SITUACIÓN FISCAL

PROVINCIAL

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO FINANCIERA**

**SEGUNDO TRIMESTRE 2020**

**Dirección Nacional de Asuntos Provinciales**

**SECRETARÍA DE HACIENDA**

**MINISTERIO DE economía**

**INDICE**

[1. INTRODUCCIÓN 2](#_Toc98777230)

[2. RESULTADOS FISCALES 3](#_Toc98777231)

[3. RECURSOS 3](#_Toc98777232)

[4. GASTOS 7](#_Toc98777233)

[4.1. Análisis del Gasto según Clasificación Económica y por Objeto 7](#_Toc98777234)

[4.2. Análisis del Gasto según Clasificación por Finalidad y Función 11](#_Toc98777235)

[ANEXO: Esquema AIF 14](#_Toc98777236)

# 1. INTRODUCCIÓN

En el presente informe se efectúa un breve análisis fiscal de la ejecución presupuestaria acumulada al segundo trimestre de 2020, para el consolidado de las 23 jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[[1]](#footnote-1). El universo institucional comprendido es la Administración Pública no Financiera (APNF), que está integrada por la Administración Central, los Organismos Descentralizados, los Fondos Fiduciarios, Cuentas Especiales y las Instituciones de la Seguridad Social.

El informe analiza la evolución de los principales agregados fiscales del esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) en términos comparativos respecto de la ejecución presupuestaria acumulada al segundo trimestre de 2019. A tal fin, se distinguen como ejes de interés los ingresos, los gastos y resultados económico, financiero y primario del consolidado de 24 jurisdicciones.

Respecto a los Recursos, se consideran en primer término los senderos de expansión de los ingresos Corrientes y de Capital y a continuación se examinan los conceptos agregados de cada ítem.

En el caso de los ingresos Corrientes se menciona la evolución de los recursos Tributarios (de origen Provincial y Nacional), los No Tributarios, las transferencias Corrientes y las Contribuciones de la Seguridad Social.

Por su parte, en los ingresos de Capital se hace referencia a las transferencias de Capital, los Recursos Propios y la Disminución de la Inversión Financiera.

En cuanto al Gasto Público Provincial, se consideran dos perspectivas según la clasificación presupuestaria. La clasificación Económica y por Objeto, que permite apreciar la naturaleza económica y el orden analítico del gasto y la clasificación por Finalidad y Función, que muestra la naturaleza de los servicios que brindan las administraciones gubernamentales de las jurisdicciones a la comunidad.

Se adjunta a este informe un esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento con la información del primer y segundo trimestres de 2020 más el correspondiente acumulado al primer semestre de dicho ejercicio, del Consolidado de 24 Jurisdicciones. Una información más detallada de las ejecuciones presupuestarias, puede ser consultada en la página Web:

http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info\_presupuestaria.php

# 2. RESULTADOS FISCALES

En el primer semestre de 2020 se observa una mejora sustantiva del resultado financiero para el conjunto de las jurisdicciones, producto de una reversión del signo deficitario registrado en idéntico período del año anterior. Esta situación responde a una mayor alza interanual de los recursos (33,1%) respecto de los gastos totales (30,4%), tal cual se muestra en el Cuadro 1.

Los gastos primarios tienen un aumento de 31,9%, superando en ese sentido la variación de los egresos totales. De todos modos, la mayor variación de los recursos permite al Resultado Primario exhibir un incremento de 60,7% en el primer semestre de 2020 respecto del observado en igual período de 2019. No obstante ello, el incremento del Superávit Económico resulta de sólo 11,1% respecto del observado en el primer semestre de 2019.

Dada la mejora en el Resultado Primario, y al permanecer prácticamente constante el pago de intereses de la deuda, el Resultado Financiero del primer semestre de 2020 concluye con la reversión del déficit ya mencionado.

**Cuadro 1.** Principales Resultados de la APNF. Base devengado.

Comparativo I Semestre 2020-2019

En millones de pesos



**Fuente**: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

# 3. RECURSOS

Durante el primer semestre de 2020 el conjunto de 24 jurisdicciones percibió ingresos por un total de $ 2.111.643 millones (Cuadro 2), cuyo incremento se explica principalmente por el comportamiento de los Recursos Tributarios, que aportan 65,4% del incremento total y presentan una variación interanual positiva de 27,7%.

Los Recursos de Origen Nacional observan un crecimiento interanual de 26,4%, aportando 38,3% del aumento de los ingresos totales. Los componentes de tales ingresos tienen un comportamiento particular ya que mientras los recursos por Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N° 23.548) registraron un incremento interanual de 23,9%, el conjunto de Otros Recursos de Origen Nacional muestra un crecimiento de 52,5%. Es necesario aclarar que estos últimos recursos sólo explican 6,6% del incremento total de recursos, y su variación responde fundamentalmente a una mayor recaudación del Impuesto a los Bienes Personales.

**Cuadro 2.** Ingresos totales de la APNF

Comparativo I Semestre 2020-2019

En millones de pesos



**Fuente**: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

En lo que refiere a los recursos derivados de la Ley 23.548 y modificatorias cabe señalar que, en el marco de la Ley N° 27.260 que ratificó el Acuerdo entre el Estado Nacional y 21 Jurisdicciones, se dispone la eliminación escalonada de la detracción de 15% de la masa de impuestos coparticipables destinados a la ANSES. En 2020 la reducción de esta detracción corresponde a 15 puntos porcentuales anuales en tanto que en 2019 fue de 12 puntos porcentuales. El año 2020 culmina con la aplicación gradual de la reducción de 15% de la masa coparticipable destinado a financiar el sistema previsional. De este modo, las Jurisdicciones obtuvieron una mayor participación en la distribución de recursos coparticipables.

Constituyen una excepción a lo antes mencionado las Provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe, que ya a fines de 2015 habían comenzado a percibir los recursos por el cese de la detracción de 15% a la ANSES debido a los fallos de inconstitucionalidad (San Luis y Santa Fe), y a la medida cautelar (Córdoba) emitidos por la CSJN. Del mismo modo, Santa Fe en la fecha antes mencionada y La Pampa a partir de noviembre 2018 comenzaron a percibir los recursos debido al fallo de inconstitucionalidad del Decreto N° 1399/01 emitido por la CSJN.

Asimismo, mantienen su vigencia los cambios introducidos en la distribución de impuestos nacionales en el marco del Consenso Fiscal 2017 (Ley N° 27.429), y las compensaciones previstas en la cláusula II. a) b) d) y e). Como consecuencia de tales cambios, 21 Jurisdicciones recibieron compensaciones diarias por un monto consolidado al segundo trimestre de 2020 de $ 40.831,8 millones, lo cual significó un incremento de 21,7% con respecto al año anterior.

Por otra parte, los Tributos de origen provincial presentan una variación de 29,8%, mostrando un mayor incremento que los de origen nacional.

La recaudación de Ingresos Brutos tuvo un incremento de 35,5% respecto del primer semestre de 2019, mientras que Inmuebles creció 30,3%, Automotores 11,0%, y Sellos 5,2%. Cabe destacar que Ingresos Brutos aportó 75,7% del total de los recursos tributarios de origen provincial, aumentando su participación en relación a 2019, cuando aportaba 72,5%. Debe mencionarse que el Consenso Fiscal 2019 suspendió los compromisos de reducción gradual de la presión impositiva a la actividad económica impulsada por el Consenso Fiscal 2017.

Además, debe destacarse que el comportamiento de los recursos tributarios y no tributarios estuvo influido por el inicio de la emergencia sanitaria derivada de la situación de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud. En este contexto, a partir del Decreto PEN N° 297/2020 se estableció el aislamiento social, preventivo y obligatorio en la República Argentina. Estas medidas afectaron a la actividad económica lo cual impactó negativamente en los niveles de recaudación tanto nacional como provincial. A su vez, el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptaron diversas medidas de administración tributaria, tales como la postergación de vencimientos y la eximición del pago de impuestos y tasas locales.

Los Ingresos No Tributarios tuvieron un aumento de 11,8% en relación el primer semestre de 2019, explicado en mayor medida por el crecimiento de las Regalías Hidrocarburíferas (13,6%). La dinámica de estas regalías estuvo determinada por la evolución del tipo de cambio y el precio internacional del petróleo, el que bajó notablemente debido a la contracción de la demanda de petróleo producto de la caída de la actividad económica originada por la pandemia. Por su parte, los denominados Otros ingresos No Tributarios crecieron 11,4%.

Los ingresos por Contribuciones de la Seguridad Social se incrementaron interanualmente 39,0%, contribuyendo con 12,0% del aumento total de recursos. Como se menciona en el apartado respectivo a Gastos en Personal, la suba de estos recursos se encuentra principalmente relacionada con la dinámica salarial del empleo público provincial. Cabe recordar que sólo 13 Provincias perciben ingresos por este concepto, ya que 11 Jurisdicciones transfirieron sus Sistemas Previsionales a la Administración Nacional.

Los recursos por Transferencias Corrientes presentaron un incremento de 265,5%, fundamentalmente como consecuencia de los aportes especiales realizados por el Gobierno Nacional en el marco de la Emergencia Sanitaria, entre los que se destacan las transferencias del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (Fondo ATN) en el marco del Programa para la Emergencia Financiera Provincial (Decreto N° 352/2020) y la asistencia financiera a provincias y municipios. Además, se destacan los mayores montos transferidos por el Fondo Nacional de Incentivo Docente.

Por su parte, los ingresos por Transferencias de Capital se reducen respecto al segundo semestre de 2019 en 8,4%. Debe destacarse que el destino de estas transferencias está relacionado mayoritariamente con la ejecución de obras públicas, gastos que debieron postergarse o bien focalizarse al sector sanitario en el marco de las medidas de aislamiento social dispuestas para afrontar la pandemia declarada a partir de marzo.

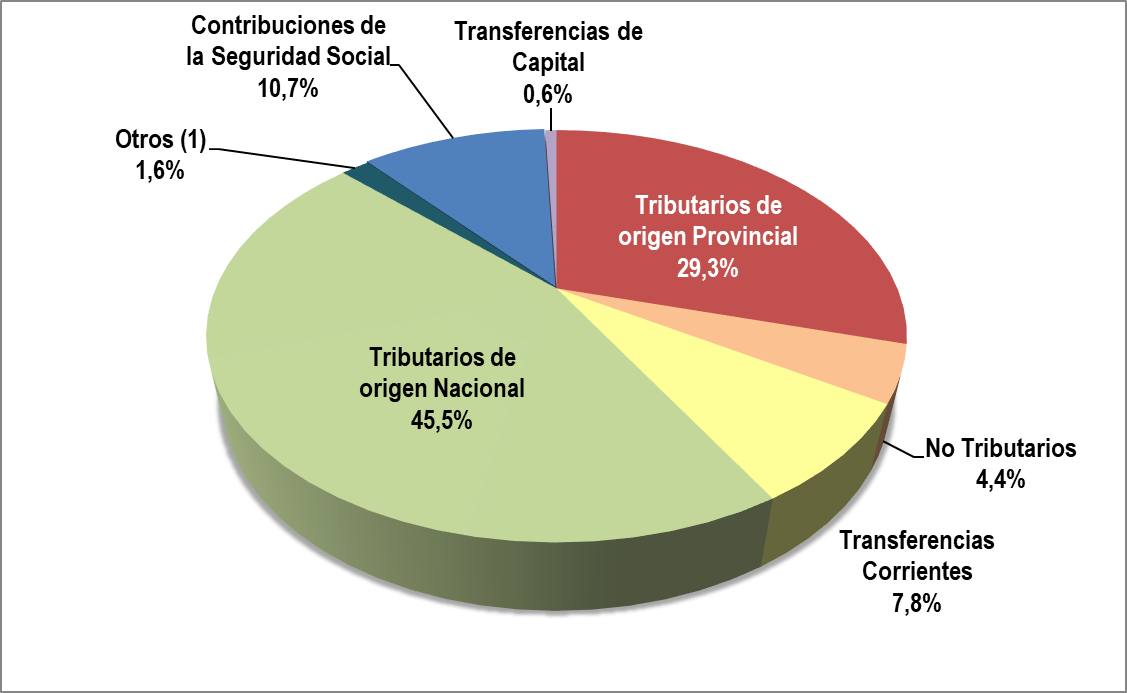
En lo que respecta a los ingresos por Rentas de la Propiedad se observa una disminución interanual de 37,3%; en tanto que la Disminución de la Inversión Financiera –vinculada principalmente con el Recupero de préstamos- se incrementa 32,7%, y las Ventas de Bienes y Servicios aumentan 11,6%. Los Recursos Propios de Capital presentan una fuerte caída respecto a igual semestre de 2019 (73,1%), debido a que durante dicho período se registró la venta de tierras públicas a valores significativos. Corresponde señalar que el comportamiento de todos estos conceptos tiene escasa relevancia en el de los ingresos totales.

El Gráfico 1 muestra la participación de las principales categorías de recursos en el total de ingresos para el consolidado de 24 jurisdicciones acumulados a junio de 2020. Los Ingresos Tributarios aportan 74,8% de las rentas de Provincias y Ciudad de Buenos Aires (45,5% los de origen nacional y 29,3% los de origen provincial) seguidos en importancia por las Contribuciones a la Seguridad Social (10,7%), las Transferencias Corrientes (7,8%), los Ingresos No Tributarios (4,4%), y las Transferencias de Capital (0,6%).

El indicador de *autofinanciamiento* provincial, definido a partir de la relación entre los ingresos provinciales[[2]](#footnote-2) y los ingresos totales, alcanzó 46,0% en el primer semestre del 2020, marcando una caída respecto del registro de igual período de 2019 (48,3%).

**Gráfico 1.** Estructura porcentual de los ingresos

I Semestre 2020



**(1):** Otros ingresos provinciales, comprende a Rentas de la Propiedad, Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública, Disminución de la Inversión Financiera e Ingresos de Capital propios.

**Fuente**: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

# 4. GASTOS

4.1. Análisis del Gasto según Clasificación Económica y por Objeto

El gasto total acumulado al primer semestre de 2020 para el consolidado de 24 jurisdicciones fue de $ 2.078.600 millones y registró un crecimiento de 30,4% con respecto a igual período del año anterior (ver Cuadro 3).

El principal componente del Gasto Total es la partida Personal, cuya dinámica registra una suba de 38,0% en el primer semestre de 2020 y explica 56,6% de la expansión del Total de Egresos (ver Gráfico 2). Este incremento refleja la variación de la planta de empleados públicos provinciales y el efecto de la política salarial, que al primer semestre aún refleja el impacto de las mejoras iniciales otorgadas, que incluyeron la recomposición por el atraso de los salarios frente a la inflación en 2019, así como la aplicación de los aumentos acordados durante el primer trimestre de 2020. Adicionalmente, impactan en las remuneraciones las medidas de emergencia dispuestas por el Gobierno Nacional –en el caso de la Educación, al duplicar el suplemento salarial del FoNID-, así como las bonificaciones especiales asumidas por algunas Provincias al personal de Salud y Seguridad, mayormente involucrado en la gestión de la emergencia sanitaria. No obstante, la mayoría de las jurisdicciones optó por suspender, en el marco de dicha crisis, la aplicación de mejoras comprometidas a partir del segundo trimestre a otros escalafones, particularmente los involucrados en la administración general.

**Cuadro 3.** Gastos totales de la APNF

Comparativo I Semestre 2020-2019

En millones de pesos



**Fuente**: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

Asimismo, la política salarial convenida para los agentes activos de la APNF, repercute por efecto de la movilidad previsional en los haberes jubilatorios (jubilaciones y pensiones en aquellas provincias que conservan sus cajas previsionales[[3]](#footnote-3)) al igual que la decisión de algunas jurisdicciones de acompañar con mejoras en los haberes mínimos el incremento del Salario Mínimo Vital y Móvil. La partida Prestaciones a la Seguridad Social tuvo un crecimiento de 43,4% en el cual también contribuyó la política de estímulo a la jubilación de empleados provinciales antes mencionada.

Por otra parte, los gastos por Transferencias Corrientes registraron un incremento de 38,3%, donde sus dos principales componentes, las transferencias destinadas al Sector Público y al Sector Privado, se expandieron a tasas interanuales de 39,9% y de 34,3% respectivamente.

El crecimiento de las primeras acompaña en parte al comportamiento de los ingresos tributarios y eventualmente de las regalías, que las Provincias participan a los municipios. Las transferencias automáticas a los Municipios representaron, al primer semestre de 2020, 65,3% de los fondos girados al Sector Público. Por su parte, en las transferencias al Sector Privado se observan los aumentos en subsidios a la enseñanza privada, planes sociales y pensiones a la vejez, pero también inciden las responsabilidades asumidas por las Jurisdicciones[[4]](#footnote-4) en lo referido a la financiación de las tarifas sociales y las compensaciones tarifarias y/o subsidios al transporte público de pasajeros.

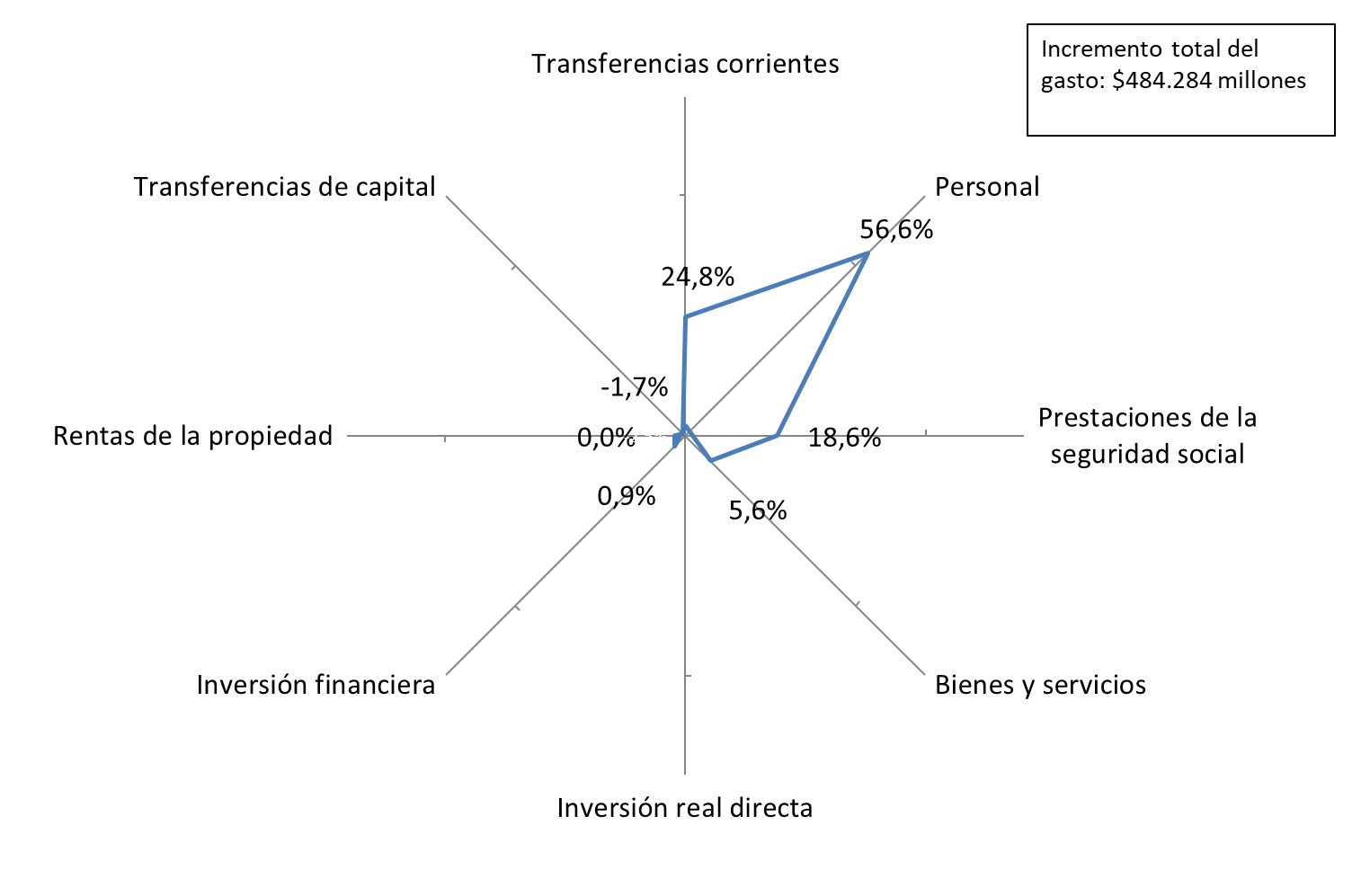
En cuanto a las rentas de la propiedad, se observa un incremento de 0,1% con respecto al mismo periodo del año anterior. De este modo, esta partida pasó a representar, al primer semestre de 2020, 3,5% del total de erogaciones.

En cuanto a los Títulos Internacionales, durante el año 2020 muchas provincias iniciaron el proceso de renegociación de su deuda con el Mercado de Capitales. Esto motivó que durante este período de renegociación algunas provincias suspendieran sus pagos. De esta manera este ítem no tuvo un aumento significativo con el mismo período del año anterior. Posteriormente, una vez logrado el acuerdo, la mayoría de las provincias realizó el pago de los intereses adeudados, una parte en efectivo y la otra mediante el incremento del stock de Títulos a sus tenedores.

El rubro Gobierno Nacional involucra los pagos al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de ANSES del préstamo que recibieron las provincias en el marco de la devolución de los 15 puntos de masa coparticipable con destino a obligaciones previsionales nacionales. Este préstamo es el equivalente a 6 puntos porcentuales en el año 2016 y de 3 puntos porcentuales para cada uno de los períodos 2017, 2018 y 2019, su amortización es bullet a los 48 meses del desembolso. En el segundo semestre de 2019 las Provincias hicieron frente al pago de la cuota semestral de intereses.

Como consecuencia de la readecuación de la actividad del Sector Público no afectada directamente a la gestión de la crisis sanitaria, los Gastos de Capital observan una disminución en términos absolutos de 17,1%, determinado por las caídas de la Inversión Real Directa (21,3%) y de las Transferencias de Capital (25,3%). La Inversión Financiera observa en cambio una variación positiva (27,5%), explicada por el otorgamiento de algunos préstamos a Municipios y empresas públicas, especialmente.

**Gráfico 2**: Contribución de cada concepto en el incremento interanual de los gastos totales de la APNF. I Semestre 2020



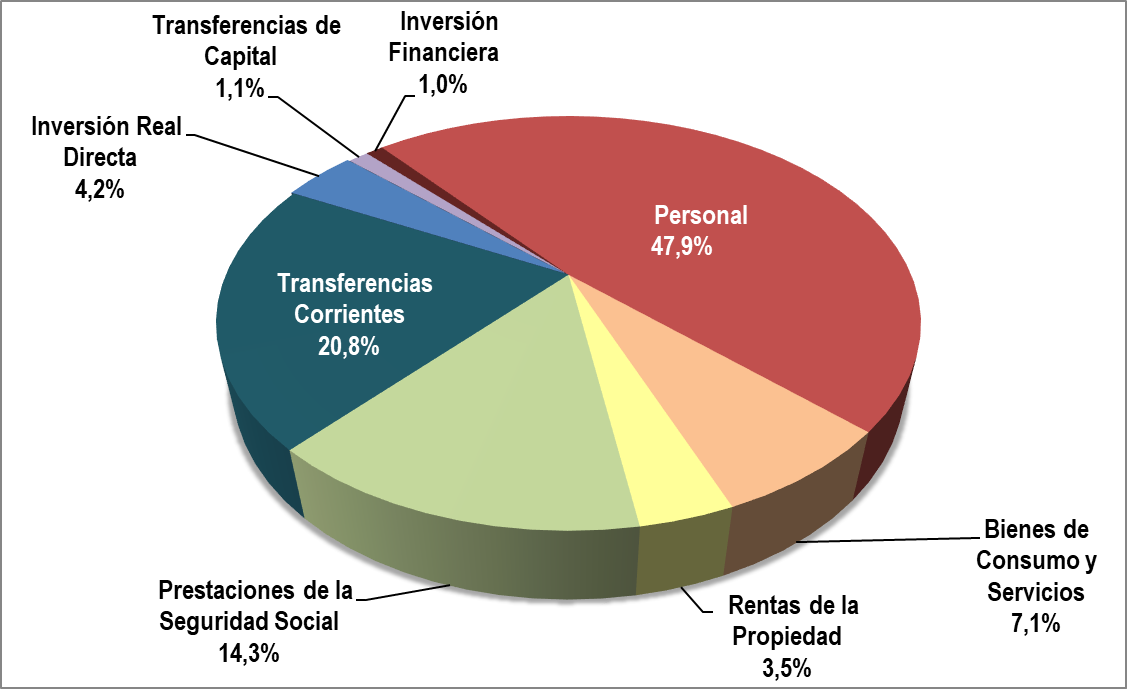
**Fuente**: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

El Gráfico 3 muestra la estructura del gasto, pudiéndose observar la relevancia de los egresos en Personal (47,9%), que sumados a las Prestaciones a la Seguridad Social (14,3%), muestran que, al primer semestre de 2020, 62,2% de los egresos del consolidado de las 24 jurisdicciones se aplicó al pago de las remuneraciones del personal activo y pasivo de las administraciones provinciales, incluyendo pensionados y demás beneficiarios de regímenes previsionales provinciales.

Las Transferencias Corrientes absorbieron otro 20,8% del gasto en el mismo período. Las partidas restantes, en orden de relevancia, son los gastos en Bienes de Consumo y Servicios (7,1%), y la Inversión Real Directa (4,2%), distribuyéndose el gasto restante (5,7%) entre el pago de Rentas de la Propiedad, las Transferencias de Capital, y la Inversión Financiera.

**Gráfico 3.** Estructura porcentual de los gastos

I Semestre 2020



**Fuente**: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

4.2. Análisis del Gasto según Clasificación por Finalidad y Función

En cuanto a la composición del gasto por finalidad se destacan por su relevancia los Servicios Sociales, cuyos egresos se incrementaron 34,9% en el primer semestre de 2020 respecto a igual período de 2019 y aportaron 64,5% del aumento total de las erogaciones. Dicha finalidad se encuentra desagregada por función en el Cuadro 4, pudiendo observarse que casi 70% de su aumento se localiza en las funciones Seguridad Social y Educación y Cultura, con crecimientos de 41,2% y de 31,3%, respectivamente, siendo que ambas funciones representan 69,4% del gasto en Servicios Sociales. El incremento de la función Seguridad Social se encuentra influenciado principalmente por los mayores gastos destinados principalmente a la clase pasiva,[[5]](#footnote-5) ya mencionados. El comportamiento del gasto en Educación y Cultura puede asociarse en buena medida a la evolución de la política salarial, siendo que el gasto en Personal representa aproximadamente 80% del gasto para esta función.

Por análogas razones, la suba del gasto en Servicios de Seguridad (42,9%) contiene tanto un efecto de arrastre de la política salarial y del incremento de los planteles de algunas jurisdicciones, como los incrementos salariales que, bajo la forma de bonos, adicionales y otras mejoras, se liquidó a los agentes en forma generalizada a partir del segundo trimestre.

No obstante, los mayores incrementos relativos corresponden a las funciones más comprometidas con los desembolsos movilizados en función de los requerimientos de las políticas de asistencia social y salud por atención de la pandemia. Así, las funciones de Salud (42,1%), Promoción y Asistencia Social (46,8%) y Trabajo (51,2%) representaron las mayores variaciones relativas de la finalidad.

**Cuadro 4.** Composición del Gasto Público de la APNF. Clasificación por Finalidad y Funciones de Servicios Sociales base devengado.

Comparativo I Semestre 2020-2019

En millones de pesos



**Fuente**: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

En cuanto al gasto en la finalidad Administración Gubernamental, su aumento interanual de 29,8% refleja el efecto de la merma relativa de ingresos en las transferencias (coparticipación y subsidios) de las provincias a los municipios, que siguen la dinámica de la recaudación tributaria, teniendo en cuenta que prácticamente la mitad del gasto de la misma corresponde a la función relaciones interiores.

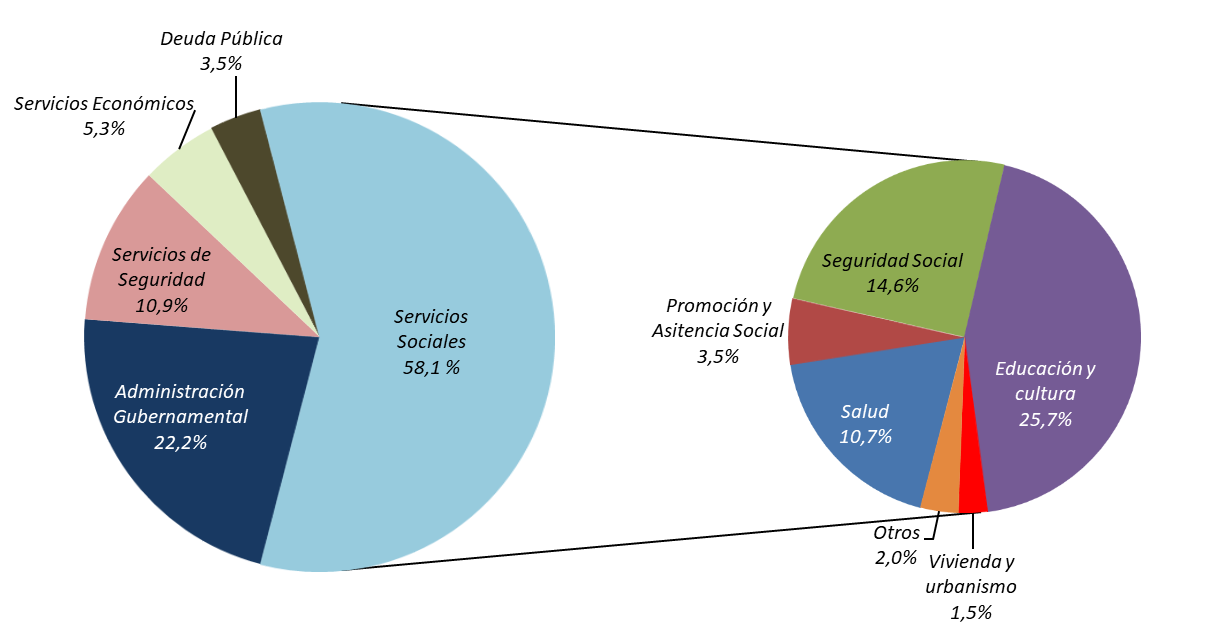
Por último, la finalidad Servicios Económicos disminuye el gasto en términos absolutos en 1,3%, reflejándose en ello la priorización de políticas debido a la coyuntura sanitaria ya mencionada. En esta finalidad se destaca igualmente la participación de las funciones de Transporte y de Energía, Combustibles y Minería.

El Gráfico 4 muestra la participación relativa de las finalidades en el primer semestre de 2020, donde puede verse la relevancia de los Servicios Sociales, con una participación de 58,1% en el gasto total, superando significativamente la participación de la finalidad que le sigue en importancia, la Administración Gubernamental (22,2%).

Por último, la finalidad Deuda Pública ratifica la tendencia de retroceso significativo en su participación en el gasto –que comienza a observarse desde el cuarto trimestre de 2019-, pasando a equivaler 3,5% del total de erogaciones.

**Gráfico 4.** Estructura del Gasto por Finalidad y Funciones de Servicios Sociales

I Semestre 2020



**Fuente**: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

# ANEXO: Esquema AIF

**Cuadro 5.** Esquema Ahorro Inversión y Financiamiento de la APNF.

Trimestres I y II 2020

Base devengado - En millones de pesos



**Fuente**: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

1. Para algunas Jurisdicciones la información presentada constituye una proyección que se actualiza a medida que se divulgan sus datos. En atención a ello se destaca que el presente informe se efectúa con los datos de ejecución presupuestaria publicados al mes de diciembre de 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. Incluye Ingresos Tributarios Provinciales, No Tributarios, Contribuciones a la Seguridad Social, Rentas de la Propiedad, Venta de Bienes y Servicios, Recursos Propios de Capital y Disminución de Inversión Financiera. [↑](#footnote-ref-2)
3. Las Provincias que mantienen bajo su jurisdicción los gastos previsionales, es decir, que no transfirieron sus Cajas de Jubilaciones y Pensiones al Gobierno Nacional son: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego. [↑](#footnote-ref-3)
4. A partir 2019 se implementa el Consenso Fiscal 2018 (Ley N° 27.469). [↑](#footnote-ref-4)
5. Cabe señalar que la función Seguridad Social en aquellas provincias que han transferido sus cajas registran egresos derivados de otros conceptos (pensiones, retiros y otras pensiones no contributivas). [↑](#footnote-ref-5)