduzca a un deterioro de la calidad de vida de la población.
- En todas las opciones consideradas es fundamental la calidad institucional y gubernamental, pues es primordial que las acciones implementadas tiendan a fortalecer a los municipios en este sentido.
- La presente investigación queda abierta para seguir analizando en profundidad tan vasto tema, sobre todo los motivos de la suba del gasto corriente en los municipios, así como la evolución de sus componentes principales⁹.

⁹ El estudio se enmarca en el Proyecto de Investigación: *“Determinantes de la autonomía financiera en los municipios de la provincia de Mendoza”*, en el ámbito de la Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo (S.I.I.P.). con vigencia desde el 01 de enero del 2019 al 30 de junio del 2021.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Carrera Hernández, P. (2006). *Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales*. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA (1994). Sistema Argentino de Información jurídica, Id SAIJ: LNS0002665.
- CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE MENDOZA (1916). Sistema Argentino de Información Jurídica, Id SAIJ: LPM0000000.
- LEY 1079. Ley Orgánica de Municipalidades de 1934. Sistema Argentino de Información Jurídica, Id SAIJ: LPM0001079.
- LEY 6396. Distribución de recursos percibidos por la provincia participación de las municipalidades de 1996. Sistema Argentino de Información Jurídica, Id SAIJ: LPM0006396.
- Llach, J. J. (2001). *Un nuevo contrato fiscal federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa..* Trabajo presentado en la XVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires, Argentina.
- López Murphy, R., Artana D., Molina R. y otros. (1996). *Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos – El caso de la Provincia de Mendoza*. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Mazio, F, (2018). *El federalismo y la autonomía municipal. Una mirada a partir del llamado Consenso Fiscal*. Revista Pensar en Derecho 2018. Nro 12 –Año 7. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/12/el-federalismo-y-la-autonomia-municipal.pdf>
- Molina, R., Diblasi, J., Bengolea, Y. (2015). *La dinámica de la sustentabilidad fiscal en los municipios urbanos de la Provincia de Mendoza*. 48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Molina, R y Ventura, M. (2017). *La correspondencia fiscal de los municipios de la Provincia de Mendoza (1997-2016)*. 50° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Piffano, H. (2019). *Una nota sobre la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal financiero federal y proyecto de Ley Convenio*. 52° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Porto, A. (2003). *La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales*. Documento de Federalismo Fiscal Nro. 4, Departamento de Economía Universidad Nacional de la Plata.

Saumel, L.M. (2012). *Régimen Tributario Municipal y su tratamiento en la jurisprudencia nacional y mendocina*. Aula Virtual de Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo.

Stiglitz, J. (1988). *La economía del Sector Público*. Antoni Bosch Editor, Barcelona.

Trapé, A., Botteón, C. N. y Molina, R. A. (2003). *Autonomía financiera municipal: Aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza*. Documento de Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10915/3483>

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

1. Páginas Web de los municipios de la Provincia de Mendoza.
2. www.deie.mendoza.gov.ar (Página Web de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza)
3. www.hacienda.mendoza.gov.ar (Página Web del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza)
4. www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar (Página Web del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza)
5. www.indec.gov.ar (Página Web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)
6. www.estadistica.sanluis.gov.ar (Página Web de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos San Luis)

ANEZO I

Correspondencia fiscal 1997 – 2018 - (Ingresos tributarios de jurisdicción municipal/ erogaciones corrientes)

Municipio/Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Capital	0,56	0,55	0,44	0,48	0,49	0,53	0,58	0,53	0,55	0,49	0,42	0,55
Godoy Cruz	0,36	0,38	0,39	0,32	0,35	0,35	0,33	0,31	0,27	0,31	0,27	0,29
Luján de Cuyo	0,28	0,31	0,27	0,26	0,21	0,35	0,34	0,31	0,34	0,31	0,29	0,29
Maipú	0,51	0,44	0,32	0,31	0,31	0,30	0,37	0,34	0,30	0,23	0,20	0,21
Guaymallén	0,30	0,26	0,24	0,27	0,25	0,23	0,27	0,25	0,22	0,23	0,24	0,21
San Rafael	s/d	0,27	0,23	0,23	0,24	0,30	0,30	0,28	0,27	0,23	0,25	0,19
Rivadavia	0,13	0,18	0,18	0,16	0,16	0,17	0,19	0,25	0,25	0,27	0,21	0,18
Promedio	0,23	0,23	0,20	0,19	0,18	0,20	0,22	0,20	0,19	0,18	0,16	0,16
Tunuyán	0,26	0,22	0,24	0,21	0,20	0,18	0,25	0,21	0,16	0,15	0,13	0,14
Las Heras	0,29	0,34	0,25	0,24	0,21	0,22	0,21	0,18	0,16	0,13	0,12	0,14
San Martín	0,22	0,20	0,17	s/d	0,16	0,18	0,20	0,19	0,15	0,17	0,17	0,14
Junín	0,18	0,21	0,15	0,13	0,15	0,10	0,13	0,22	0,13	0,10	0,12	0,09
General Alvear	0,14	0,18	0,13	0,16	0,13	0,12	0,15	0,12	0,14	0,14	0,13	0,13
Tupungato	0,14	0,14	0,11	0,12	0,09	0,13	0,12	0,13	0,11	0,11	0,10	0,11
San Carlos	0,15	0,13	0,15	0,11	0,10	0,10	0,12	0,11	0,09	0,10	0,08	0,06
Lavalle	0,17	0,19	0,13	0,11	0,09	0,14	0,07	0,09	0,08	0,06	0,05	0,05
Malargüe	0,11	0,10	0,11	0,09	0,07	0,06	s/d	0,05	0,06	0,06	0,07	0,05
La Paz	0,05	0,03	0,04	0,04	0,04	0,10	0,06	0,06	0,04	0,07	0,06	0,03
Santa Rosa	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,05	0,06	0,03

Municipio/Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PROMEDIO
Capital	0,59	0,63	0,62	0,73	0,66	0,57	0,48	0,58	0,60	0,65	0,56
Godoy Cruz	0,35	0,33	0,31	0,32	0,31	0,29	0,27	0,31	0,32	0,40	0,32
Luján de Cuyo	0,31	0,25	0,27	0,25	0,30	0,22	0,18	0,32	0,39	0,31	0,29
Maipú	0,22	0,25	0,24	0,26	0,21	0,21	0,20	0,30	0,32	0,41	0,29
Guaymallén	0,20	0,23	0,20	0,21	0,11	0,16	0,15	0,29	0,34	0,46	0,24
San Rafael	0,22	0,23	0,22	0,22	0,20	0,21	0,19	0,21	0,20	0,23	0,23
Rivadavia	0,25	0,19	0,20	0,22	0,24	0,23	0,21	0,22	0,26	0,37	0,21
Promedio	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,16	0,15	0,20	0,22	0,24	0,19
Tunuyán	0,14	0,17	0,14	0,13	0,13	0,14	0,15	0,12	0,15	0,16	0,17
Las Heras	0,14	0,13	0,11	0,10	0,11	0,12	0,10	0,13	0,13	0,13	0,17
San Martín	0,16	0,13	0,12	0,17	0,16	0,16	0,13	0,18	0,16	0,21	0,17
Junín	0,09	0,14	0,09	0,11	s/d	0,07	0,07	0,09	0,13	0,16	0,13
General Alvear	0,11	0,11	0,11	0,10	0,10	0,08	0,08	0,10	0,08	0,12	0,12
Tupungato	0,08	0,06	0,04	0,09	0,04	0,05	0,06	s/d	s/d	s/d	0,10
San Carlos	0,06	0,07	0,05	0,06	0,09	0,05	0,05	0,10	0,11	0,09	0,09
Lavalle	0,05	0,07	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,07	0,07	0,12	0,08
Malargüe	0,06	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,07	0,06
La Paz	0,03	0,03	0,02	0,05	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,05
Santa Rosa	0,02	0,02	s/d	0,02	0,01	s/d	s/d	s/d	s/d	0,034	0,03

*Ordenado de mayor a menor de acuerdo al promedio 1997-2018.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza y la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de San Luis.

ANEXO II

LIQUIDACION PARTICIPACION MUNICIPAL ACUMULADA AÑO 2018

DETERMINACION POR IMPUESTO Y POR MUNICIPIO

MUNICIPIOS	IMP. INMOBIL.	IMP.AUTOMOT.	IMP.ING.BTOS.	IMP.SELLOS	COPARTICIPACION FEDERAL		R.PETROLIF.	R.GASIFERAS	REG. URANIF.	LEY 6253	REG. HIDR.	FONDO COMP.	SUBTOTAL	ART.14º LEY 6396 PCIA.	TOTAL LIQUID.
					devolución 9%	resto Copart.Federal									
CAPITAL	15.258.880	190.006.409	253.788.311	37.240.120	43.120.472	350.712.750	0	0	0	0	0	12.499.500	902.626.442		902.626.442
GRAL. ALVEAR	9.257.757	42.119.647	153.976.592	22.594.054	26.161.738	212.781.881	0	0	0	0	0	0	466.891.668		466.891.668
GODOY CRUZ	26.075.116	197.340.905	433.685.791	63.637.725	73.686.356	599.314.979	0	0	0	0	0	0	1.393.740.872		1.393.740.872
GUAYMALLEN	31.314.153	236.038.810	520.822.359	76.423.878	88.491.490	719.729.924	0	0	0	0	0	0	1.672.820.614	186.513.760	1.859.334.374
JUNIN	7.312.108	30.166.567	121.616.239	17.845.595	20.663.480	168.062.766	0	0	0	0	0	0	365.666.755		365.666.755
LA PAZ	5.993.772	11.615.509	99.689.451	14.628.125	16.937.959	137.761.906	0	0	0	0	0	500.500	287.127.222		287.127.222
LAS HERAS	26.601.960	126.389.630	442.448.355	64.923.517	75.175.179	611.424.059	0	0	0	0	0	0	1.346.962.700		1.346.962.700
LAVALLE	8.498.121	23.046.889	141.342.198	20.740.121	24.015.063	195.322.277	0	0	0	0	0	0	412.964.668		412.964.668
LUJAN	15.550.482	125.622.424	258.638.289	37.951.791	43.944.518	357.414.985	59.256.354	325.689	0	0	0	0	898.704.531		898.704.531
MAIPU	21.610.417	145.385.668	359.428.155	52.741.387	61.069.446	496.697.566	6.176.331	16.569	0	0	0	0	1.143.125.538	2.707.999	1.145.833.537
MALARGUE	4.638.680	21.527.820	77.151.321	11.320.949	13.108.568	106.616.225	461.425.379	47.630.212	0	0	0	0	743.419.153		743.419.153
RIVADAVIA	6.665.193	40.032.845	110.856.626	16.266.762	18.835.343	153.193.943	45.871.412	949.521	0	0	0	0	392.671.644		392.671.644
SAN CARLOS	5.807.539	27.496.688	96.591.986	14.173.612	16.411.678	133.481.487	56.009.987	640.617	0	0	123.809	0	350.737.403		350.737.403
SAN MARTIN	15.354.447	88.765.814	255.377.800	37.473.356	43.390.537	352.909.281	0	0	0	0	0	0	793.271.236		793.271.236
SAN RAFAEL	23.720.244	151.692.107	394.519.167	57.890.535	67.031.663	545.190.207	18.486.482	0	0	0	2.280.708	0	1.260.811.114		1.260.811.114
SANTA ROSA	6.233.915	13.241.987	103.683.550	15.214.207	17.616.586	143.281.393	0	0	0	0	0	0	299.271.638		299.271.638
TUNUYAN	9.669.430	39.265.638	160.823.619	23.598.765	27.325.097	222.243.859	0	0	0	0	0	0	482.926.410		482.926.410
TUPUNGATO	5.481.631	24.658.023	91.171.423	13.378.216	15.490.685	125.990.753	63.335.194	50.952	0	0	0	0	339.556.877		339.556.877
TOTAL	245.043.846	1.534.413.381	4.075.611.232	598.042.714	692.475.856	5.632.130.241	710.561.139	49.613.561	0	0	2.404.517	13.000.000	13.553.296.487	189.221.759	13.742.518.246

Fuente:

Página web del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza

www.hacienda.mendoza.gov.ar

Institución: Dirección General de Presupuesto