

Dinámica Fiscal de los municipios

En el área metropolitana de Buenos Aires

Dinámica Fiscal de los municipios

► En el área Metropolitana de Buenos Aires

por Kevin Castillo

PRINCIPALES RESULTADOS

- El periodo 2018-2021 estuvo signado por una importante turbulencia a niveles macroeconómicos y sanitarios que tuvo impacto en las cuentas fiscales de los municipios del AMBA.
- El periodo 2018-2019, bajo el Gobierno Nacional y de la Provincia de Buenos Aires de la coalición CAMBIEMOS, sufrió un importante retroceso en materia de sustentabilidad fiscal en los municipios del AMBA, llegando al 2019 con un resultado financiero deficitario del 2,5% de los ingresos totales del agregado de dichos municipios.
- El cambio de Gobierno Nacional y Provincial a finales de 2019 benefició a la sustentabilidad fiscal de los municipios dado que mejoraron sus ingresos por transferencias y esto permitió ordenar los desequilibrios que existían previamente.
- Esto, además, permitió a la inmensa mayoría de los 40 municipios del AMBA el retorno a un sendero de superávit fiscal abordando al mismo tiempo las necesidades sociales apremiantes surgidas por la pandemia del COVID-19 durante los años 2020 y 2021.
- Durante el 2021, la recuperación económica permitió empoderar las arcas de los municipios, mejorando así su capacidad de acción. Cabe destacar que, si bien existió en términos agregados un importante superávit, los gastos crecieron en mayor cuantía en relación a los ingresos.
- El gobierno nacional y provincial de CAMBIEMOS dejó la gestión en 2019 con 30 municipios con un importante nivel de déficit fiscal. Para el año 2021 esta situación se revirtió fuertemente con un saldo de apenas 7 municipios con déficit.
- Existe un falso sentido común generado en una parte importante de los medios de comunicación en el cual la Ciudad de Buenos Aires tiene un manejo racional de los recursos en contraste con lo ocurrido con los municipios del AMBA. Sin embargo, los datos muestran que la Ciudad, con mucha mayor cantidad de recursos per cápita, no ha logrado un manejo sustentable de sus cuentas.
- En los últimos 4 años, la Ciudad ha tenido déficit fiscal, mientras que el agregado de los municipios del AMBA solo durante un año, mostrando un manejo de los recursos más ordenado pese a las dificultades macroeconómicas experimentadas.

INTRODUCCIÓN

Desde el Centro de Estudios Metropolitanos (CEM) venimos trabajando a través del área fiscal con el propósito de sistematizar el análisis de las cuentas públicas de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Administraciones Municipales del AMBA. El presente informe busca darle continuidad al documento presentado en 2019¹, el cual estudiaba el comportamiento de las finanzas públicas municipales del AMBA durante 2018.

El análisis que vendrá a continuación consta de una comparativa del cierre fiscal desde el año 2018 hasta el 2021, con foco en la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, la evolución del déficit fiscal por municipio en dicho periodo, y los recursos per cápita del AMBA en relación a la Ciudad de Buenos Aires.

El periodo de estudio 2018-2021 nos permite enfocarnos en varias cuestiones. En primer lugar, el cambio de signo político del Gobierno Nacional y Provincial a fines del 2019, nos permite observar el contraste entre el vínculo de los municipios con la provincia y nación bajo distintas gestiones, en relación a los recursos transferidos desde estos últimos y la importancia de los mismos a la sustentabilidad fiscal de los municipios.

Por otro lado, podemos ver las dinámicas fiscales en un marco de pre pandemia y durante el desarrollo de la misma lo cual es novedoso en torno a que supone un desafío inédito para las gestiones municipales.

Por último, durante los 4 años exhibidos, tres fueron de crisis económica o recesión y uno fue de un importante crecimiento. Esta heterogeneidad cíclica expresada en el periodo de análisis nos da una imagen de cómo afectan los movimientos macroeconómicos en la situación fiscal de los municipios.

Es por estos motivos que consideramos que la información relevada en distintos contextos nos puede brindar conclusiones valiosas para proyectar políticas de sustentabilidad fiscal en los municipios.

1. <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2019/06/10/dinamica-fiscal-en-los-municipios/>

1. CIERRE FISCAL 2018-2021

Los 40 municipios del AMBA totalizaron un resultado fiscal superavitario en 2018 de \$8.890,50 millones equivalente a un 6,5% de los Ingresos Totales. En 2019 este número se deterioró fuertemente debido a la crisis económica que atravesó nuestro país, lo cual afectó la recaudación e incrementó el gasto por encima de los ingresos para hacer frente a los efectos sociales adversos de la caída de la actividad, producto de la política económica tanto nacional como provincial.

En síntesis, el déficit fue de \$4.956,20 millones, un -2,5% de los ingresos totales. La gestión nacional y provincial de CAMBIEMOS terminó su mandato dejando a los municipios del AMBA en una delicada situación fiscal. Los años 2020 y 2021 muestran una reversión del déficit, retomando la senda del superávit fiscal.

Cabe destacar que durante el 2020 con las restricciones sanitarias impuestas por la pandemia del COVID-19 nuevamente los municipios debieron hacer un importante esfuerzo en el gasto de asistencia social, el cual creció un 90,2% respecto a 2019. Esto configura un doble merito, sanear las cuentas fiscales atendiendo al mismo tiempo las demandas sociales provocadas por la combinación entre la crisis económica previa y la inédita situación sanitaria. El superávit fiscal fue de \$21.070,20 millones, un 8% de los ingresos totales.

El rubro del gasto que tuvo una retracción en términos reales y nominales es el gasto de capital vinculado a la generación de infraestructura de largo plazo. Esto es una consecuencia lógica de las restricciones a la movilidad que impuso el COVID-19 y que impedía el desarrollo normal de obras.

Por último, tanto los ingresos como los gastos totales crecieron por debajo de la inflación. Por el lado de los ingresos es entendible esta caída asociada nuevamente a los efectos de la pandemia. En el caso de los gastos, si bien hay una merma en términos reales, como ya se mencionó, los rubros de asistencia social, seguridad y salud tienen un importante crecimiento por sobre la dinámica inflacionaria (90,2%, 41,6%, y 50,5%, respectivamente frente a un 36,1% de crecimiento del IPC).

Durante 2021 no solo se mantiene el superávit fiscal, sino que los ingresos y gastos totales logran superar la dinámica inflacionaria. Para el caso de la recaudación, el fuerte repunte de la actividad tuvo un correlato en el incremento de los ingresos a las arcas públicas de los municipios. En relación a los gastos, el retorno a la presencialidad reactivó de forma intensiva obras de infraestructura, y vivienda, como así también se continuó apuntalando el gasto social.

La única señal de advertencia es que los gastos totales crecieron en mayor cuantía que los ingresos (75% contra 73,8%). Sin embargo, se puede observar que el crecimiento del gasto corriente es menor al ingreso corriente (59% contra 68,2%) y es en el gasto de capital en donde el incremento de 249% terminan inclinando la balanza global. Este fenomenal incremento tiene lógica teniendo en cuenta la caída antes señalada en 2020 en relación a este rubro y la evidente necesidad de mejoras en infraestructura en los municipios del AMBA.

Tabla I: Sumatoria del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento de los 40 municipios del AMBA (2018-2021)

AIF	2018	2019	2020	2021
I. Ingresos Corrientes	\$127.367,20	\$186.038,70	\$248.912,50	\$418.778,70
II. Gastos Corrientes	\$109.838,60	\$170.541,90	\$222.010,60	\$353.094,70
III. Ahorro Corriente: (I - II)	\$17.548,70	\$15.496,80	\$26.901,90	\$65.683,90
IV. Recursos de Capital	\$9.619,90	\$8.510,00	\$14.491,20	\$39.066,40
V. Gastos de Capital	\$18.257,90	\$28.963,00	\$20.324,70	\$70.930,10
VI. Ingresos Totales	\$136.987,10	\$194.548,70	\$263.404,70	\$457.845,70
VII. Gastos Totales	\$128.096,60	\$199.504,90	\$242.334,50	\$424.024,80
VIII. Resultado Financiero	\$8.890,50	\$-4.956,20	\$21.070,20	\$33.820,70

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIMCo

Tabla II: Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento de los 40 municipios del AMBA como porcentaje de los Ingresos Totales (2018-2021)

AIF	2018	2019	2020	2021
I. Ingresos Corrientes	93,0%	95,6%	94,5%	91,5%
II. Gastos Corrientes	80,2%	87,7%	84,3%	77,1%
III. Ahorro Corriente: (I - II)	12,8%	8,0%	10,2%	14,3%
IV. Recursos de Capital	7,0%	4,4%	5,5%	8,5%
V. Gastos de Capital	13,3%	14,9%	7,7%	15,5%
VI. Ingresos Totales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
VII. Gastos Totales	93,5%	102,5%	92,0%	92,6%
VIII. Resultado Financiero	6,5%	-2,5%	8%	7,4%

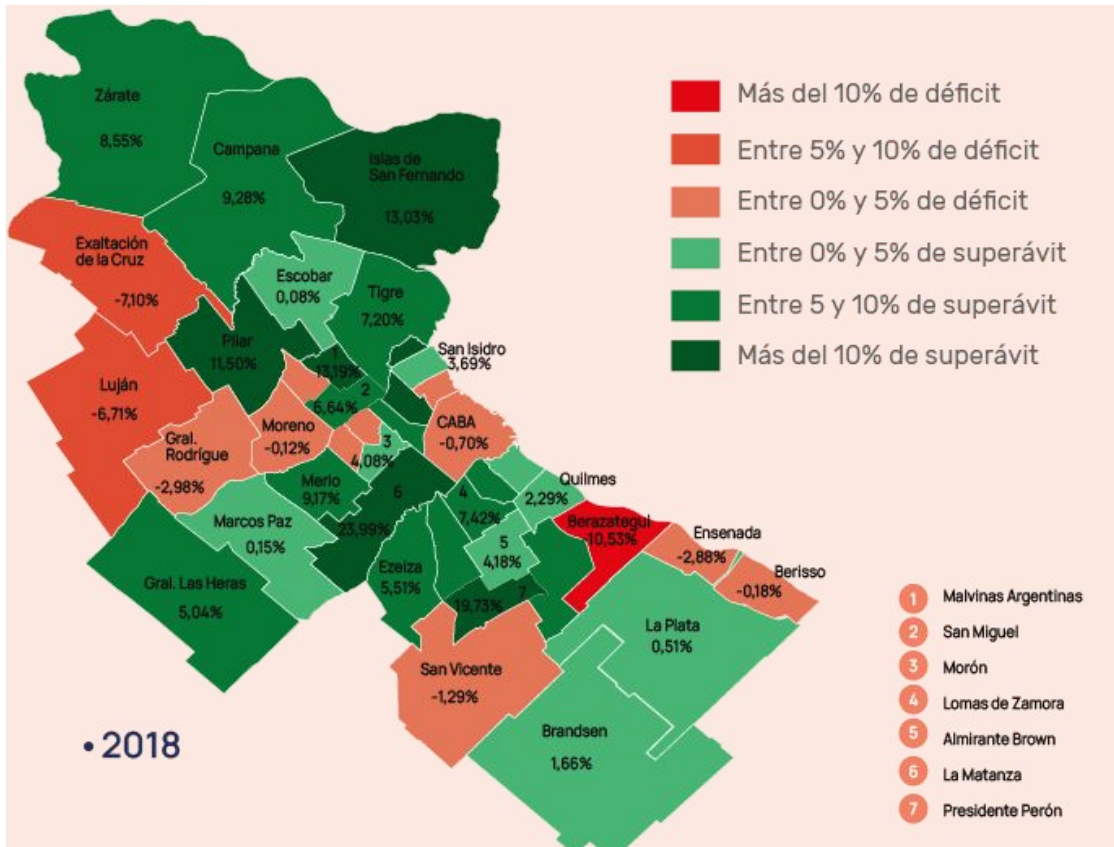
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIMCo

En las tablas I y II se resume de forma esquemática la dinámica de los últimos cuatro años en torno a la situación fiscal del AMBA. Sin embargo, la realidad individual de cada municipio es heterogénea y corresponde tener en cuenta esta situación.

Los gráficos I a IV muestran el resultado financiero como porcentaje de los ingresos totales para los años 2018, 2019, 2020 y 2021.

Para comenzar, durante 2018 el 70% de los municipios logró el superávit fiscal pese a ser un año en el que la crisis cambiaria golpeó en sobre manera a la economía nacional.

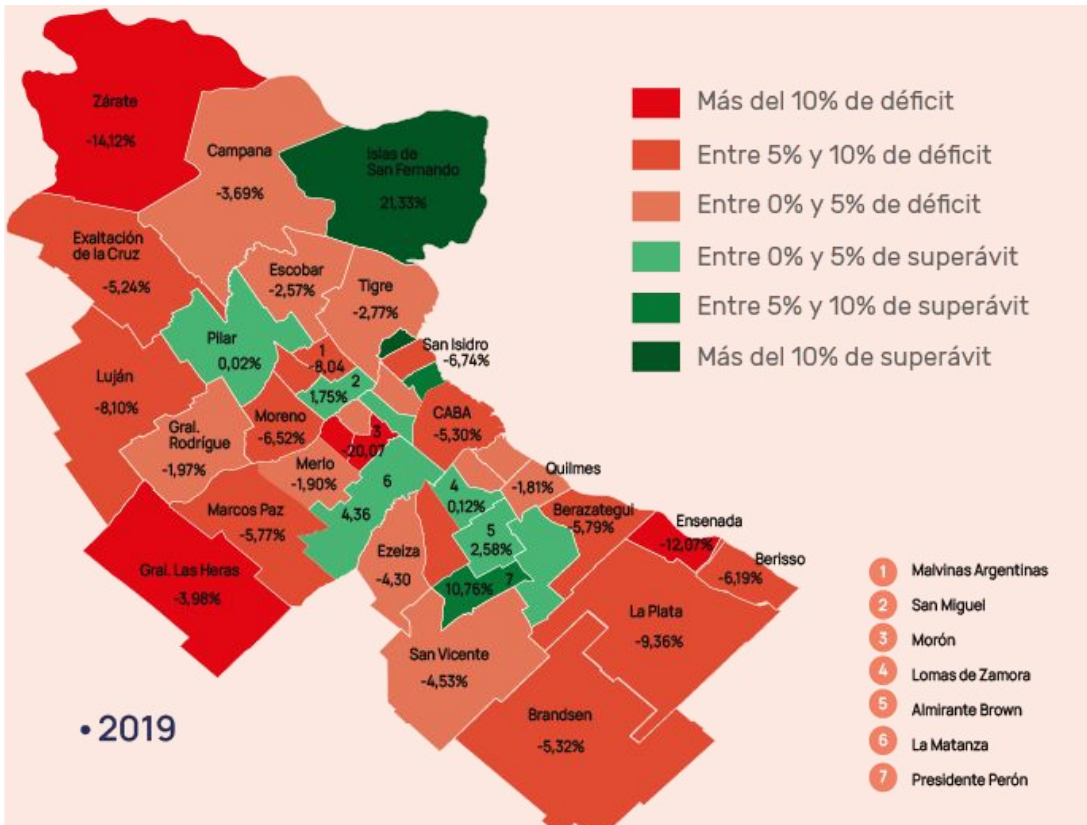
Grafico I: Resultado fiscal como porcentaje de los ingresos totales para los 40 municipios del AMBA y CABA (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIMCo

Para el año 2019 se ve el fuerte impacto de la consolidada crisis económica nacional en los municipios del AMBA. Tan solo 1 de cada 4 municipios logró obtener un superávit fiscal, teniendo 30 de 40 municipios en déficit.

Gráfico II: Resultado fiscal como porcentaje de los ingresos totales para los 40 municipios del AMBA y CABA (2019)

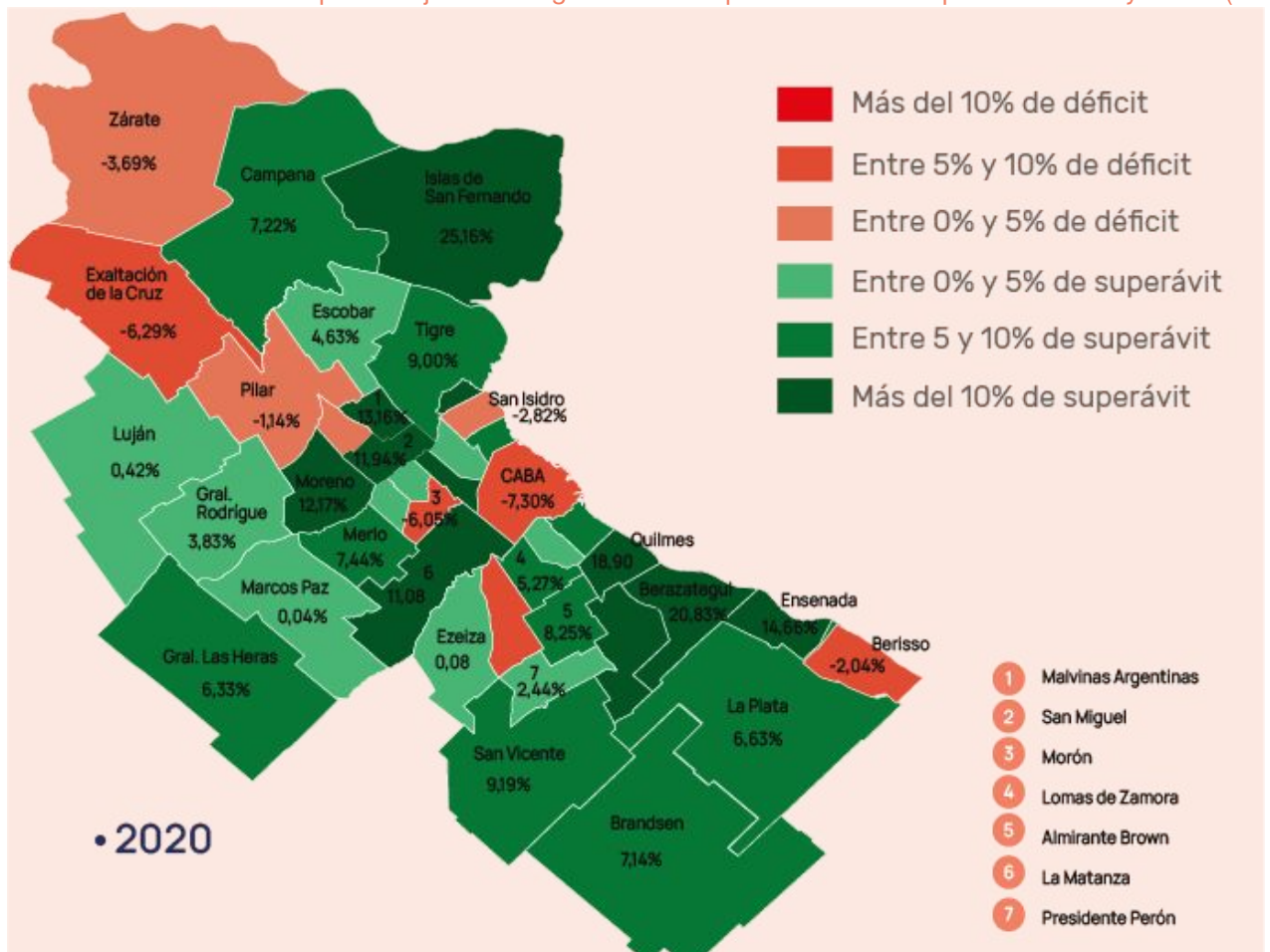


Por otra parte, fueron 19 los que tuvieron una caída superior a 5%, reforzando la idea de que no solo los números fueron negativos y perjudiciales para los municipios, sino que también fueron caídas importantes.

En definitiva, se observa que, frente al desborde social y económico de la crisis del 2019, los municipios fueron la primera línea de contención vía gasto y los principales perjudicados en términos de recaudación por una situación macroeconómica que deprimió la actividad.

En los años 2020 y 2021 los municipios logran estabilizarse nuevamente, siendo que para 2020 el 80% de los municipios vuelve a alcanzar el superávit fiscal, con 23 de los 40 con alzas superiores al 5% de los ingresos totales.

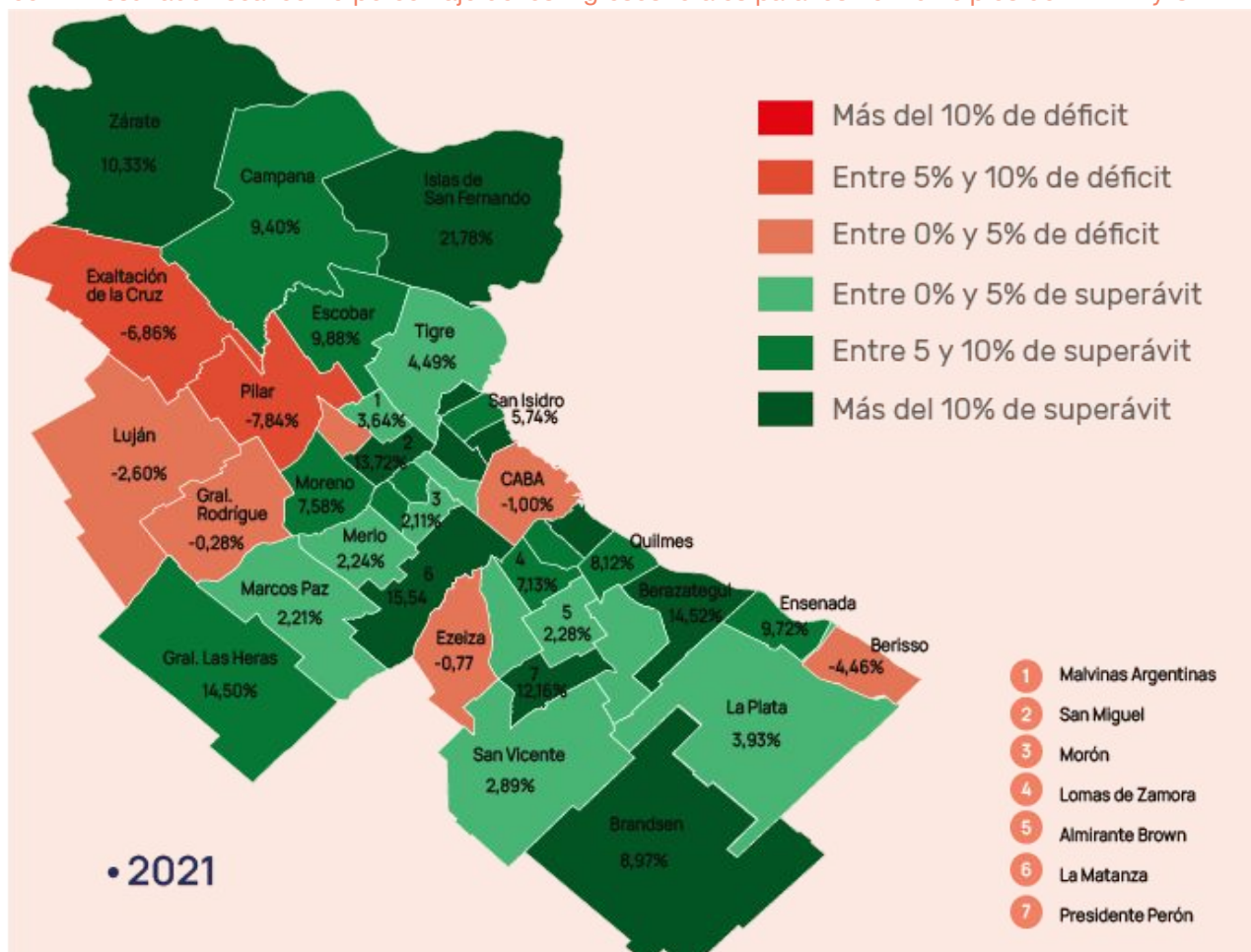
Gráfico II: Resultado fiscal como porcentaje de los ingresos totales para los 40 municipios del AMBA y CABA (2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIMCo

Por último, durante 2021 continúa el sendero de mejora fiscal en los municipios. El 83% de los mismos logran alcanzar el superávit. Tan solo siete de los 40 municipios tienen déficit, siendo que solamente dos tienen una caída superior al 5%. Avellaneda, San Fernando, Vicente López, La Matanza y Berazategui se consolidan como los cinco con mejor rendimiento durante el año analizado. Cuatro de estos cinco municipios tienen intendentes pertenecientes al Frente de Todos.

Gráfico IV: Resultado fiscal como porcentaje de los ingresos totales para los 40 municipios del AMBA y CABA (2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIMCo

La tabla III expone un resumen de la dinámica fiscal de los municipios del AMBA durante los 4 años de análisis. Podemos observar, además de lo expuesto anteriormente que en 2020 y 2021 no solo se revierte la grave situación obtenida en 2019, sino que también se mejoran los números con respecto a 2018, teniendo una menor cantidad de municipios en déficit.

Tabla III: Municipios ordenados según su resultado fiscal (2018-2021)

Resultado fiscal como % de los ingresos totales	2018	2019	2020	2021
<-5%	3	19	3	2
Entre -5% y 0%	9	11	5	5
Entre 0% y 5%	10	7	9	12
>5%	18	3	23	21

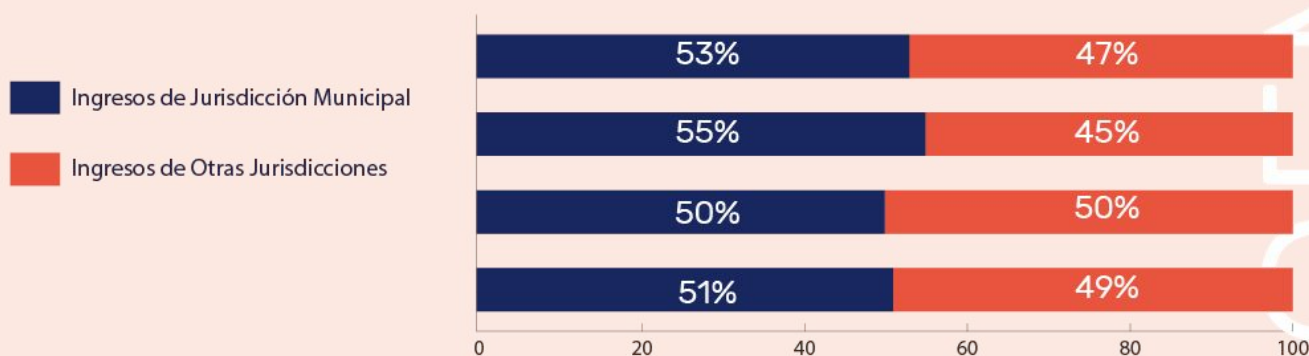
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIMCo

2. COMPOSICIÓN DE LOS RECURSOS CORRIENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL AMBA

Una dimensión adicional a analizar es la vinculada a las fuentes de recursos corrientes. En el gráfico V podemos observar la composición de los ingresos en relación a si los mismos provienen de la recaudación endógena de los municipios o si son por parte de transferencias provinciales o nacionales.

Grafico V.

• Composición de los ingresos corrientes de los municipios del AMBA 2018-2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIMCo

La contribución nacional y provincial a los recursos de los municipios del AMBA en 2018 y 2019 tiene un protagonismo menor al exhibido durante los años 2020 y 2021. Esto repercutió en los resultados fiscales mostrados en dichos años y en la capacidad de implementar políticas públicas desde los municipios.

En este sentido, y haciendo énfasis principalmente en 2019, la ausencia de mayores aportes por parte del gobierno nacional y provincial, sumado a la caída de la recaudación de los municipios producida por la fuerte crisis económica, dejó en una situación de vulnerabilidad a los municipios que debieron afrontar en su inmensa mayoría un déficit elevado para poder mantener las políticas hasta ese momento desarrolladas.

En 2020 cobra vital importancia el apoyo de Nación y Provincia para poder capear la crisis sanitaria del COVID-19. Durante 2021, se mantiene una tendencia cercana a aportes en misma cuantía desde los municipios y el resto de las jurisdicciones intervinientes. Está claro que el cambio de orientación en cuanto a la participación de estas últimas ha dotado a los municipios no solo de más y mejores herramientas para intervenir en sus territorios, sino que también contribuyó a sanear las arcas públicas y darles sustentabilidad.

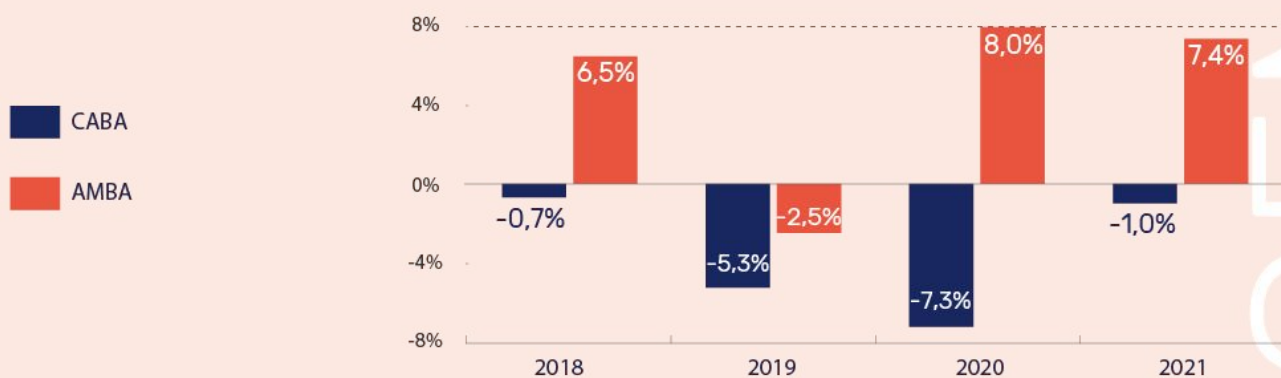
3. COMPARATIVA DE LA DINÁMICA FISCAL DE AMBA Y CABA

A menudo se instala de manera errónea en la agenda pública que la Ciudad de Buenos Aires tiene un manejo más racional de los fondos que los municipios del AMBA y que esto le permite una mayor planificación para el desarrollo de largo plazo.

En el gráfico VI, podemos observar que durante los últimos cuatro años la CABA tuvo déficit fiscal mientras que los municipios del AMBA tan solo en uno de ellos.

Grafico VI.

• Resultado fiscal de los municipios del AMBA y CABA 2018-2021

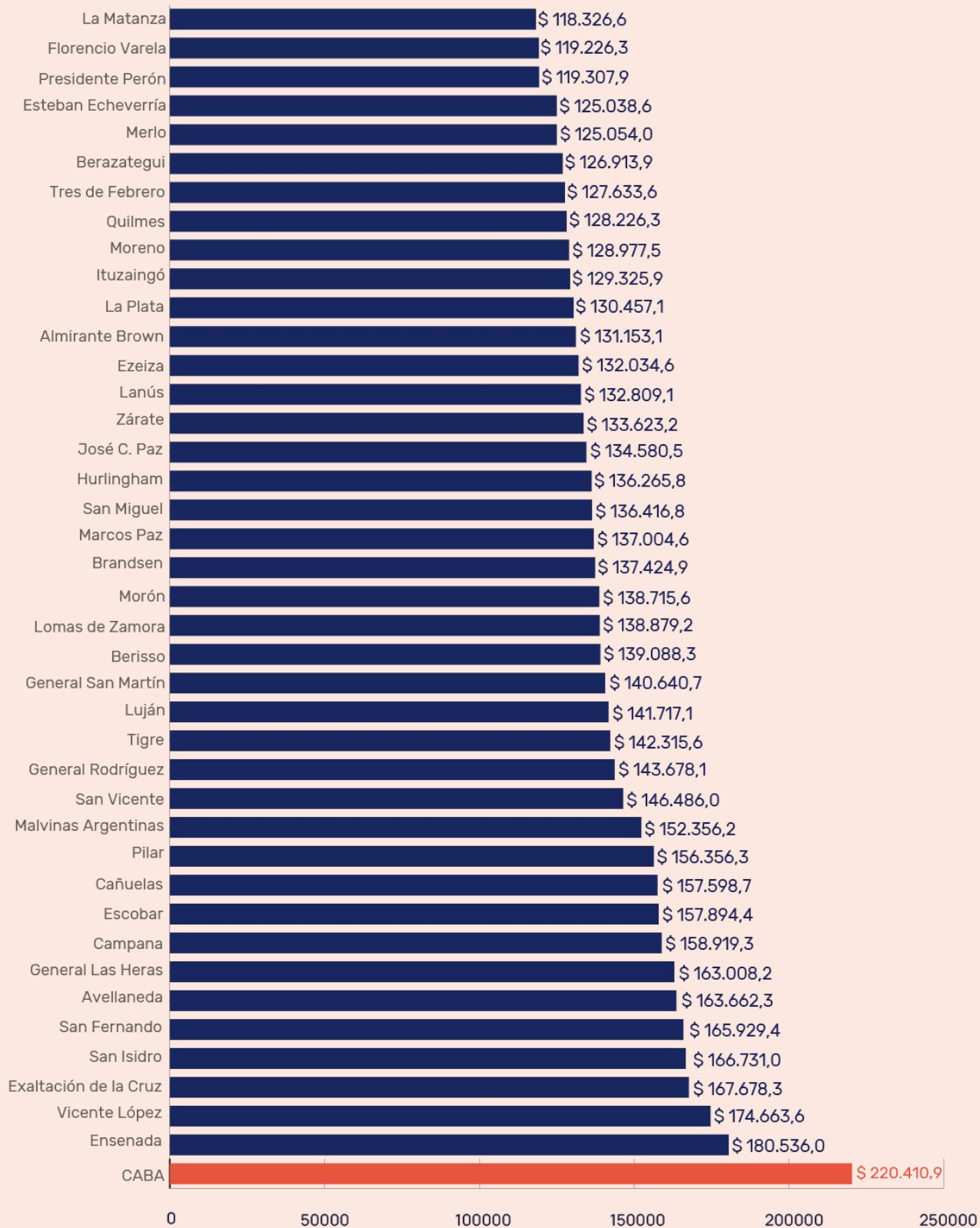


Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIMCo y GCBA

Se puede argumentar que la Ciudad de Buenos Aires cumple funciones provinciales y municipales. Esto es cierto. Sin embargo, los recursos de los cuales dispone para hacer frente a estas obligaciones la ponen en una situación de privilegio en relación a los municipios del AMBA y a la Provincia de Buenos Aires. Si tomamos el gasto per cápita de la Provincia de Buenos Aires para el año 2021 y lo sumamos al gasto per cápita que tiene cada municipio podemos observar que la Ciudad de Buenos Aires encabeza el ranking de recursos per cápita del Área Metropolitana de Buenos Aires, siendo un 22,1% superior a su inmediato seguidor, el municipio de Ensenada. Con relación al último de la tabla, La Matanza, la diferencia se estira a un 86,27%.

Grafico VII.

• Recursos per cápita de los municipios del AMBA más la Provincia de Buenos Aires vs. CABA 2021



Habiendo homogeneizado los recursos disponibles con las atribuciones de cada nivel de gobierno es innegable que surge la pregunta de por qué, frente a tanta disparidad en los ingresos, la CABA, en una posición de tanta ventaja, no puede resolver su situación fiscal.

CONCLUSIONES FINALES

La dinámica fiscal de los municipios se encuentra fuertemente expuesta a las volatilidades de la macroeconomía nacional. Sin embargo, estos tienen herramientas para revertir de forma rápida estos desequilibrios en sus cuentas, bajo las condiciones adecuadas. Por otro lado, gozan de mayor flexibilidad para adaptar su gasto en función de las necesidades que imperan en cada coyuntura.

Está claro que el aporte que pueden realizar la Nación y la Provincia a través de las transferencias y traspasos de impuestos vinculados a la coparticipación tiene un rol importante a la hora de aportar estabilidad en las cuentas públicas de los municipios. La mejoría del periodo 2020-2021 en relación al 2018-2019 es una muestra de esto.

Por último, la sustentabilidad desarrollada por los municipios del AMBA no ha podido ser imitada por la Ciudad de Buenos Aires que, con recursos sensiblemente superiores aun no logró el equilibrio fiscal.

ANEXO

Resultado fiscal como porcentaje de los ingresos totales para los 40 municipios del AMBA y CABA (2018-2021)

2018		2019	
Municipio	Resultado fiscal	Municipio	Resultado fiscal
Berazategui	-10,53%	Morón	-20,07%
Exaltación de la Cruz	-7,10%	General San Martín	-14,73%
Luján	-6,71%	Zárate	-14,12%
Gral Rodriguez	-2,98%	Ensenada	-12,07%
Ituzaingó	-2,91%	Ituzaingó	-12,07%
Ensenada	-2,88%	Cañuelas	-10,26%
Hurlingham	-2,36%	La Plata	-9,36%
José C. Paz	-1,96%	Luján	-8,10%
Vicente López	-1,81%	Esteban Echeverría	-8,10%
San Vicente	-1,29%	Malvinas Argentinas	-8,04%
CABA	-0,70%	José C. Paz	-7,90%
Berisso	-0,18%	Hurlingham	-7,89%
Moreno	-0,12%	San Isidro	-6,74%
Escobar	0,08%	Moreno	-6,52%
Marcos Paz	0,15%	Berisso	-6,19%
Cañuelas	0,42%	Berazategui	-5,79%
La Plata	0,51%	Marcos Paz	-5,77%
Avellaneda	0,52%	Brandsen	-5,32%
Brandsen	1,66%	CABA	-5,30%
Quilmes	2,29%	Exaltación de la Cruz	-5,24%
San Isidro	3,69%	San Vicente	-4,53%
Morón	4,08%	Ezeiza	-4,30%
Almirante Brown	4,18%	Gral. Las Heras	-3,98%
Florencio Varela	5,01%	Lanús	-3,86%
Gral. Las Heras	5,04%	Campana	-3,69%
Tres de Febrero	5,10%	Tigre	-2,77%
Ezeiza	5,51%	Escobar	-2,57%
San Miguel	6,64%	Gral Rodriguez	-1,97%
Lanús	7,17%	Merlo	-1,90%
Tigre	7,20%	Avellaneda	-1,84%
Lomas de Zamora	7,42%	Quilmes	-1,81%
Zárate	8,55%	Pilar	0,02%
Esteban Echeverría	8,91%	Lomas de Zamora	0,12%
Merlo	9,17%	San Miguel	1,75%
Campana	9,28%	Almirante Brown	2,58%
Pilar	11,50%	Tres de Febrero	3,50%
San Fernando	13,03%	Florencio Varela	4,01%
Malvinas Argentinas	13,19%	La Matanza	4,36%
General San Martín	13,45%	Vicente López	5,55%
Presidente Perón	19,73%	Presidente Perón	10,76%
La Matanza	23,99%	San Fernando	21,33%

2020	
Municipio	Resultado fiscal
Esteban Echeverría	-8,10%
CABA	-7,30%
Exaltación de la Cruz	-6,29%
Morón	-6,05%
Zárate	-3,69%
San Isidro	-2,82%
Berisso	-2,04%
José C. Paz	-1,94%
Pilar	-1,14%
Marcos Paz	0,04%
Ezeiza	0,08%
Luján	0,42%
Hurlingham	0,46%
Ituzaingó	2,15%
Presidente Perón	2,44%
Lanús	3,64%
Gral Rodriguez	3,83%
Escobar	4,63%
Lomas de Zamora	5,27%
Gral. Las Heras	6,33%
La Plata	6,63%
General San Martín	6,74%
Brandsen	7,14%
Campana	7,22%
Merlo	7,44%
Almirante Brown	8,25%
Tigre	9,00%
San Vicente	9,19%
Vicente López	9,41%
La Matanza	11,08%
San Miguel	11,94%
Moreno	12,17%
Florencio Varela	12,25%
Cañuelas	12,59%
Malvinas Argentinas	13,16%
Tres de Febrero	13,89%
Ensenada	14,66%
Quilmes	18,90%
Berazategui	20,83%
Avellaneda	22,70%
San Fernando	25,16%

2021	
Municipio	Resultado fiscal
Pilar	-7,84%
Exaltación de la Cruz	-6,86%
Berisso	-4,46%
José C. Paz	-2,91%
Luján	-2,60%
CABA	-1,00%
Ezeiza	-0,77%
Gral Rodriguez	-0,28%
Esteban Echeverría	1,85%
Morón	2,11%
Marcos Paz	2,21%
Merlo	2,24%
Almirante Brown	2,28%
San Vicente	2,89%
Malvinas Argentinas	3,64%
La Plata	3,93%
Cañuelas	4,16%
Tres de Febrero	4,44%
Tigre	4,49%
Florencio Varela	4,61%
San Isidro	5,74%
Hurlingham	6,50%
Lomas de Zamora	7,13%
General San Martín	7,26%
Moreno	7,58%
Ituzaingó	7,58%
Quilmes	8,12%
Brandsen	8,97%
Lanús	9,05%
Campana	9,40%
Ensenada	9,72%
Escobar	9,88%
Zárate	10,33%
Presidente Perón	12,16%
San Miguel	13,72%
Gral. Las Heras	14,50%
Berazategui	14,52%
La Matanza	15,54%
Vicente López	16,76%
San Fernando	21,78%
Avellaneda	22,08%