

# Situación fiscal del Sector Público Municipal bonaerense

## Evolución 2015-2018

Julio 2019

**MINISTERIO DE ECONOMÍA**

**SUBSECRETARÍA DE POLÍTICA Y COORDINACIÓN ECONÓMICA**

**Dirección Provincial de Coordinación Municipal y Programas de Desarrollo**

## Autoridades

### **María Eugenia Vidal**

Gobernadora

### **Daniel Salvador**

Vicegobernador

### **Federico Salvai**

Jefe de Gabinete de Ministros

### **Hernán Lacunza**

Ministro de Economía

### **Damián Bonari**

Subsecretario de Política y Coordinación Económica

### **Mariano Chamorro**

Director Provincial de Coordinación Municipal y Programas de Desarrollo

### **Daniel Berrettoni**

Director de Finanzas Municipales

### **Mariana Gallegos**

Directora de Coordinación Financiera Municipal

### **Eliana Koladynski**

Directora de Programas de Desarrollo Municipal

### **Sergio Bonfiglio**

Director de Sistemas de Información Económica y Financiera Municipal

## Índice

1. Resumen ejecutivo .....	3
2. Introducción .....	4
Fondo de Financiamiento Educativo .....	5
Ley de Responsabilidad Fiscal .....	5
3. Situación fiscal de los municipios bonaerenses: evolución 2015-2018 .....	8
Anexo: CAIF Resumido 2015-2018 .....	18

## Índice de Gráficos

Gráfico 1: Resultado Financiero, 2015-2018 .....	8
Gráfico 2: Resultado Corriente, 2015-2018 .....	9
Gráfico 3: Recursos Corrientes propios / Recursos Corrientes, 2015-2018 .....	10
Gráfico 4: Recursos Tributarios clasificados por Tasas, 2015-2018 .....	11
Gráfico 5: Transferencias a municipios, 2015-2018 .....	12
Gráfico 6: Cobertura del gasto en personal (Ing. propios / Gasto en personal), 2015-2018 .....	13
Gráfico 7: Inversión / Gasto Total, 2015-2018 .....	14
Gráfico 8: Financiamiento de la Inversión, 2015-2018 .....	15
Gráfico 9: Incremento neto de activos financieros 2015-2018 .....	15
Gráfico 10: Stock de Deuda Consolidada, 2015-2018 .....	16
Gráfico 11: Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal – regla del gasto .....	17
Gráfico 12: Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal – regla de la planta .....	17

## 1. Resumen ejecutivo

- Ahorro corriente sostenido con récord en 2018
- Resultado financiero negativo y récord en 2015, importantes superávits en 2016 y 2018
- Aumento de la autonomía municipal
- Creciente cobertura de gasto en personal con ingresos corrientes propios
- La inversión representó, en promedio, el 15,9% de los gastos totales del período 2015-2018
- Incremento neto de activos financieros entre 2016 y 2018
- Disminución del peso relativo de la deuda municipal
- Los Municipios adheridos al Régimen de Responsabilidad Fiscal han mostrado un menor aumento del gasto corriente primario en relación a los no adheridos y un crecimiento de la planta de personal por debajo del crecimiento de la población.

## 2. Introducción

A finales de 2015 la gran mayoría de los Municipios, 109 para ser precisos, cerró el año con sus cuentas fiscales en déficit. A partir de ese momento la actual gestión del Gobierno Provincial definió un conjunto de pautas que, junto con el esfuerzo propio de los Municipios, contribuyeron a la mejora y saneamiento de las finanzas locales, en línea con el trabajo realizado a nivel provincial.

El accionar del Gobierno Provincial se tradujo, entre otras cosas, en el incremento en términos reales de las transferencias de fondos a los Municipios, la regularización y pago en el primer año de las deudas que había dejado la gestión del gobierno anterior, y el cumplimiento en tiempo y forma de lo establecido en el sistema de transferencias de fondos. Estas medidas, junto con una mejor y más fluida comunicación de las proyecciones de los distintos fondos a distribuir, sumado a un programa de capacitaciones y asistencias técnicas, han colaborado para que los 135 Municipios cuenten con mayor certidumbre y previsibilidad en sus gestiones, permitiendo la planificación financiera a corto y mediano plazo y un mejor manejo de los recursos disponibles.

Por otro lado, se promovió la mejor asignación de las políticas públicas, por ejemplo, a través de la modificación de los criterios de distribución del Fondo Educativo, asociándolo a las distintas características que hacen a la provisión del servicio.

En los últimos años, el Gobierno Provincial se ha focalizado en lograr la mejora de las finanzas municipales asentado en pilares fundamentales como lo son la convergencia al equilibrio fiscal intertemporal, mejorando la administración tributaria y la eficiencia del gasto público y el incremento de la competitividad territorial para contribuir a un crecimiento armónico de las regiones. En este marco se ha aprobado en la Legislatura Provincial la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual crea reglas e incentivos para promover la disciplina fiscal que contribuye al desarrollo económico sostenido.

A partir de 2019 se puso a disposición de los municipios el Programa Provincial de Desarrollo (PPD), una línea de crédito blanda con destino a obras de infraestructura y/o adquisición de bienes: equipamiento, maquinarias, etc., para aquellos municipios adheridos al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal (Ley Nº 13.295 y modificatorias), que a

su vez cumplan con las reglas fiscales del mencionado Régimen. En la actualidad hay un potencial de ejecución de obras y equipamiento por más de \$1.600 millones para un total de 49 municipios.

### **Fondo de Financiamiento Educativo**

El Fondo de Financiamiento Educativo fue distribuido hasta 2017 por el CUD y a partir de 2018 se logró utilizar un coeficiente que contempló variables relacionadas directamente con el destino del mismo (como la cantidad de establecimientos educativos y la matrícula), dejando de lado las variables no vinculadas con los servicios educativos (como las estadísticas de Salud) que estaban incluidas en el coeficiente utilizado en años anteriores.

A partir del año 2018, parte de este Fondo distribuido a los 135 Municipios fue afectado específicamente con destino a la infraestructura educativa en un 50% para los Municipios del Conurbano y en un 40% para los del Interior alcanzando aproximadamente \$ 3.230 millones, que se tradujeron en más de 2.100 obras.

### **Ley de Responsabilidad Fiscal**

En el marco de la ley N° 25.917 que crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con la finalidad de establecer reglas de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó en 2017 la ley N° 14.984 que modifica la ley N° 13.295 del 2004, convocando a las comunas a adoptar pautas de control en el ámbito municipal. La norma crea un conjunto de reglas cuyo objetivo principal es la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas como medio para una mejor estabilidad y calidad en la provisión de bienes y servicios. Dichas reglas establecen restricciones o límites permanentes a la política presupuestaria a partir de indicadores como el gasto del estado, el déficit, la deuda o el empleo público:

- *Reglas del gasto:*
  - La tasa nominal de incremento del gasto corriente primario de cada municipio no podrá superar la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).
  - La tasa nominal de incremento del gasto primario no podrá superar la tasa de aumento del IPC en aquellos municipios que en el año previo presenten el

presupuesto ejecutado o proyectado al cierre con resultado corriente deficitario.

- A partir de 2020, para aquellos municipios con resultado financiero superavitario en el año previo, la tasa nominal del incremento del gasto corriente primario no podrá superar la tasa de crecimiento nominal del Producto Bruto Geográfico (PBG).
- Los municipios se comprometen a no incrementar la relación de cargos ocupados en el sector público respecto a la población, existente al 31 de diciembre de 2017.
- Los municipios no incrementarán el gasto corriente con carácter permanente durante el último semestre del año de fin de mandato del Departamento Ejecutivo.
- *Homogenización y disminución de los gravámenes a la producción:* la Provincia y los municipios se comprometen a instrumentar políticas tendientes a disminuir los gravámenes que recaigan sobre la producción. Procurarán la implementación de políticas y convenios interjurisdiccionales tendientes a homogeneizar y armonizar las bases imponibles y alícuotas, en particular de la Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene; Tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza y Tasa de Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal o tributos municipales asimilables.
- *Reglas de la deuda:*
  - Los municipios se comprometen a que el nivel de endeudamiento de los mismos sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el diez por ciento (10%) de los recursos corrientes.
  - Para poder acceder a operaciones de endeudamiento y/o recibir asistencia financiera provincial y/o nacional, será condición necesaria para los municipios estar adherido al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal

vigente, no incumplir los principios y parámetros establecidos en la ley<sup>1</sup> y tener regularizadas sus deudas exigibles con los organismos del Sector Público provincial que establezca la normativa vigente.

- *Reglas de transparencia:* cada municipio debe publicar en su página web el presupuesto anual y las proyecciones del presupuesto plurianual. Luego, deberá difundir la información trimestral de la ejecución presupuestaria. Adicionalmente, deberá presentar información del nivel de ocupación del Sector Público y de tributos municipales al Ministerio de Economía.

A julio de 2019 se encuentran adheridos al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal 97 municipios.

---

<sup>1</sup> Para mayor información de las reglas y medidas ver texto ordenado de la ley N° 13.295 y modificatorias.



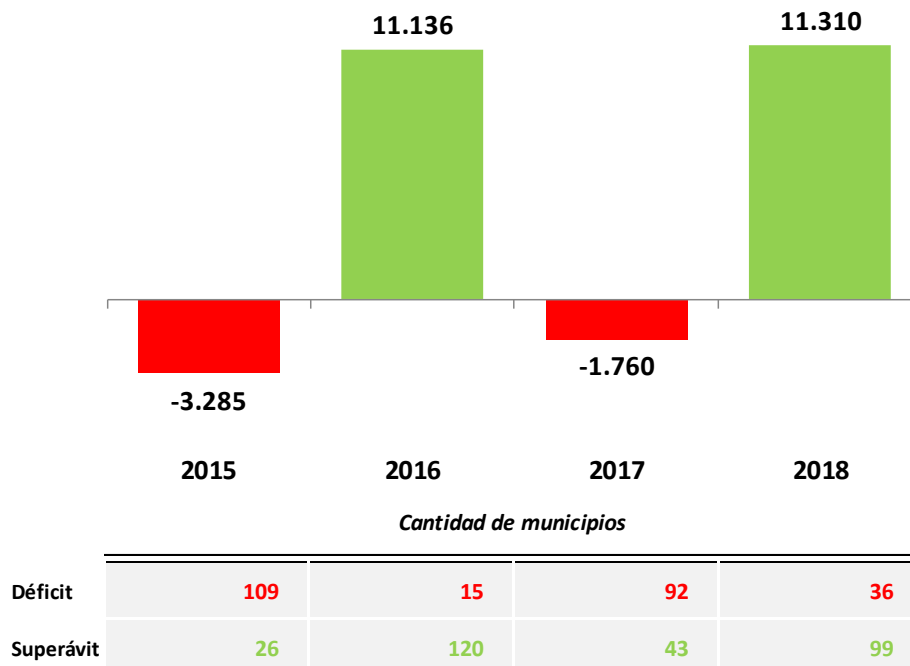
### 3. Situación fiscal de los municipios bonaerenses: evolución 2015-2018

En relación a la situación observada en 2015, en el trienio 2016-2018 las finanzas municipales bonaerenses mostraron una evidente mejora: elevados superávits operativos, alto dinamismo de la recaudación de tributos municipales, creciente cobertura de los gastos de personal con recursos propios y reducción del peso de la deuda.

El Gráfico 1 muestra la evolución del **Resultado Financiero** consolidado de los 135 municipios. A partir de un déficit de casi \$ 3.300 millones y con 109 municipios con saldo negativo en 2015, se llega al 2018 con un superávit consolidado de \$ 11.300 millones y con casi las tres cuartas partes de los municipios con saldo positivo.

En 2016 el Resultado Financiero consolidado positivo estuvo incidido por el pago por parte del Gobierno Provincial de \$ 1.370 millones que se adeudaban a los municipios por distintos Fondos y Juegos de Azar (correspondientes en promedio a cuatro meses), que no habían sido desembolsados durante 2015.

**Gráfico 1: Resultado Financiero, 2015-2018**  
En millones de pesos y cantidad de municipios según resultado

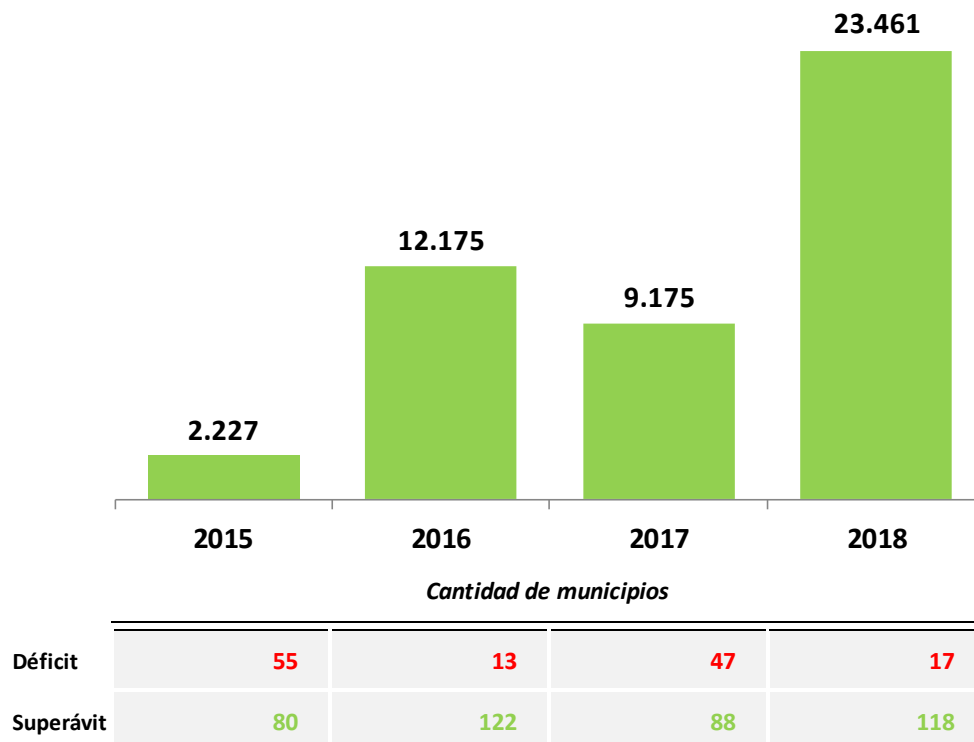


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales.

Como puede observarse en el Anexo (esquema AIF) al final del informe, el superávit de \$ 11.300 millones en 2018 representó el 5% de los ingresos totales de dicho año.

La evolución de los recursos y gastos corrientes permitió mantener niveles de ahorro positivos durante todo el período analizado. De hecho, en todos los años la mayoría de los municipios mostró **superávit corriente**. En particular, en 2018 más del 85% de las comunas tuvieron un resultado positivo y el superávit corriente consolidado alcanzó los \$ 23.461 millones.

**Gráfico 2: Resultado Corriente, 2015-2018**  
En millones de pesos y cantidad de municipios según resultado



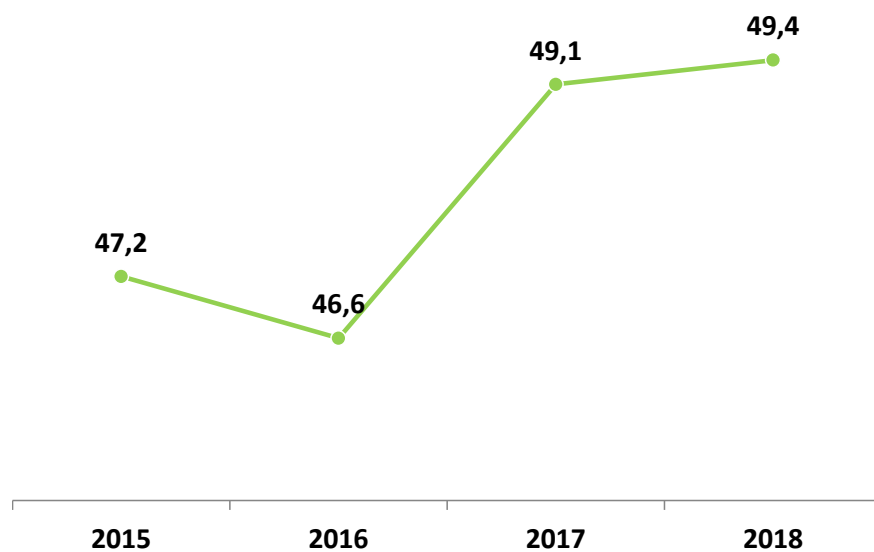
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales.

Dentro de este marco de holgura en las finanzas municipales, se destaca el dinamismo que mostraron los **ingresos corrientes propios**, que permitieron un aumento de la **autonomía** fiscal municipal (Gráfico 3), entendida como la participación de los ingresos propios municipales en el total de ingresos corrientes. La autonomía alcanzó, en el consolidado municipal, el 49,4% en 2018, más de 2 puntos porcentuales superior al 2015.

Más allá de la tendencia favorable para el conjunto de las comunas bonaerenses, hay que destacar que durante estos años también se observa una mejora en los municipios con autonomía más baja: el número de municipios con un indicador inferior al 30% disminuyó de 66 en 2015 a 53 en 2018.

Esto significa que, de una manera progresiva, las comunas de la provincia de Buenos Aires han logrado depender en mayor grado de su propio esfuerzo para financiar sus gastos.

**Gráfico 3: Recursos Corrientes propios / Recursos Corrientes, 2015-2018**  
En porcentaje. Promedio consolidado 135 municipios

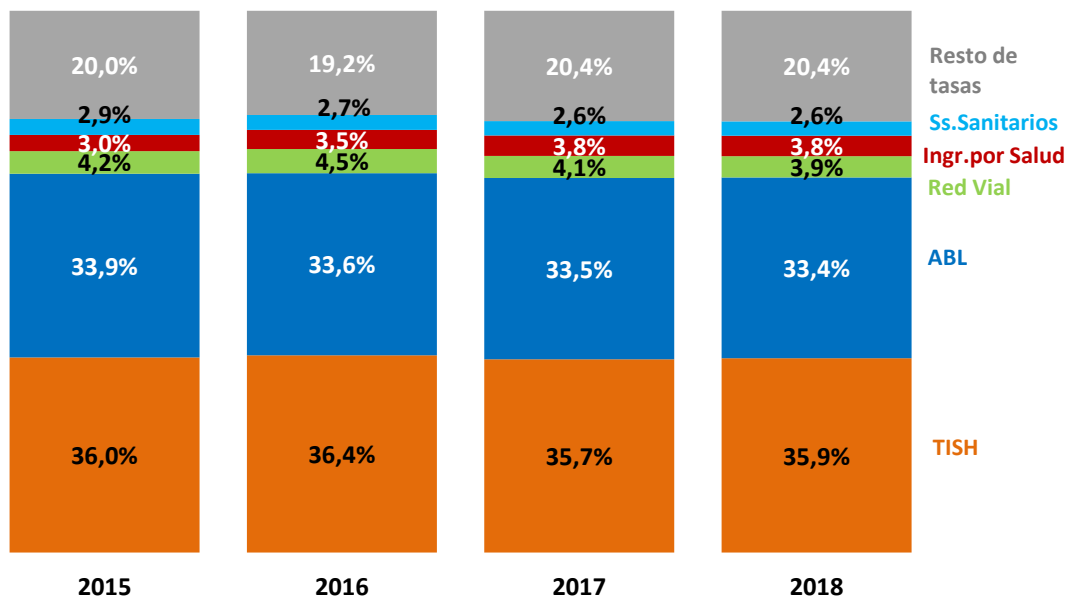


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales.

Dentro de los recursos de jurisdicción municipal la principal fuente son los **ingresos tributarios**. El Gráfico 4 exhibe la participación de las principales tasas en los últimos tres años, con una composición bastante estable donde la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH) y Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) representan alrededor del 70% del total de recursos tributarios<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Lo que aparece como “Resto de tasas” corresponde a un grupo muy heterogéneo entre los que se encuentran Marcas y señales, Derechos de construcción, Derechos de oficina, Derechos de cementerio, Publicidad y propaganda, entre otros.

**Gráfico 4: Recursos Tributarios clasificados por Tasas, 2015-2018**  
**Estructura porcentual**

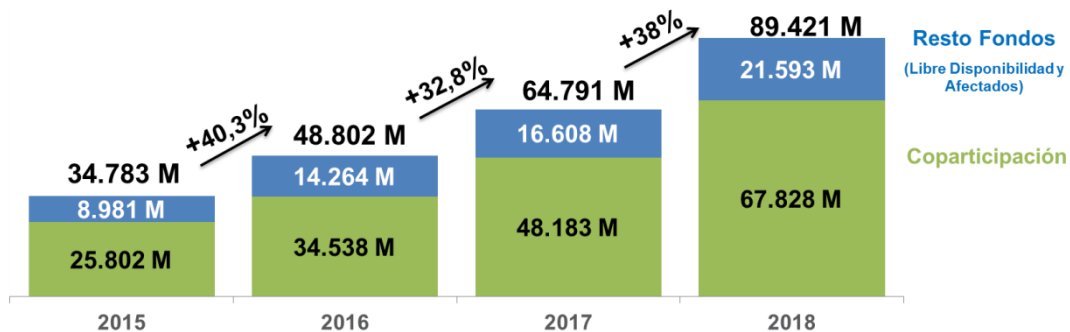


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales.

Aún sin contemplar los fondos extraordinarios, el crecimiento de las **transferencias provinciales** superó la evolución de la inflación promedio. Los fondos transferidos pasaron de \$ 34.783 millones en 2015 a \$ 89.421 millones en 2018 (Gráfico 5), lo que en términos reales representa un crecimiento del 9,5%<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Los valores de las transferencias en valores constantes se construyeron deflactando los valores corrientes por un índice de precios al consumidor (IPC) obtenido de diversas fuentes según el período considerado. Para el 2017 y 2018 se utilizó el IPC provisto por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Para 2015 y 2016 se utilizó la variación mensual del índice elaborado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) construido en base a una combinación de los índices de precios de Córdoba, San Luis y CABA.

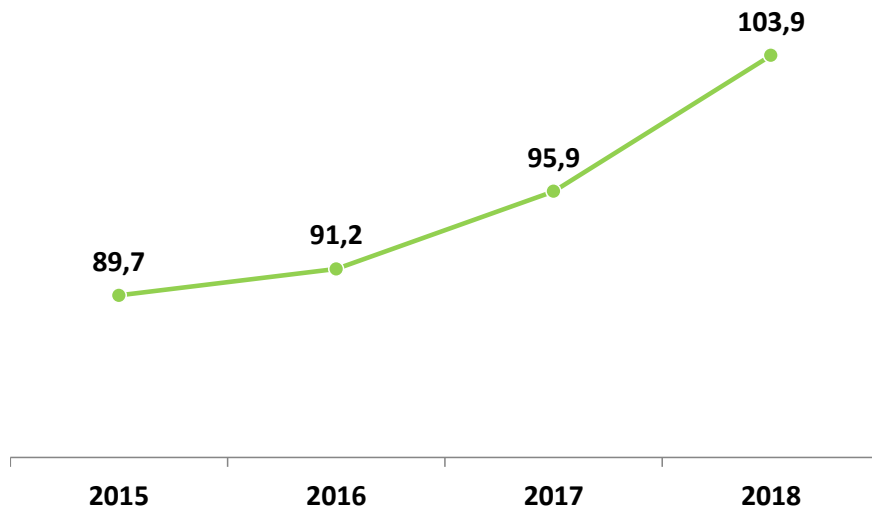
**Gráfico 5: Transferencias a municipios, 2015-2018**  
 (netas de FIM y Fondo de Seguridad)  
 En millones de pesos



La participación del **gasto en personal**, que representa la erogación más importante, no cambió de manera significativa: salvo el año 2016, el resto del trienio mostró un nivel similar al de 2015, en un rango de 54-55% de los gastos corrientes si se observa el promedio consolidado.

El crecimiento de los **ingresos propios** mencionado anteriormente permitió cubrir una mayor proporción del **gasto en personal** municipal. En 2018 las comunas, según el promedio consolidado, cubrieron casi el 104% del gasto en personal con ingresos corrientes propios, situación que representó una considerable y constante mejora a lo largo de los últimos cuatro años (Gráfico 6).

**Gráfico 6: Cobertura del gasto en personal (Ing. propios / Gasto en personal), 2015-2018**  
En porcentaje. Promedio consolidado 135 municipios



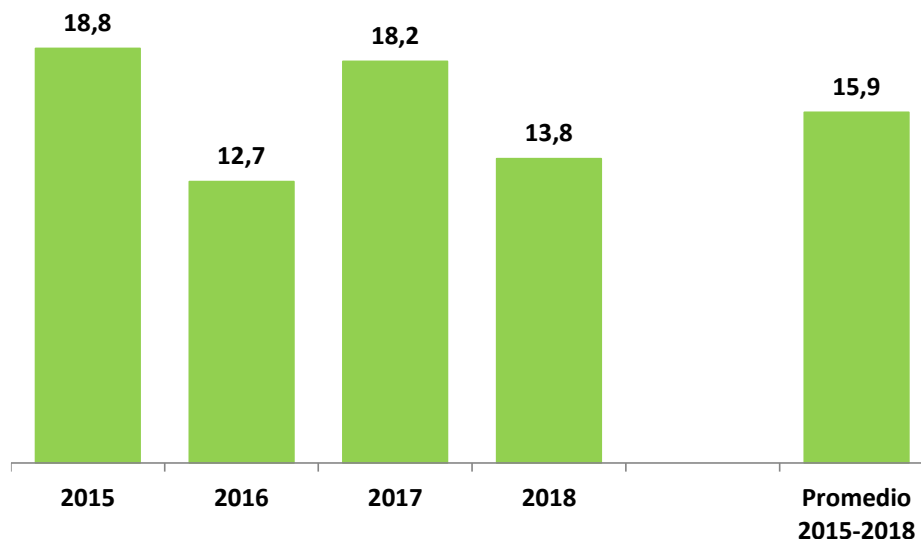
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales.

La **planta de personal** del total de los 135 municipios alcanzó 238.526 agentes en diciembre 2018<sup>4</sup>. En relación a noviembre 2015, dicho nivel representó un incremento de 5,8%, equivalente a un promedio anual de 1,9%, y una variación absoluta de poco más de 13.000 agentes.

En cuanto a la **inversión (gastos de capital)**, se observó una situación volátil y dependiente **principalmente** de las transferencias realizadas a los municipios (tanto de Nación como de Provincia). En el período 2015-2018, los gastos de capital representaron cerca del 16% de los gastos totales (Gráfico 7).

<sup>4</sup> Fuente: Instituto de Previsión Social (IPS).

**Gráfico 7: Inversión / Gasto Total, 2015-2018**  
En porcentaje. Promedio consolidado 135 municipios

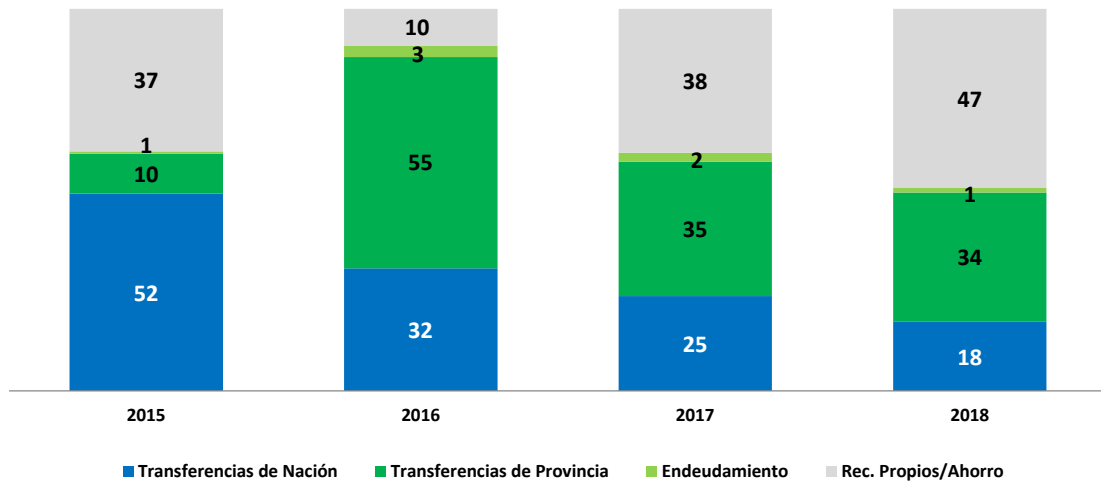


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales.

Es necesario señalar, sin embargo, que la **composición de la financiación de los gastos** de capital cambió a lo largo del trienio, como se puede ver en el Gráfico 8. La relación entre ingresos y gastos de capital permite apreciar la importancia de las transferencias (de los niveles nacional y provincial) en la inversión realizada por los municipios.

En 2015, las transferencias de Nación fueron la principal fuente de financiamiento. En 2016 la Provincia financió más del 50%, mientras que en los dos años siguientes crece la importancia de los recursos propios.

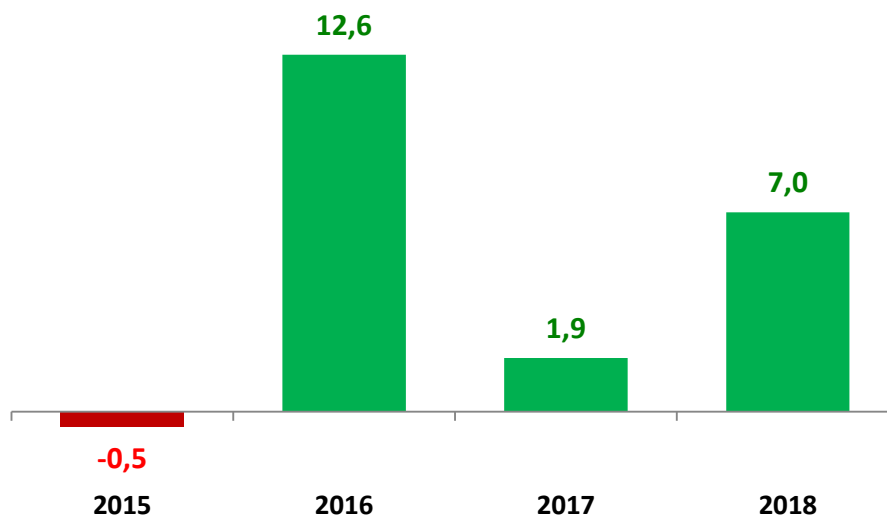
**Gráfico 8: Financiamiento de la Inversión, 2015-2018**  
**Estructura porcentual**



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales e información brindada por la Dirección Provincial de Estudios Económicos.

Por otro lado, el Gráfico 9 muestra el incremento neto en la **tenencia de activos financieros** de cada uno de los años, en relación a los ingresos corrientes. Se observa un crecimiento considerable en 2016 y en 2018.

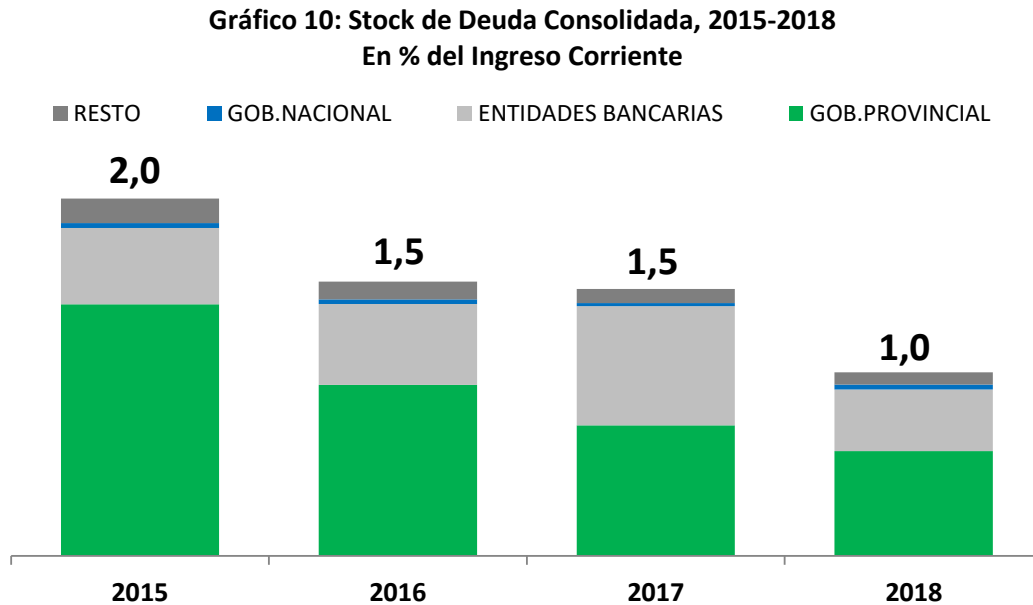
**Gráfico 9: Incremento neto de activos financieros 2015-2018**  
**En % del Ingreso Corriente**



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales.



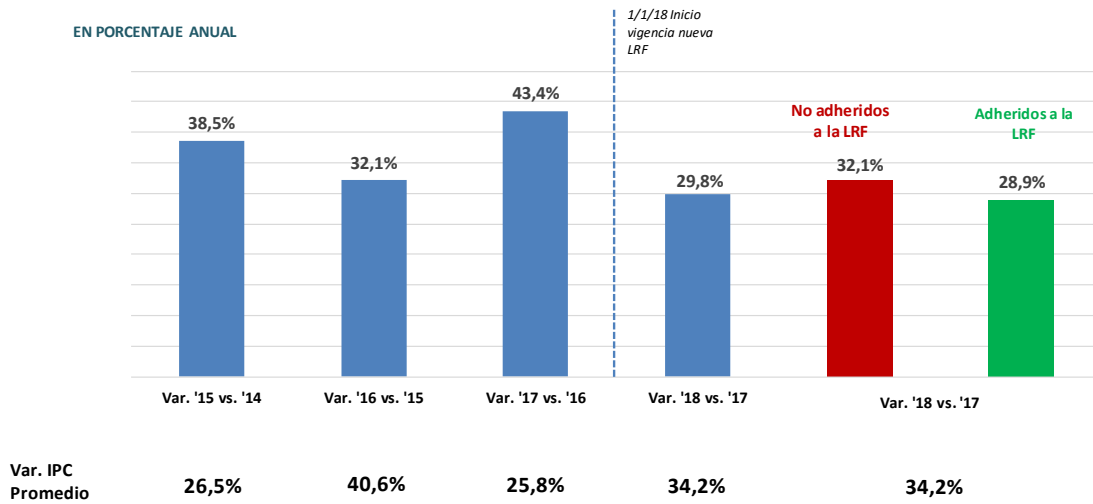
Por otro lado, se observa una disminución en el peso relativo de la **deuda municipal** (Gráfico 10), que en 2018 apenas supera el 1% de los ingresos corrientes.



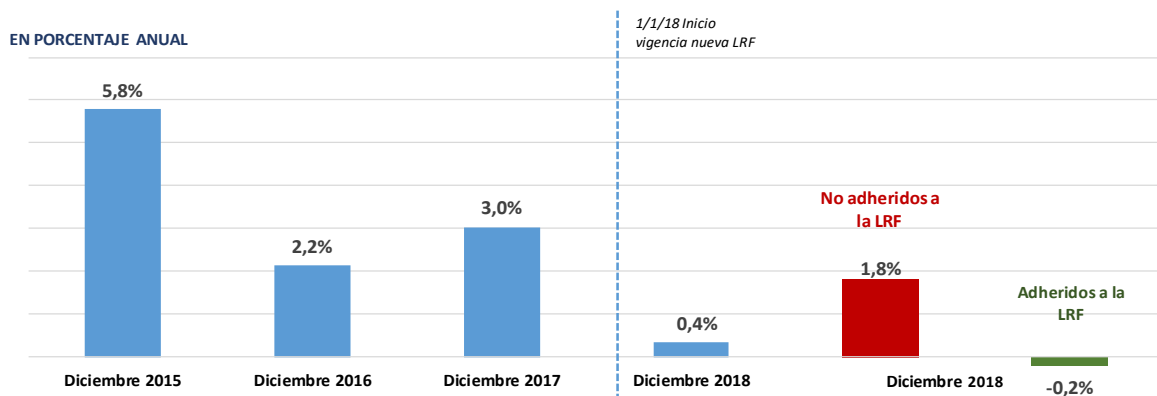
**Fuente:** elaboración propia sobre la base de datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales e información del Registro de Endeudamiento

En cuanto al cumplimiento de las **reglas del Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal**, pueden observarse diferencias en el comportamiento entre los municipios adheridos y no adheridos, tanto en la regla del crecimiento del gasto corriente primario como en la regla del crecimiento de la planta. En particular, los adheridos han mostrado un menor aumento del gasto corriente primario en relación a los no adheridos y un crecimiento de la planta de personal por debajo del crecimiento de la población de PBA (1,04%).

**Gráfico 11: Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal – regla del gasto**  
**Variación porcentual del gasto corriente primario 2015-2018**



**Gráfico 12: Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal – regla de la planta**  
**Variación porcentual de la Planta de agentes municipales 2015-2018**



### Anexo: CAIF Resumido 2015-2018

En millones de pesos

(Millones de \$)

	2015	2016	2017	2018	
<b>1. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>73.482</b>	<b>105.140</b>	<b>141.512</b>	<b>196.734</b>	
1.1 INGRESOS DE JURISDICCIÓN MUNICIPAL	34.701	49.008	69.526	97.128	
1.1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	30.427	42.652	60.168	81.524	
1.1.2 OTROS INGRESOS DE JURISDICCIÓN MUN.	4.274	6.356	9.357	15.604	
1.2 INGRESOS DE OTRAS JURISDICCIONES	38.781	56.132	71.986	99.606	
<b>2. GASTOS CORRIENTES</b>	<b>71.255</b>	<b>92.966</b>	<b>132.336</b>	<b>173.273</b>	
2.1 PERSONAL	38.706	53.719	72.535	93.444	
2.2 OTROS GASTOS CORRIENTES	32.549	39.246	59.801	79.829	
<b>3. AHORRO CORRIENTE</b>	<b>2.227</b> 3%	<b>12.175</b> 12%	<b>9.175</b> 6%	<b>23.461</b> 12%	S/ Ing. Corr
<b>4. RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>10.949</b>	<b>12.534</b>	<b>18.459</b>	<b>15.532</b>	
4.1 INGRESOS PROPIOS DE CAPITAL	735	683	840	1.170	
4.2 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	10.215	11.851	17.619	14.362	
<b>5. GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>16.461</b>	<b>13.573</b>	<b>29.393</b>	<b>27.683</b>	
<b>6. INGRESOS TOTALES</b>	<b>84.431</b>	<b>117.675</b>	<b>159.970</b>	<b>212.266</b>	
<b>7. GASTOS TOTALES</b>	<b>87.716</b>	<b>106.538</b>	<b>161.730</b>	<b>200.956</b>	
<b>8. RESULTADO FINANCIERO (6-7)</b>	<b>-3.285</b> -4%	<b>11.136</b> 9%	<b>-1.760</b> -1%	<b>11.310</b> 5%	S/ Ing. Tot
<b>9. FUENTES FINANCIERAS</b>	<b>10.966</b>	<b>14.381</b>	<b>22.876</b>	<b>29.741</b>	
<b>10. APLICACIONES FINANCIERAS</b>	<b>7.681</b>	<b>25.517</b>	<b>21.117</b>	<b>41.051</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ejecuciones Presupuestarias municipales.