



# SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO DE LA MUNICIPALIDAD DE BARILOCHE



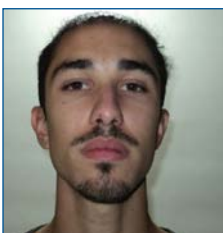
H. MARTÍN CIVITARESI

Licenciado en Economía, M.A. en Estudios del Desarrollo y Doctor en Historia. Actualmente es Profesor Asociado de la Licenciatura en Economía en la Sede Andina de la Universidad Nacional de Río Negro. Director de la Escuela de Economía, Administración y Turismo. Investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES).



MARIANA DONDO

Licenciada en Economía, Magíster en Ciencias sociales, y candidata a Doctora en Ciencias sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesora Adjunta de la Licenciatura de Economía en la Sede Andina de la Universidad Nacional de Río Negro. Miembro del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre territorio, Economía y Sociedad (CIETES).



IGNACIO DURSI SAADI.

Estudiante de la Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Río Negro. Becario en proyecto de investigación del CIETES vinculado a Resiliencia urbana.

## 1. INTRODUCCIÓN

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 autoridades y tomar las decisiones de manera independiente de otros niveles de gobierno y otros actores en el territorio (Flores et al., 2018). Por otro lado, la autonomía económica y financiera está asociada a la posibilidad de gestionar su propio presupuesto, endeudarse y diseñar sus propios instrumentos de recaudación (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 y el desarrollo de sus bases tributarias, el diseño de su estructura decisoria, su perfil productivo y su posibilidad de acceder a recursos de libre disponibilidad 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 la posibilidad del gobierno local de aportar al desarrollo socioeconómico de la ciudad. 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, así como aquellos que no son provistos de manera suficiente por estos niveles (por ejemplo, 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).

Para ello, estudiamos: 1) su marco normativo<sup>1</sup>; 2) la composición de sus fuentes de ingresos y la gestión de los principales instrumentos de recaudación propia; 3) la sustentabilidad financiera, sintetizada en indicadores de autonomía y rigidez presupuestaria.

Este análisis exploratorio nos permitió identificar dificultades y desafíos que enfrenta la municipalidad, así como proponer medidas para el fortalecimiento de la recaudación y mejoras en la eficiencia de la gestión tributaria.

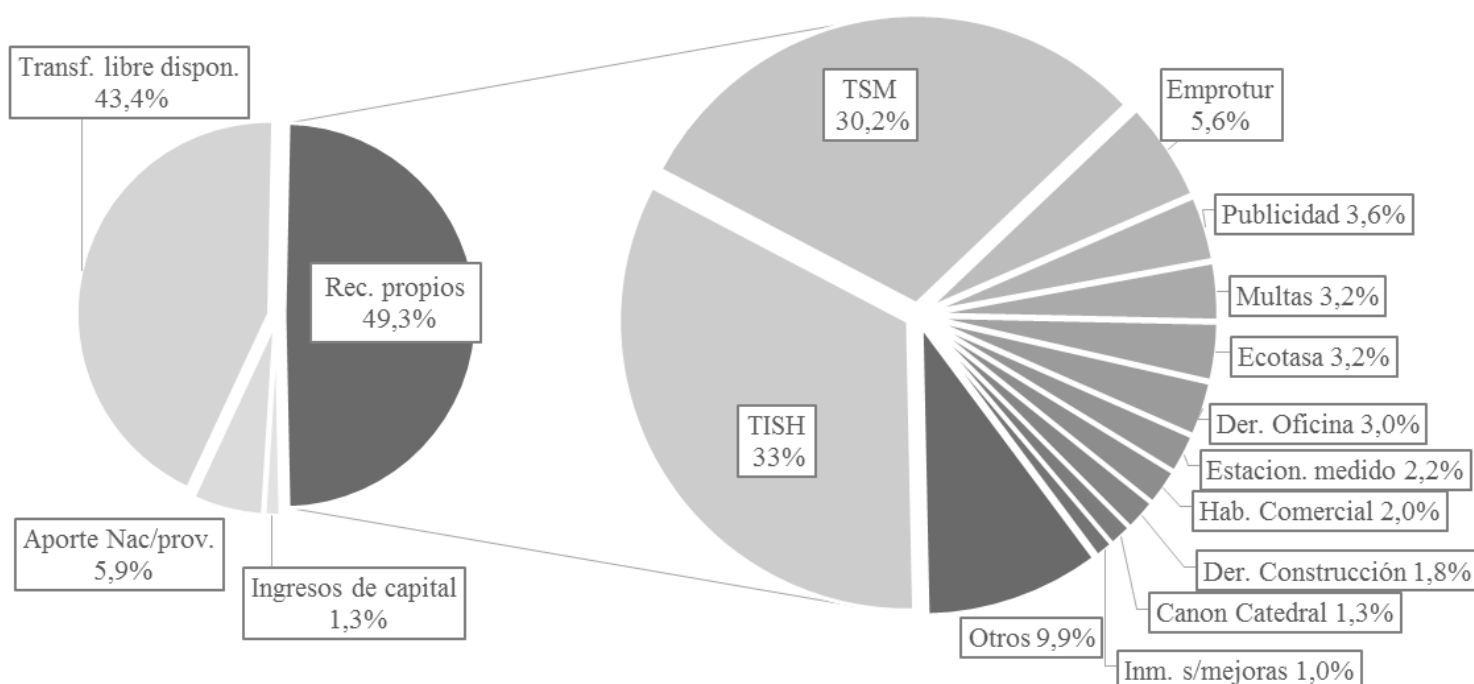
## 2. LOS RECURSOS MUNICIPALES

### 2.A. COMPOSICIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA MSCB Y SU AUTONOMÍA FINANCIERA

Las MSCB tiene múltiples fuentes de recursos (Figura 1): a) recursos propios (corrientes 49,9% o de capital 1,3%) y b) transferidos desde otras jurisdicciones. Estos últimos pueden ser automáticos y de libre disponibilidad (coparticipación o regalías provinciales, 43,4%), con destino específico (Aportes del Tesoro Nacional- ATN- o recursos del Fondo Federal Solidario) o gastos realizados directamente en el territorio municipal por Nación o Provincia (5,9%). Las transferencias de otras jurisdicciones persiguen al menos dos objetivos: el de financiar las funciones cada vez más complejas que las municipalidades asumen y el de compensar las desigualdades territoriales en el desarrollo de bases imponibles.

El grado de autonomía financiera puede analizarse relacionando los ingresos sobre los cuales la MSCB tiene poder de decisión (recursos propios y transferencias en base a normas y criterios explícitos y de libre disponibilidad) con los ingresos totales o los gastos municipales. En la Tabla 1 presentamos indicadores sintéticos de autonomía financiera y de

Figura 1. Estructura de ingresos de la municipalidad de Bariloche. Año 2017



Fuente: Elaboración propia en base a ejecutados presupuestarios. MSCB

Tabla 1. Indicadores de autonomía financiera y de rigidez presupuestaria. Año 2017

| Indicador                                  | Valor |
|--|-------|
| Rec. propia/Gasto total                    | 47%   |
| Rec libre disponibilidad1/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 la recaudación propia y transferencias automáticas y de libre disponibilidad.

rigidez presupuestaria. Observamos que la recaudación propia equivale a la mitad de los ingresos corrientes, 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 transferidos automáticamente y de libre disponibilidad, encontramos que esos recursos logran financiar el 88% de los gastos totales.

Los indicadores de rigidez presupuestaria miden 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.

Esto deja menos de un 30% de los recursos sobre los que decide la municipalidad para destinar a financiar política pública.

## 2.B. INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES

En 2017, cerca de la mitad de los ingresos municipales fueron recursos propios (Figura 1). 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.

La TISH retribuye servicios prestados por la MSCB

para preservar la seguridad e higiene en establecimientos que desarrollan actividades económicas, comerciales, industriales o de servicios en la jurisdicción municipal, y su cálculo se basa en el ingreso bruto declarado por el contribuyente. El diseño de la TISH implica que: 1) es acumulativa a lo largo de la cadena de producción y, además, puede ser trasladada a precios, por lo cual se la puede considerar un impuesto al consumo y su incidencia, entonces, es regresiva (López Accotto et al., 2016) y 2) presenta problemas de subdeclaración de ingresos, subfacturación e informalidad, aun cuando existen convenios con AFIP y la Dirección General de Rentas provincial para contrastar la información declarada.

La TSM retribuye servicios urbanos como la recolección y disposición final de residuos y el mantenimiento de ca-

lles. Su cálculo contempla el costo unitario de los servicios prestados, la zona geográfica donde está ubicado el inmueble, la valuación fiscal (tomada de la provincia, pero que difiere notablemente de la valuación de mercado) y la cantidad de metros de frente. Como resultado de su diseño, exenciones y bonificaciones, el monto recaudado por este concepto suele ser menor al costo de los servicios prestados (López Accotto et al., 2016). El nivel de cobrabilidad promedio ronda entre un 60% (según datos provistos por la MSCB para el 2017) y un 80% (según la entrevista realizada a la Directora de políticas tributarias), presentando una alta variabi-

**“ MIENTRAS MAYOR SEAN LOS DIVERSOS GRADOS DE AUTONOMÍA EN LAS DIMENSIONES CONSIDERADAS, MAYOR SERÁ LA POSIBILIDAD DEL GOBIERNO LOCAL DE APORTAR AL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE LA CIUDAD. 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

lidad por zonas geográficas.

Además de estas tasas, la MSCB tiene otras fuentes de ingresos propios. Primero, los establecimientos que abonan TISH, abonan también un componente destinado al Ente Mixto de Promoción Turística. Segundo, la Ecotasa, retribuye servicios turísticos y la inversión en infraestructura turística que realiza la MSCB (accesos al lago, miradores, servicios de información, entre otros). Es pagada por turistas mayores a 14 años que se hospedan en la ciudad (discapacitados exentos), el monto varía según la categoría del establecimiento y se paga por un máximo de 3 noches en una semana. En temporada baja, el monto disminuye un 50%. Una comisión conformada por miembros del poder ejecutivo, del Concejo Deliberante, de la Cámara de Turismo y la de Comercio deciden cómo invertir lo recaudado. En tercer lugar, la ciudad cuenta con un sistema de estacionamiento medido y solidario en el radio céntrico, que funciona de manera co-gestionada entre la MSCB y cooperativas locales. El principal objetivo de este sistema no es recaudar, sino lograr un ordenamiento del tránsito vehicular, rotación en el acceso al micro centro y la generación de fuentes de trabajo para los sectores socioeconómicamente vulnerables de la ciudad (Ordenanza 2508/2014).

De lo recaudado, el 26% va a las arcas del municipio para destinarlos a gastos operativos del sistema (mejoramiento de infraestructura vial, calles, reparación de luminarias, cartelería, etc.), el 70% a la de las cooperativas operadoras del sistema, y el 4% restante a la Univ. Nacional de La Plata que desarrolló el soporte tecnológico del sistema. En cuarto lugar, la MSCB cobra un canon a la concesionaria del Cerro Catedral equivalente a 12.500 pases de adulto de alta temporada (equivalentes a la cantidad de esquiadores que visitan el cerro en menos de dos días en alta temporada). Del monto total del canon, el 50% lo recibe el Ente Autárquico municipal Fiscalizador la concesión del Cerro Catedral (EAM-CEC), y el otro 50% la municipalidad. En quinto lugar, la MSCB aplica un impuesto sobre los inmuebles libres de mejoras, que equivalía en 2017 al 1% de la valuación fiscal del lote sin mejoras. Dada la diferencia entre la valuación fiscal y la valuación de mercado de los inmuebles, éste no implica un monto que incentive un cambio en el comporta-

miento de los propietarios para darle a esos lotes el uso potencial, generando costos sociales (aumento del costo de provisión de servicios públicos, restricción a la oferta de tierra, entre otros). Finalmente, la MSCB recauda otras tasas, derechos de construcción, habilitaciones comerciales, multas, entre otros instrumentos tributarios.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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 se orientan al fortalecimiento de la obtención de recursos de libre disponibilidad, sobre los cuales la municipalidad tenga amplio margen de decisión. En este sentido, cabe preguntarse si la MSCB cuenta con espacio fiscal para mejorar la explotación de sus propias fuentes tributarias y si algún diseño alternativo del sistema fiscal federal/provincial pueden mejorar la fiscalidad municipal. A continuación, presentamos algunas recomendaciones que son, a su vez, líneas sobre las que queda pendiente investigar y generar evidencia empírica para sustentar el debate.

En primer lugar, debería analizarse la posibilidad de mejorar el diseño y la gestión de los tributos que se cobran actualmente. Por un lado, deberían recalcularse los cánones sobre el uso de bienes comunes, como el Cerro Catedral, que implica para la empresa concesionaria un monto ínfimo respecto de su ganancia por el usufructo del recurso. Por otro lado, como proponen algunos autores (López Accotto & Macchioli, 2015; López Accotto et al., 2016), la recaudación de la TSM podría asociarse al impuesto inmobiliario provincial, y la de la TISH al de ingresos brutos, con transferencias automáticas a cada municipio. Esto permitiría mantener la autonomía municipal para diseñar el instrumento, pero aprovechar la ventaja de información catastral que tiene la provincia, a la vez que las declaraciones de ventas se unificarían, simplificando el pago a los contribuyentes y permitiendo una mejor fiscalización, principalmente en los casos en que la actividad económica se realiza en más de una jurisdicción. Finalmente, podría pensarse en cómo facilitar el pago para aumentar la cobrabilidad (simplificar declara-

**" UN MEJOR DISEÑO DE LAS INSTITUCIONES FISCALES FAVORECERÁ EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO DINAMIZADORES DEL DESARROLLO LOCAL."**

ciones, realizar descuentos por pagos anticipados, extender puntos de pago, entre otros). En el caso del estacionamiento medido, por ejemplo, el 35% de los usuarios no pagan por el servicio. Si bien es cierto que la capacidad de fiscalización de la municipalidad es baja (hay pocos inspectores para un ejido muy extenso), se podría pensar en fortalecer otras maneras de adhesión a las normas, como el control social y la internalización. En este sentido, es necesario concientizar a los contribuyentes respecto de la importancia del cumplimiento tributario, que permite financiar el accionar del Estado.

En segundo lugar, planteamos que debería explorarse la viabilidad técnica y política de aplicar algunos instrumentos de recaudación que, estando habilitados por la Carta Orgánica, no se aplican.

Por ejemplo, nos referimos a los instrumentos de captación de plusvalías o al gravamen sobre el turismo estudiantil. Respecto del primero, si bien en Bariloche se implementó en algunos casos la ampliación de derechos de construcción, existen muchos otros que podrían implementarse en esta ciudad, en la cual la especulación inmobiliaria tiene impactos negativos en la calidad de vida y el acceso a la tierra (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014). Respecto del turismo estudiantil, este segmento representa cerca del 15% del turismo en la ciudad y, dado que es facturado en las localidades emisoras, no tributa localmente. Sin embargo, la Ordenanza Fiscal habilita a gravar servicios prestados al consumidor en la jurisdicción municipal, aun cuando hayan sido facturadas con domicilio fiscal fuera de la misma (Art. 9). En ese sentido, podría avanzarse en el diseño de algún instrumento que grave esta actividad.

Finalmente, es importante destacar que todas estas propuestas deberían analizarse en el marco de una reforma fiscal integral necesaria, en la que se discuta el diseño de un sistema fiscal que permita una recaudación suficiente y siguiendo el propósito de la justicia distributiva, con nuevos acuerdos en el reparto de recursos y responsabilidades entre distintos niveles de gobierno. Para ello, será necesario considerar la distribución de poder y autoridad entre los actores en el territorio. Un mejor diseño de las instituciones fiscales favorecerá el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales como dinamizadores del desarrollo local.

## BIBLIOGRAFÍA

• Agüero, A. G., y 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).

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

• Colino, E., M. Dondo y H.M. Civitaresi. (2018). San Carlos de Bariloche, crisis volcánica y resiliencia de microemprendedores. Revista REDES, Santa Cruz do Sul: UNISC. ISSN 1982-6745

• Colino, E., M. Dondo y H.M. Civitaresi. (2013). Emergencia volcánica y acción colectiva. El caso de la economía barilocheense de pequeña y micro-escala. Presentado en las VII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. Resistencia, Septiembre de 2013.

• 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

• 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.

• 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 UNGS.

• López Accotto, A., Martínez, C. R., Mangas, M., & Páparas, R. (2016). Finanzas públicas y política fiscal: conceptos e interpretaciones desde una visión argentina. UNGS.

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

• Paolinelli, J.; Guevara, T. & Oglietti, G. (2014). Impuesto a los bienes urbanos ociosos: una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación - 1a ed. - Viedma: Universidad Nacional de Río Negro, 2014.