

Sustentabilidad financiera de los gobiernos subnacionales: un análisis exploratorio de la municipalidad de Bariloche.

Autores: Mariana Dondo; Héctor Martín Civitaresi, Ignacio Dursi Saadi

Pertenencia Institucional: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES) - UNRN

Contacto: mdbuhler@unrn.edu.ar

1. Introducción

El federalismo fiscal (FF) es el campo de las finanzas públicas que estudia los sistemas de organización del Estado en sus diferentes niveles. Las teorías clásicas del FF proponen la descentralización de los gastos hacia el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía y el autofinanciamiento de los gobiernos como los arreglos más eficientes en términos de política fiscal (Tiebout 1956; Oates, 1972). Sin embargo, las ventajas de la descentralización y el autofinanciamiento que se desprenden de este conjunto de teorías se atenúan cuando se consideran los aspectos institucionales, que condicionan la estructura de incentivos de los actores en un territorio, la distribución del poder y autoridad entre ellos (López Accotto *et al.*, 2016). En este sentido, la asignación de funciones y su financiamiento entre los distintos niveles jurisdiccionales deberían analizarse en relación al concepto de autonomía, que determina la capacidad real de decisión y acción de los gobiernos (Flores *et al.*, 2018).

Condicionadas por su trayectoria histórica y sus especificidades locales, las municipalidades disponen de diferentes dimensiones y grados de autonomía. Por un lado, la autonomía política implica que pueden establecer su propia estructura de gobierno, elegir libremente sus autoridades y tomar las decisiones de manera independiente de otros niveles de gobierno y otros actores en el territorio (*ibid*). A su vez, la autonomía administrativa implica que pueden establecer su propio sistema de administración financiera. La autonomía económica y financiera está asociada a la posibilidad de gestionar su propio presupuesto, de endeudarse y de recaudar a partir de diversos instrumentos tributarios y no tributarios (Agüero y Casaño, 2009). Finalmente, desde el punto de vista institucional, la autonomía implica la posibilidad de definir la propia Carta Orgánica municipal (Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, 2011). Si bien la Constitución del 1994 jerarquiza a los municipios reconociendo su autonomía plena, su ejercicio efectivo se vincula más a las capacidades institucionales del municipio, que a las atribuciones asignadas legalmente (Cravacuore, 2016; Lopez Accotto *et al.*, 2012). Es decir, la vigencia real de la autonomía municipal está, en la práctica, fuertemente relacionada al tamaño del municipio, el diseño de su

estructura decisoria, su perfil productivo y su posibilidad de acceder a recursos de libre disponibilidad (propios o transferidos de manera automática por otras jurisdicciones) para llevar adelante las políticas que se propone (Flores *et al.*, 2018, Gorenstein *et al.*, 2010).

Mientras mayor sean los diversos grados de autonomía en las dimensiones consideradas, mayor será el aporte del gobierno local al desarrollo socioeconómico. En la literatura de las últimas décadas se ha enfatizado en el rol de los gobiernos locales para contribuir al desarrollo, articulando políticas multinivel y fortaleciendo las capacidades endógenas (Busso y Carniglia, 2013). A los servicios urbanos tradicionalmente provistos por el gobierno local se le sumaron demandas por aquellos descentralizados desde provincia y nación (por ejemplo, salud y educación), así como aquellos que no son provistos de manera suficiente por estos niveles (por ejemplo, promoción del empleo, desarrollo económico y cuidado ambiental). Por otro lado, se revaloriza el ámbito local por su proximidad a la ciudadanía y la posibilidad de entender, gestionar y resolver sus demandas. De este modo, se plantean nuevos desafíos a los gobiernos locales, que exigen repensar su diseño institucional de modo de fortalecerlos para organizarse, generar los recursos que necesitan y llevar adelante los objetivos que se proponen (su autonomía en todos sus aspectos). En este trabajo nos proponemos aportar al análisis de la institución municipal desde un punto de vista empírico, analizando la autonomía financiera de la municipalidad de Bariloche (MSCB), a partir de su estructura de financiamiento.

2. Metodología

Para llevar adelante el objetivo planteado, realizamos las siguientes actividades: a) Recopilamos marcos teóricos, analíticos y metodológicos y estudiamos la normativa fiscal¹. b) Realizamos entrevistas a referentes de la Secretaría de hacienda con el propósito de conocer la gestión de los principales tributos, sus dificultades y desafíos. c) Sistematizamos la información anual de los ejecutados presupuestarios de ingresos, gastos por rubro y por finalidad (información pública, disponible en la web²). d) Analizamos la estructura de los recursos públicos de la MSCB en 2017, la gestión de los principales tributos, y estimamos indicadores de rigidez presupuestaria y autonomía financiera.

¹ Constitución provincial, Carta orgánica municipal, Ordenanza fiscal y Ordenanzas tarifarias, Régimen de coparticipación de Río Negro a los municipios

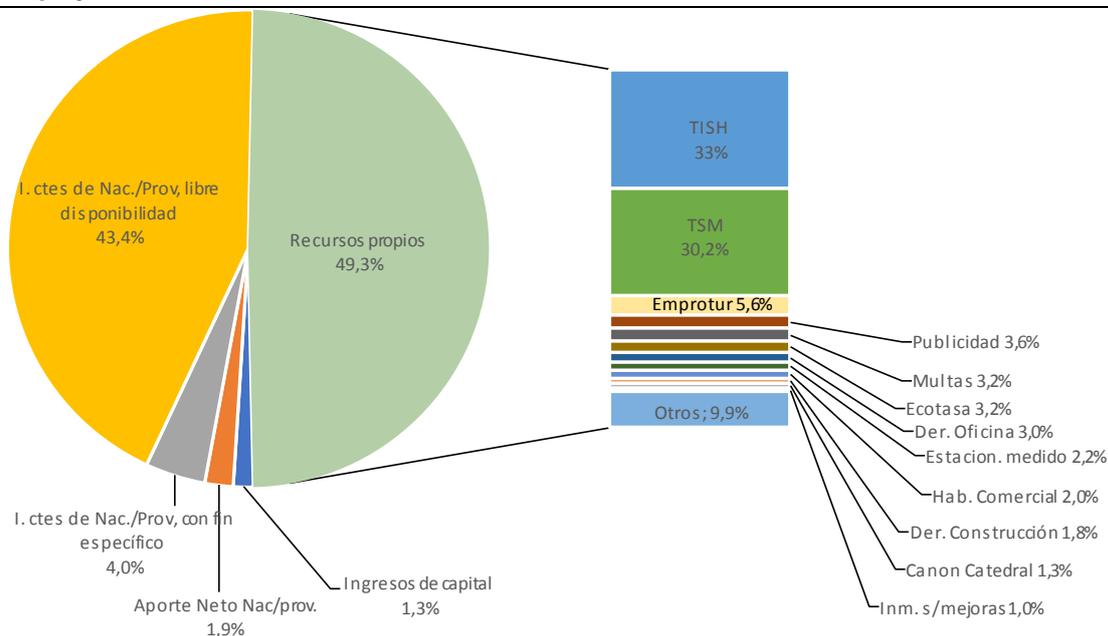
² <http://www.bariloche.gov.ar>

3. Avances y resultados

Actualmente, en Argentina, la descentralización de gastos es mayor a la de recursos, lo que genera cierta dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias de recursos de otras jurisdicciones. Este desbalance vertical supone, para los gobiernos subnacionales, un debilitamiento de su autonomía relativa de otros niveles de decisión política. Para contribuir al entendimiento de los determinantes de la autonomía financiera, entonces, nos planteamos conocer la composición de financiamiento de la MSCB, el diseño normativo y la forma de gestionar los distintos instrumentos de recaudación, y su impacto, para poder proponer mejoras en su diseño y gestión.

La estructura de financiamiento de la MSCB (ver Figura 1) muestra que aproximadamente 43% de los ingresos fueron recibidos por transferencias automáticas y de libre disponibilidad de otras jurisdicciones (Nación o Provincia de Río Negro). Estas incluyen los ingresos por coparticipación y por regalías. El 4% fueron transferencias recibidas con una finalidad específica (como los ATN o Fondo Federal Solidario) y cerca del 2% fueron gastos realizados por Nación / provincia RN directamente en el territorio municipal, sea para obra pública u otros rubros.

Figura 1. Composición del financiamiento de la Municipalidad de Bariloche. Año 2017



Fuente: Elaboración propia en base a ejecutados presupuestarios MSCB

Cerca de la mitad de los ingresos municipales fueron recursos propios. Si bien en la MSCB están vigentes una gran cantidad de tasas, derechos y otros instrumentos

tributarios, la Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene (TISH) y la Tasa por Servicios municipales (TSM) explican más del 60% de la recaudación municipal. El diseño de la TISH implica que su impacto no necesariamente sea el esperado. En primer lugar, se encuentran problemas de sub-declaración de ingresos, sub-facturación e informalidad. En segundo lugar, su impacto es regresivo, ya que puede ser trasladado a precios y además es acumulativo en cascada a lo largo de la cadena de producción. En este sentido, y considerando el aporte a la recaudación propia, es un desafío necesario mejorar su diseño. Respecto de la TSM, el monto recaudado es menor al costo de los servicios ofrecidos, ya que se busca que sea progresivo, y el nivel de cobrabilidad, que es variable por zonas geográficas, alcanza el 80% del valor emitido. La valuación fiscal se toma de la provincia y suele diferir notablemente de la valuación de mercado.

Otras fuentes de ingresos propios de la MSCB son los ingresos para el Emprotur (Ente de Promoción Turística), la Ecotasa (pagada por turistas que pernoctan en alojamientos habilitados), el estacionamiento medido en el centro de la ciudad, el canon por la concesión del cerro Catedral y la tasa sobre inmuebles sin mejoras (equivale al 1% de la valuación fiscal del lote que no tiene mejoras).

En la Tabla 1 presentamos indicadores sintéticos de autonomía financiera y de rigidez presupuestaria. Se observa que la recaudación propia no llega a financiar la mitad del gasto total, y sólo el 59% del gasto operativo. Este indicador se encuentra, sin embargo, por encima del promedio nacional del 51% (Lopez Accotto y Macchioli 2015). Si a la recaudación propia sumamos los ingresos que son transferidos de Nación o provincia de manera automática y que son de libre disponibilidad, encontramos que esos recursos logran financiar el 88% de los gastos totales.

Tabla 1. Indicadores de autonomía financiera y de rigidez presupuestaria.

Indicador	Valor
Rec. propia/Gasto total	47%
Rec libre disponibilidad ¹ /Gasto total	88%
Rec propia/Gasto corriente	59%
Rec, propia/Ingreso corriente	51%
Gasto en personal/Gasto Corriente	79%
Gasto en personal/Rec libre disponibilidad	71%
Inversión en Obra pública/Gasto total	8%
Presión fiscal per cápita por día	13\$

Fuente: Elaboración propia en base a ejecutados presupuestarios MSCB

¹ Incluye recaudación propia y transferencias automáticas y de libre disponibilidad.

Los indicadores de rigidez presupuestaria miden cuál es la disponibilidad de recursos municipales para variados fines de política pública, es decir, el margen de maniobra que

tiene la municipalidad luego de financiar sus gastos operativos. Encontramos que el gasto en personal implica el 79% de los gastos corrientes, y el 71% de los recursos de libre disponibilidad de la MSCB. El 8% de los gastos totales se destinaron en 2017 a inversión en obra pública, de los cuales únicamente el 37% fue financiado con recursos propios. Si a ese indicador le sumamos lo destinado a inversión social, alcanza algo menos del 10%.

Del análisis previo podemos concluir que la MSCB presenta una débil autonomía financiera y un presupuesto con bajo margen de maniobra para financiar sus objetivos de política. Las recomendaciones que se derivan del análisis se orientan al fortalecimiento de la recaudación propia. Esto puede lograrse, por un lado, implementando instrumentos de recaudación municipal habilitados en la Carta orgánica, pero que no se aplican, o no lo hacen en todo su potencial, como por ejemplo la captación de plusvalías³ o el gravamen sobre el turismo estudiantil. Por otro lado, se puede mejorar el diseño y la gestión de los tributos que se implementan (Dondo, 2018; Arancibia *et al.* 2019), como por ejemplo el canon sobre el uso de bienes comunes (como el Cerro Catedral), o la necesaria coordinación e intercambio de información con AFIP, DGR y otras municipalidades, para gravar correctamente las actividades económicas que se realizan en más de una jurisdicción. Mejorar el diseño de la institucionalidad fiscal permitirá un mayor autofinanciamiento y, de este modo, una mayor autonomía financiera para llevar adelante los objetivos que la MSCB se propone.

Bibliografía

Agüero, A. G., & Jan Casaño, R. M. (2009). La autonomía económico-financiera legal versus la real en los gobiernos subnacionales. In *Congreso Argentino de Administración Pública, V, Sociedad, Gobierno y Administración* (pp. 27-29).

Arancibia, C; Dondo, M; Jara, X; Macas, D; Oliva, N; Riella, R; Rijo, L; Rodriguez, D; Urruburu, J (2019). Income redistribution in Latin America: a microsimulation approach. Working Paper UNU-WIDER.

Busso, G. y Carniglia, E. (2013). Políticas de desarrollo para los municipios del Gran Río Cuarto. Río Cuarto: UniRío Editora. 184 p.

Cravacuore, D. (2016), "Gobiernos locales en Argentina", en Manual de gobiernos locales en Iberoamérica, José M. Ruano y Camilo Vial (eds.), Santiago, CLAD; Universidad Autónoma de Chile

Dondo, M. (2018). Sistema Fiscal de Argentina. En Oliva, N. Latinmod. Un microsimulador regional de políticas fiscales en América Latina. Caracas, Venezuela. CELAG - Bandes.

Flores, H. D., Gil, M., Altavilla, C. D., & Iparraguirre, E. (2018). Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos. *TERRA: Revista de Desarrollo Local*, (4), 1-31.

³ Si bien actualmente se implementa la ampliación de derechos de construcción, existen múltiples instrumentos de captación de plusvalía que podrían implementarse en Bariloche, donde la especulación inmobiliaria tiene impactos negativos en la calidad de vida y el acceso a la tierra.

Gorenstein, S., Geymonat, A., Landriscini, G., Hernández, J., Preiss, O., Domeett, G., ... & Pacciaroni, C. (2010). Una revisión y algunas preguntas sobre ciudades intermedias. Explorando funciones en ciudades pampeanas y norpatagónicas. *XI Seminario Internacional RII de Investigadores sobre Territorio y Globalización. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza*, 28-30.

López Accotto, A., & Martínez, C., & Grinberg, I., & Adaro, C. (2012). Nuevos Modelos De Gestión Local: La Articulación De Políticas Públicas Y El Protagonismo Ciudadano A Través De La Implementación Del Presupuesto Participativo En La Argentina. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 7 (13), 92-126.

López Accotto, A & Mariano Macchioli.(coord.) (2015). La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos. Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.

López Accotto, A. , Martínez, C. R., Mangas, M., & Paparas, R. (2016). *Finanzas públicas y política fiscal: conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, "La autonomía en los municipios argentinos", Cuadernos de Economía N°56, 2011

Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.