

O/N. 2021
M H a
II

40403

CONVENIO CON EL CFI

TEMA :ASESORAMIENTO A LA PROVINCIA DE
SALTA EN COPARTICIPACIÓN
FEDERAL

INFORME PARCIAL



O/N 2021
M H a
II

CR. JORGE MAISANO

COMISION ESPECIAL DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS.

HONORABLE SENADO DE LA NACION.

CRONOGRAMA DE REUNIONES

- ANEXO I Antecedentes de la Comisión Especial del H. Senado.
- PRIMER PANEL, con la participación de los Doctores : Daniel Artana, Enrique BULIT GOÑI, Carlos FERNANDEZ, Rafael GONZALEZ, Jorge MACON y Alberto PORTO.
- Fecha ; 8 de Mayo de 1996.
- REUNION PLENARIA, con la presencia de los Doctores : José CASAS, Eduardo MACRI, Juan ZAPATA y otros miembros del Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos.
- COMENTARIOS Incluidos en el Primer Informe de Avance.
- ANEXO II SEGUNDO PANEL, con la presencia de los Doctores : Arnaldo BOCCO, Mario BRODERSOHN, Carlos MELCONIAN y Jorge REMES LENICOV.
- Fecha ; 29 de Mayo de 1996.
- ANEXO III TERCER PANEL, con la participación de los Doctores : Horacio ARCE, Orlando BRACELI, Oscar CETRANGOLO, Raúl CUELLO, Pedro FRIAS y Federico LANNES.
- Fecha 12 de Junio de 1996.
- ANEXO IV CUARTO PANEL, con la participación de Funcionarios del BANCCO MUNDIAL.

ANEXO I (UNO)

1. -Resolución de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación N° 684/95 del 4 de Octubre de 1995.

Integración y funciones de la Comisión Especial creada para el estudio y consideración del nuevo régimen constitucional de coparticipación impositiva.

2. - Copia del Acta de Constitución de la Comisión Especial.
3. - Nomina de los Señores Senadores Nacionales integrantes de la Comisión.

A N E X O II (DOS)**SEGUNDO PANEL SOBRE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS.**

FECHA : 29 de Mayo de 1996.

LUGAR : H Senado de la Nación.

PANELISTAS :

- a) - DR. ARNALDO BOCCO : Jefe del Equipo económico del FREPASO.
- b) - DR. MARIO BRODERSOHN : Ex Secretario de Hacienda de la Nación (1985/1987),
Presidencia del DR. Raúl Alfonsín..
- c) - DR. CARLOS MELCONIAN :Ex funcionario del Banco Central de la República Argentina.
Director de M & S Consultores.
- d) - DR. JORGE REMES LENICOV : Ministro de Economía del Gabinete del Dr. Eduardo
Duhalde, Provincia de Buenos Aires.

A N E X O III (TRES)
TERCER PANEL SOBRE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

Asistencia de Profesionales

ORGANIZA : COMISION ESPECIAL DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS
 - H. Senado de la Nación

LUGAR : Salón Eva Peron - H.S.N. Hipolito Yrigoyen 1835, 1º Piso.

FECHA : 12 DE Junio de 1996.

HORARIO : 10 hs.

PANELISTAS

DR. Horacio ARCE Profesor de Derecho en Finanzas Publicas - Universidad de Belgrano.

DR. Horacio BRACELI Ex Presidente C.P. de Impuestos.
 Ex Ministro de Hacienda (Mendoza)

DR. Oscar CETRANGOLO Asesor H.C.D. de la Nación y Fundación Centro de Estudios para el
 Cambio Estructural.

DR. Raúl CUELLO Ex-Director General D.G.I. Ex-Secretario de Ingresos Públicos.
 Actual Comisionado de la Gobernacion de la Prov. de Salta.

DR. Pedro FRIAS Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba.
 Presidente Honorario de la Academia de Derecho de Cordoba
 Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Morales.

C.P.N. Oscar JORGE Intendente de Santa Rosa - La Pampa.
 Ex-Ministro de Economía (La Pampa).

DR. Federico LANNES Asesor Senadora Nac. Olijela Rivas.
 Ex-Ministro de Economía (Tucumán y Santiago del Estero).

COORDINACION : Senador Nacional C.P.N. **EMILIO M. CANTARERO.**

A N E X O IV (CUATRO)**CUARTO PANEL SOBRE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS.**

-Asistencia de profesionales del Banco Mundial-

ORGANIZA : COMISION ESPECIAL DE COPARTICIPACION FEDERAL
DE IMPUESTOS - H. Senado de la Nación.

LUGAR : Salón EVA PERON. H. Senado de la Nación.

FECHA : 27 de Junio de 1996

HORARIO : 9 :30 hs.

PANELISTAS

DRA. MARIA EMILIA FREIRE Dra. En Economía de la Universidad de California, Berkeley.
Profesional del Banco Mundial desde 1980. Economista Senior, Dpto. Países, Area Modernización del Sector Publico. Especialista en asuntos vinculados al sector financiero-publico de Argentina y Brasil.

DR. PATRICIO MILLAN Dr. y Master en economía en las Universidades de Harvard y Boston. Representante residente del Banco Mundial en Argentina desde 1993. Anteriormente asesor del Vicepresidente Ejecutivo del BID, Jefe de la Of. Evaluación de Operaciones y Jefe Economista de la Div. Energía e Inst. Financiero- industriales.

COORDINACION : SENADOR NACIONAL EMILIO M. CANTARERO.

ANALISIS SINTETICO DE LAS EXPOSICIONES

Dr. ARNALDO BOCCO.

La primer pregunta que se hizo el expositor fue si realmente se quiere un País Federal, comparable a EEUU, Canadá, Suiza, Australia. Si la respuesta fuera positiva, entiende que el próximo régimen de Coparticipación Federal no alcanza como instrumento para obtener aquel objetivo.

Entiende que el actual sistema impositivo esta quebrado. Y que aquellos países que son realmente de corte Federal tienen sistemas tributarios simples, confiables, controlables y fundamentalmente la presión tributaria recae en el patrimonio y no en el consumo de sus habitantes.

En nuestro país la presión tributaria recae fundamentalmente sobre el consumo y esto tiene consecuencias sobre la desocupación.

El expositor reclama un sistema tributario moderno, simple, que no se caracterice por la fluctualidad, que disminuya notablemente la imposición al consumo para volcarla sobre a acumulación de riquezas y ganancias de forma tal que inmediatamente generara una redistribución del ingreso.

Una vez corregido este primer y fundamental camino entonces si diseñar una ley de coparticipación federal que deberá contener las siguientes características :

- Que sea Inmodificable lo que se convenga, por una de las partes.
- Que se puedan compensar los desajustes internos.
- El autor cita el caso de lo que sucedió en Canadá.
- Que se asegure la atención, por parte de las Provincias, de la salud y la educación.

El expositor le da una importancia sustantiva a la educación.

Dice que en el siglo XVII la riqueza paso por el trabajo de la tierra, en el siglo XVIII por la actividad industrial, en el siglo XIX por la actividad financiera y en el siglo XX el motor es el conocimiento.

Si a una provincia le transfiero el gasto y no le doy el recurso para financiarlo, le estoy generando pobreza.

- Que se garantice la igualdad de oportunidades.
- Que se pueda ingresar al conocimiento. Para la cual propone :
 - * Fondo educativo a largo plazo que se garantice la igualación social-educativa-alimentaria a todos los niños de entre 5 y 10 años.
 - * Fondo desarrollo infraestructura destinado a las economías regionales.
 - * Fondo de recursos para inversión privada que se destine a :
 - ⇒ Empresas de responsabilidad social.
 - ⇒ Proyectos exitosos.
 - ⇒ Asegure puestos de trabajo.

Dr. MARIO BRODESOHN

Su exposición estuvo dividida en dos partes bien diferenciadas :

- Evolución de la relación financiera entre nación-provincias.
- Principios filosóficos de la nueva ley.

Con respecto a la primera parte, histórica, no resulta indispensable extenderse mucho pues son datos que no sirven a la futura ley .

no obstante corresponde destacar :

- Tomando el año 1995 comparado con el año 1991 y anteriores encuentra una mayor concentración en la participación de iva y ganancias dentro de la recaudación de impuestos.

Aquí observa una contradicción pues esta simplificación en lo que sería el control de la evasión, en la practica resulto al revés.

- Nota que cuando se fue incrementando la recaudación de impuestos, en el periodo 1995-1991, se incrementaron las transferencias a provincias, pero al mismo tiempo se crearon las afectaciones al iva y ganancias, reduciendo por consiguiente la participación en la distribución primaria.

Con respecto a los principios filosóficos que deberían contener la próxima ley de coparticipación federal, se pueden resumir :

- Concentración de la recaudación y descentralización del gasto .

esto implica un férreo control de la evasión y una transferencia adecuada de recursos para financiar el mayor gasto en las provincias.

- Reducir el tamaño del estado Provincial. Privatizar.
- Definir los servicios que debe prestar el estado Provincial.
- Bienes o servicios públicos. (justicia, policía, administración general).
- Bienes o servicios en competencia con la actividad privada. (educación, salud, vivienda).
- Que los objetivos sean lo suficientemente claros y que tiendan a :

- * reducir el analfabetismo.
- * Reducir la deserción escolar.
- * reducir la mortalidad infantil.
- * mejorar la infraestructura hospitalaria para combatir.
 - ⇒ Enfermedades o plagas.
 - ⇒ Atención a niños y ancianos.
 - ⇒ Camas disponibles.

Dr. CARLOS MELCONIAM

La exposición se basó en el análisis retrospectivo de la relación financiera nación-provincias.

El que suscribe decidió, dado lo extenso del informe numérico presentado por el autor, incluirlo por completo en el anexo bibliográfico que se agrega al final.

Cabe resaltar que en hoja nº 8, que a mi juicio es lo más importante de el informe, se destaca cuanto perdieron las provincias.

Estas cifras son casi coincidentes, para el año 1995, con las presentadas en oportunidad de entregar el primer informe de avance, hoja Nº 3 y 4 y que sirvieron a los miembros de la comisión especial del senado para tomar verdadera conciencia de la realidad.

Con respecto al futuro, el autor, no esboza una propuesta sobre los lineamientos de la futura ley.

Solamente planteo la necesidad como meta de que se arribe, para ambas jurisdicciones al equilibrio fiscal.

Dr. REMES LENICOV

El expositor se encargó de aclarar rápidamente los objetivos que debería perseguir la próxima ley de coparticipación federal. Y cuales no.

no obstante que más adelante nos explayaremos sobre la propuesta, define como principal objetivo de la próxima ley, afirmándose en la constitución nacional, que sea un instrumento que permita dar igualdad de oportunidades a sus habitantes.

Pero también define que la coparticipación federal no es el instrumento ideal para subsanar los desequilibrios regionales. Para esto último es necesario la modificación del sistema tributario.

Seguidamente, basa su exposición en tres puntos fundamentales :

- 1- Relación nación-provincia
- 2- Autonomía de la ciudad de Buenos Aires
- 3- Distribución secundaria entre provincias

1.1-Con respecto a este punto el autor sostiene, apoyado en cifras que más, abajo se detallan, que las provincias han perdido participación tributaria.

Presión tributaria consolidada año 1986/1995**Recursos tributarios destinados a la administración nacional y a las provincias en % del PBI**

	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ADMINISTRACION NACIONAL	<u>9,8</u>	<u>8,4</u>	<u>9,3</u>	<u>11,0</u>	<u>11,6</u>	<u>11,4</u>	<u>11,2</u>
PROVINCIAS	<u>8,1</u>	<u>6,3</u>	<u>7,5</u>	<u>8,6</u>	<u>8,7</u>	<u>8,5</u>	<u>7,5</u>
TRIBUTOS PROPIOS	3,4	2,6	2,8	3,1	3,4	3,4	3,2
COP. FED. + ATN + OTRAS TRANSF.	4,7	3,7	4,7	5,5	5,3	5,1	4,3
PRESION TRIB. NACIONAL	14,5	12,1	14,0	16,5	16,9	16,5	16,5
PRESION TRIB. TOTAL	17,9	14,7	16,8	19,6	20,3	19,9	18,7

1.2-Que no obstante estar de acuerdo con las transferencia de servicios, este gasto no ha tenido el correlato en el financiamiento transfiriendo el recurso correspondiente.

1.3-En líneas generales las provincias han cumplido con lo que firmaron en los pactos fiscales I y II. La nación no ha cumplido pues en ambos había prometido un crecimiento de la economía, que generaría un incremento en la recaudación, que no se ha dado.

1.4-Que la realidad indica que el gasto publico nacional tendria que disminuir en contraposición al gasto Provincial que debería aumentar pues tiene la responsabilidad de la atención de la salud y la educación entre otras funciones básicas.

2.2-Sobre este punto el autor dice que el conjunto de provincias subsidian a la capital Federal entre 1000/1500 Millones anuales. Lo que le permite a la Ciudad mantener baja su presión tributaria hecho que perjudica al resto de Provincias, pero fundamentalmente a la de Buenos Aires.

2.3-El gasto publico total por habitante en la ciudad es un 35% mas alto que en la Pcia. de Buenos Aires.

2.4-En mi opinión se puede percibir que estos conceptos, reales e históricos, determinaran que el ingreso de la Ciudad como una Provincia mas a partir de su autonomía no debería disminuir la participación de las Provincias, sino que se detraera de la parte de la Nación, tal vez compensando lo que esta jurisdicción le financia el concepto de policia, servicio penitenciario, justicia, etc..

3.1- Opina que lo que marca la constitución nacional es clara en lo que respecta a que el futuro régimen deberá ser de tendencia redistribuida.

En esta opinión coincide con varios panelistas que ya recordaremos en un cuadro resumen.

Pero también entiende que los que deben aportar a esa redistribución, para que también haya equidad, deberán ser Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

Y finalmente opina que las provincias beneficiadas con esa redistribución deberían exponer con claridad los destinos de estos recursos para que estos sacrificios no sean frustrantes.

PROPUESTA

en resumen su propuesta apunta a:

- 1- que la próxima ley de coparticipación federal se discuta en el mismo momento que el pacto fiscal II (extinción de ingresos brutos)
- 2- características del régimen :
 - Que no haya detracciones de ninguna clase.
 - Un único fondo que aglutine a todos los recursos que se direccionen a provincias.
 - Que todo impuesto vaya a la masa de coparticipados.
- 3- que la distribución secundaria sirva para la igualdad de oportunidades.

DR. ARCE

Definió lo que a su entender tendrían que ser las metas de un sistema tributario :

- Equitativo
- Simple
- Que ayude al crecimiento económico.

Estas características no son las que se dan actualmente en el actual sistema tributario.

El autor entiende que debería primero modelarse un sistema tributario, de transición, que tuviera las características definidas mas arriba, para entonces si definir un régimen de coparticipación federal que tuviera tanto características devolutivas como redistributivas.

No se definió sobre otros aspectos que hacen al nuevo régimen le dio prioridad a una profunda modificación en el actual sistema tributario.

DR. ORLANDO BRASCELI

El expositor para abocarce al tema hizo una serie de consideraciones que hacen a la relación política-financiera entre la nación y las provincias, que en forma resumida se detallan mas abajo :

- por un trabajo de su propiedad intelectual, que expuso en las jornadas de finanzas publicas de cordoba-ago.1995-, determino que el gasto publico por habitante para el año 1995, descontando las transferencia de servicios realizadas en el año 1992 y tomando como año base 100=1984, fue menor en un 6%.

Gasto publico Provincial por habitante

1984 =100
1995 =94



Indudablemente esta definición, de ser cierta, rompe con un mito muy prendido en la mayoría de los analistas que tratan este tema en cuanto a que las provincias gastan mucho y gastan mal.

- Se refirió al analfabeto tecnológico. Definió así aquel habitante que hacia fines del siglo XX no sea un claro dominador de sistemas informaticos. Coincide con el Dr. BOCCO en darle prioridad a la derivación de recursos a la atención de la educación. De esta forma se cumplirá con el precepto de dar igualdad de oportunidad y calidad de vida.

En este punto hace una crítica muy fuerte al incumplimiento de la ley de educación en lo que hace a incremento de 20% por año en el periodo de 5 año a partir de su puesta en vigencia.

- Haciendo una mirada retrospectiva hacia la relación financiera entre nación y provincia, define que se ha roto el contrato político que entre ambas jurisdicciones establecía nuestra constitución nacional. El entiende que la nación le robo a las provincias.
- El expositor define que, paralelamente a la futura ley de coparticipación federal tendría que haber una ley de vigilancia del nuevo sistema. Fundamentalmente para que no haya abusos de unos sobre otros. Que no tenga voto calificado la nación y donde las provincias estén todas representadas, al momento de tomar la decisiones, y no en zonas o regiones.

DR. CETRANGOLO

El expositor definió primero cuales son los factores que son limitantes para una nueva ley :

- Políticos.
- Macroeconomicos.
- Provisionales.

analizar que estos factores serán determinantes a la hora de definir el nuevo régimen.

Ninguna provincia querrá ceder posiciones, la nueva ley se trata en un periodo de crisis del recurso y el tema provisional que es la causa fundamental de las detracciones al actual régimen lejos de resolverse cada día se complica más.

Por último da algunos lineamientos para la futura ley . pero fundamentalmente basa su propuesta en que deben separarse algunos conceptos básicos que si o si tienen que garantizarse su atención a fin de cumplir con la constitución nacional :

- Garantizar un nivel de educación básica.
- Garantizar la salud.
- Garantizar el acceso a la vivienda.

DR. CUELLO

el expositor hizo fundamental hincapié en la importancia de la administración tributaria a la cual considero que en la actualidad vive una situación caótica.

El hecho de que el Dr. Cuello haya sido secretario de ingresos públicos, organismo bajo el cual se encuentra la D.G.I., le da elementos y autoridad necesaria como para resaltar algunos elementos cuantitativos y cualitativos que tratare de exponer.

1-Evasión

en este punto define que la actual evasión en ganancia e iva alcanza a \$24.000 millones.

Casi otro tanto de lo que se recauda por los impuestos que se recaudaron en 1995, \$25.800 millones.

2-Ganancias

El disertante dice que sobre un padrón individual de 2.430.000 se presentaron declaraciones juradas por 1.150.000 y solamente pagaron 724.000 personas.

Con respecto a las sociedades inscriptas las cifras fueron de 240.000 inscriptas, 72.000 presentaron declaraciones juradas y pagaron efectivamente menos de 50.000.

La conclusión que rápidamente pudo llegar ante estos guarismos, además de ratificar la evasión ya dicha, es la imposibilidad de control que hay sobre los que no pasan por la D.G.I.

El autor señala que el sistema 2000 que alcanza a controlar a 250.000 inscriptos y que equivale a una recaudación de más del 90% del total, que por otra parte es perfectamente controlable, debería ser el puntapié inicial de un rediseño de la estrategia de control más efectiva y menos costosa y concentrar en ese segmento los alcances de este impuesto.

3-IVA

En este impuesto que representa el 6,6 del PBI la evasión alcanza al 53%.

Detalle algunos sectores como tradicionalmente de alto grado de evasión de este tributo :

Agricultura y Ganadería	72,12%
Construcción	78,00%
Servicios	79,40%
Minería	60,00%

Acá también recomienda que hay 8.000 empresas (de distintos sectores) que tienen más de 25 personas y que participan el 23,80 de la producción. Con lo cual todo el esfuerzo recaudador debería concentrarse en este sector.

Por último analiza a la actual D.G.I. organismo que con 17.500 personas un presupuesto de más de \$850 millones (el tercero en importancia luego de economía e interior incluyendo la policía federal) y contratos de informática por más de \$300 millones no ha podido ser eficiente en el cobro de los impuestos.

Concluye que el director de la D.G.I. se tendría que nombrar con acuerdo del senado, y que este temporalmente hiciera un seguimiento de su conducta.

Basar el futuro en una recuperación de la recaudación de impuestos es una recomendación que más tarde también darán los funcionarios del banco mundial.

DR. FRIAS

El Dr. Frías está de acuerdo con el ajuste que los estados provinciales deben hacer, pero determina que ese ajuste debería ser asistido.

Divide sus conclusiones en lo que respecta a la distribución primaria donde estipula que deben separarse claramente las competencias de cada jurisdicción y contemplar en el futuro régimen las descentralizaciones y privatizaciones necesarias y su correlato con las transferencias de recursos para que no se de un salto al vacío.

Con respecto a la distribución secundaria establece que deberá ser solidaria, coadyuvara a un desarrollo armónico del país y asegurara la igualdad de oportunidad entre sus habitantes.

Para la consecución de tal objetivo dice que las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Capital Federal deberán perder participación en beneficio del resto de jurisdicciones.

En líneas generales el futuro régimen no deberá tener deducciones de ninguna especie a los impuestos que forman la masa de coparticipados.

Tampoco tendrá que haber asignaciones específicas de ningún tipo.

Para lo último he dejado lo que rescato como lo más importante que el expositor dejó planteado.

Por ser un jurista y constitucionalista del nivel que todos conocemos fue el primer panelista que se animó a dar guarismos concretos, además de los conceptos que ya marque, sobre la distribución primaria y secundaria.

Rescato la importancia de su intento ya que al tratarse de una persona tan conceptuosa arriesga su postura en la honorable cámara de senadores en una ley típicamente económica.

- 1.-Distribución primaria
 - 1.2-Nación 40%
 - 1.3-Provincia 55%
 - 1.4-Fondo solidario (1)5%
- 2.-Distribución secundaria
 - 2.2-Partes iguales 40%
 - 2.3-Población 40%

2.4-Necesidades básicas insatisfechas 20%

(1) Para garantizarle las mínimas condiciones a aquellas por los índices técnicos no lo logren.

DR. LANES

Su exposición se basó en la recomendación de 3 libros que tratan la pobreza en la Argentina y que dan indicadores objetivos que tendrían que ser tomados en cuenta.

Estos autores son Cerro, Imaz y Lebrene que analizan en profundidad la distorsión entre la capital y el interior y los grados de pobreza que se van profundizando en un sector y el nivel de concentración en el otro.

Con respecto a su propuesta sobre la futura ley se puede decir :

- La nación deberá bajar su participación, bajando el nivel de sus gastos.
- Revisar los gastos de la capital federal en el entendimiento de que el conjunto de provincias subsidia a la ciudad de Buenos Aires.
- Entiende que la futura ley deberá beneficiar las distintas regiones de nuestro país.
- Considera que atento a lo que establece la Constitución Nacional, (art. 124), debería tener un tratamiento en forma conjunta con la futura regionalización.
- Tomar para la distribución secundaria criterios objetivos que midan la pobreza y el marginamiento del interior.

BANCO MUNDIAL

Dada la importancia e incidencia que este organismo tiene en la política económica actual y que el informe brindado a la comisión especial supera el marco de la coparticipación federal, ya que recorre la relación económica-financiera entre nación y provincias, he decidido agregar dicho informe totalmente en el anexo bibliográfico.

No obstante resumiré los puntos que nos atañen al motivo central y analizare algunas observaciones que se presentaron en el debate final.

-Una medición importante que hace este organismo dice que los gobiernos provinciales son responsables

del 45% del gasto del sector publico.

Cuando analiza esa misma distribución con respecto al recurso, solamente cuantifica el estrictamente de origen Provincial y no el consolidado.

Si hiciéramos esta cuenta, o sea lo participación que las provincias tienen en la recaudación tributaria, medida en puntos del PBI, vemos que cuando históricamente cada parte tuvo entre 8 y 9 puntos, en el año 1995, la nación participó en mas del 11% y las provincias alrededor del 7%.

Ante estos datos vertidos en el debate posterior a la exposición, les pregunté si a una alta descentralización en el gasto publico sería necesario también una federalización en el recurso a fin del equilibrio fiscal y de la posibilidad del financiamiento de la educación, la salud y el bienestar social. La pregunta fue contestada afirmativamente.

- En el análisis histórico de la situación de las provincias, que a partir del punto de partida es inapelable, olvida un hecho que a mi juicio generó el primer gran avasallamiento sobre la coparticipación federal (gobierno de facto) y produjo el comienzo de las crisis provinciales que fue la generalización del IVA y la suspensión de los aportes patronales con financiamiento de la coparticipación federal.

Cuando el Secretario Tachi hablaba de la "neutralidad" de las medidas la realidad indicó que las provincias perdieron el 40% de sus recursos.

- Con respecto al futuro régimen se puede resaltar de la exposición :

- El actual sistema no es transparente. Le impide a las provincias tener la capacidad de presupuestar este ingreso en forma predecible.

Se contradice con lo que el mismo informe dice en punto 17 primer apartado.

- No esta de acuerdo con el uso de porcentajes fijos para la distribución. La remplazaría por fórmulas simples y claras.
- No esta de acuerdo con la garantía otorgada por la nación.
- No esta de acuerdo con las demás transferencias, (electricidad, vivienda), pues son difíciles de auditar y no se controlan. Propone agruparlas todas juntas, eliminando aquellos subsidios discrecionales (ATN).

- Recomienda un sistema cambiante, anual, en función al PBI o al crecimiento general de ingresos, a fin de evitar oscilaciones bruscas en el financiamiento Provincial.

- Con respecto a la distribución secundaria propone dividirla en dos grupos. El primero garantizaría el conjunto básico de servicios sociales.

El segundo se distribuiría en función de la población, esfuerzo impositiva o formula de igualación estándar.

- Propone un sistema de transición de por lo menos 5 años.

- El banco mundial hace una fuerte recomendación en el sentido de devolver a las provincias atribuciones impositivas. (combustibles, adicional a la renta, alcohol y tabaco).

RESUMEN EXPOSICIONES

EXPOSITORES	PROPUESTAS	CARACTERISTICAS
ARCE	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar primero el sistema tributario <ul style="list-style-type: none"> • Equitativo • Simple • Ayude al crecimiento económico 	⇒ No se definió sobre aspectos básicos del régimen.
BRACELI	<ul style="list-style-type: none"> • Puso hincapié en la derivación de recursos hacia la educación. • Ley de vigilancia del nuevo sistema • Igualdad de oportunidades y calidad de vida 	⇒ Determinar que el gasto Pcial. no aumentó.
CUELLO	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la Administración Tributaria • Fuerte Critica a la DGI <ul style="list-style-type: none"> • Evasión • Falta de Control • El Director de la DGI se debe nombrar con acuerdo del Senado. 	
CETRANGOLO	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar con la ley <ul style="list-style-type: none"> • Educación Básica • Salud • Acceso a la Vivienda • Factores limitantes para la futura ley <ul style="list-style-type: none"> • Políticos • Macroeconomicos • Provisionales 	
FRIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste Asistido • Distribución Primaria dividir las competencia de cada jurisdicción • Distribución Secundaria <ul style="list-style-type: none"> • Solidaria. • Desarrollo armónico del país • Asegurar igualdad de oportunidades • No a las Deduciones ni Afectación Especificas 	⇒ Clara y Federalista

EXPOSITORES	PROPUESTAS	CARACTERISTICAS
LANNES	<ul style="list-style-type: none"> • Hizo hincapié en atender la pobreza del interior • Tener en cuenta la Regionalización que establece la Constitución 	
BOCCO	<ul style="list-style-type: none"> • Compensar brecha de desarrollo Desarmonías • Fondo educativo largo plazo(igualdad social) • Fondo de desarrollo infraestructura • Fondo de inversión privada(mayor puesto de trabajo) 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Inmodificable ⇒ Compensar desajuste regionales ⇒ Igualar oportunidades ⇒ Ingresar al conocimiento
BRODERSOHN	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto Pcial. (orientación) <ul style="list-style-type: none"> • Servicios Públicos(justicia, policía) • Servicios Privados(educación, salud) • Primaria :ver funciones, transf. Y privatiz. Reducir el tamaño del estado 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Principios filosóficos (Reducir Analfabetismo Mort. Infantil Deserc. Escolar)
MELCONIAN	<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrio Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Presentó base histórica y numérica
REMES LENICOV	<ul style="list-style-type: none"> • Cop. Fed. Y Pacto Fiscal(igualdad en el tiempo) • Primaria(misiones y funciones) <ul style="list-style-type: none"> • No detracciones • Todo a la masa coparticipable • Unico Régimen • Dist. Secun. :Igualdad de oportunidades • Se subsidia a la Cap. Federal • No equilibrar las desarmonías regionales para eso cambiar sist. Trib. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Clara y Federalista
BANCO MUNDIAL	<ul style="list-style-type: none"> • No a porcentajes fijos • Si a Fórmulas simples y claras • No a la garantía de la nación • Unico distribuidor(no FONAVI, VIAL, etc.) • Distribución Secundaria <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar finalidad social • Población - Esfuerzo Tributario • Ley de transición (5 años) 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Exposición clara, Técnica y la que produjo mayor debate

COMENTARIOS SOBRE LAS EXPOSICIONES

Seguramente la única coincidencia general ha sido que el funcionamiento del actual régimen de coparticipación federal no le agrada a ninguno; no se puede hablar de muchas coincidencias hacia el futuro, sino solamente de algunas que mas adelante comentare.

El espectro de los panelistas ha sido bastante amplio. Han concurrido investigadores universitarios y de organismos privados, actuales y ex ministros de economía provinciales, ex funcionarios nacionales, hombres del derecho, y hasta entidades internacionales.

Ya en la parte final, de lo que en la comisión hemos denominado la etapa dogmática o doctrinaria, se ingresa en el camino a la preparación del anteproyecto de la futura ley.

Si bien las exposiciones fueron muy ricas en lo conceptual, a mi entender le faltó definiciones en lo cuantitativo. Lo cual llama la atención de que salvo en el caso del Dr. Frías nadie haya recomendado porcentajes tanto en la distribución primaria como en la secundaria.

Esta huérfandad habla de los inconvenientes que nos vamos a encontrar a la hora de buscar las definiciones.

Estos inconvenientes a enfrentar ya eran previsibles. A poco de escuchar los funcionarios nacionales que hablan persistentemente de insistir con "techos" a los recursos que tendrían que ir a las provincias.

Y que esto lo sustentan "por lo menos en voz baja" por el alto déficit que afronta el tesoro nacional.

Por el otro lado las provincias, miran de reojo recuperar las detracciones ya perdidas en algunos impuestos como única solución, por que no están dispuestos a perder su actual participación.

Pareciera que inexorablemente vamos camino a algún régimen transitorio o gradual hasta tanto se den las condiciones de un gran acuerdo político que sea el verdadero impulsor de una ley mas definitiva, que pueda cumplir con lo postulado por la constitución nacional. Hoy pareciera que no es el momento.

En el marco de las coincidencias se puede rescatar, algunos lo dijeron taxativamente otros mas tibiamente, que el próximo régimen tendrá que tener un sesgo redistributivo. Esto se fundamenta en el "cóctel" de las palabras equidad y solidaridad.

Otro concepto que subió a la superficie con alguna fuerza fue la necesidad de federalizar el recurso tributario o incrementar la participación Provincial y hacerla coherente con la distribución del gasto entre la nación y las provincias.

El tercer punto de coincidencia se concentra en las características regresivas de nuestro sistema tributario y de la ineficiencia en el aparato recaudador. Esto ultimo compete a la futura ley y en mi concepto deberán participar activamente las provincias en las políticas de la D.G.I. cuyo director tendría que ser elegido con acuerdo del senado.

En la próxima entrega seguramente ya estaremos hablando de prorrrateadores, índices, etc. en el convencimiento personal que la peor ley que puede salir será mucho mejor que lo que esta ocurriendo en la actualidad donde prima la anarquía, el desconcierto, el abuso, etc..

Seguramente los próximos meses serán un reto a Legisladores, Gobernadores y autoridades nacionales para llegar a un acuerdo que permita, en el ingreso al siglo XXI, retomar definitivamente el ejercicio pleno del federalismo en la Argentina.

Base numérica a tener en cuenta para desarrollar alternativas de distribución primaria del futuro proyecto de ley que se considerara en el próximo informe ya que están sujetas a discusión en el seno de la comisión especial.

Asimismo con respecto a la distribución secundaria se están utilizando parámetros de tipo social y nos hemos apoyado en el INDEC.

COSTO TRANSFERENCIA DE SERVICIOS

Realizado en el año 1992 y valuada en 1995
(en millones de \$ convertibles)

EDUCACION	1.071,8
PROGRAMA SOCIAL COMUNITARIO	96,3
PROGRAMA SOCIAL NUTRICIONAL	106,3
HOSPITALES	37,4
MENOR Y FAMILIA	6,1
TOTAL	<u>1.317,9</u>
TOTAL IMPUESTOS COPARTICIPABLES	<u>25.857,0</u>
RELACION PORCENTUAL	<u>5,1</u>

TRANSFERENCIA DE SERVICIOS
PROGRAMACIÓN FINANCIERA ANUAL
AÑO 1993
-en Miles de Pesos-

PROVINCIAS	SERVICIOS EDUCATIVOS Ley nº 24.049 y Dto. nº 964/92	PROGRAMA SOCIAL COMUNITARIO	PROGRAMA SOCIAL NUTRICIONAL	HOSPITALES	MENOR Y FAMILIA	TOTAL
M.C.B.A.						0
BUENOS AIRES	367,800	18,300	26,300	33,800	7,700	453,900
CATAMARCA	16,300	2,600	1,600			20,500
CORDOBA	102,000	8,200	5,300			115,500
CORRIENTES	20,700	3,500	5,400			38,600
CHACO	18,600	4,600	8,100			31,300
CHUBUT	21,300	1,100	1,800			24,200
ENTRE RIOS	55,100	4,500	3,700	2,500	400	66,200
FORMOSA	11,400	3,500	3,800			18,700
JUJUY	23,500	2,700	4,600			30,800
LA PAMPA	16,200	1,800	700			18,700
LA RIOJA	16,700	1,900	1,200			19,800
MENDOZA	54,000	3,700	4,000			61,700
MISIONES	22,500	2,900	6,300			31,700
NEUQUEN	13,900	1,600	1,900			17,400
RIO NEGRO	8,900	2,500	3,200			14,600
SALTA	28,900	3,600	6,300			38,800
SAN JUAN	24,600	3,400	2,100			30,100
SAN LUIS	15,800	2,000	1,100			18,900
SANTA CRUZ	7,000	1,100	400			8,500
SANTA FE	108,200	8,300	6,700	1,089		124,289
S. DEL ESTERO	21,900	3,700	6,000			31,600
TUCUMAN	42,300	4,500	5,700			52,500
T. DEL FUEGO	11,700	200	100			12,000
TOTAL	1,038,300	90,200	106,300	37,389	8,100	1,280,289

RECAUDACION Y DISTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS COPARTICIPABLES.

AÑO 1.995.- (en Millones de \$).

IMPUESTOS COPARTICIPABLES.	AÑO		1.995.				
	TOTAL.	SEG.SOCIAL.	NACION.	PROVINCIAS.	CONURB.	M.I.	LEY 23.548.
GANANCIAS.	6.238,5.	1.247,7.	-----	249,5.	623,8.	124,8.	3.992,6.
ACTIVOS...	135,9.	-----	-----	67,9.	-----	-----	67,9.
IVA.	16.306,5.	1.614,3.	1.651,4.	179,4.	-----	-----	12.861,4.
INTERNOS.	2.060,3.	-----	-----	-----	-----	-----	2.060,3.
PRES.ESPONTANEA.	945,0.	-----	-----	-----	-----	-----	945,0.
OTROS.	170,8.	-----	-----	-----	-----	-----	170,8.
SUB_TOTAL.	25.857,0.	2.862,0.	1.651,4.	496,8.	623,8.	124,8.	20.098,0.
PACTO FISCAL II.	-----	3.014,7.	-----	-----	-----	-----	(3.014,7.)
SUMA FIJA.	-----	-----	-----	544,0.	-----	-----	(544,0.)
TOTAL.	25.857,0.	5.876,7.	1.651,4.	1.040,8.	623,8.	124,8.	16.539,3.
NACION	14.466,3.	56%.				41,95%	6.938,2.
PROVINCIAS	11.100,3.	42,9%.				57,05%	9.435,7.
M.I.	290,2.	1,1%.				1,00%	165,4.

**TRANSFERENCIA ENTRE JURISDICCIONES
AÑO 1995 (EN MILLONES DE \$)**

JURISDICCION	TRANSFERENCIA REAL		TRANSFERENCIA TEORICA		DIFERENCIAS	
	AÑO 1995		AÑO 1995			
	\$	%	\$	%	\$	%
NACION	14,466.30	56.00%	10,847.00	41.95%	3,619.30	14.05%
PROVINCIAS	11,100.30	42.90%	14,751.40	57.05%	(3,651.10)	-14.15%
ATN	290.40	1.10%	258.60	1.00%	31.80	0.10%
TOTAL	25,857.00	100.00%	25,857.00	100.00%	0.00	0.00%

MD

***** DIRECCION NACIONAL DE INVESTIGACIONES Y ANALISIS FISCAL *****

RECURSOS TRIBUTARIOS DE 1995, DOLANA SEGURIDAD SOCIAL, EN MILLAROS DE PESOS.

	ENERO	FEBRER	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOST	SEPTIEM	OCTUB	NOVIEM	DICIEM	TOTAL
COPARTICIPADO BRUTO	1076.0	1673.6	1666.2	1638.5	1844.8	1794.6	1551.2	1582.5	1519.5	1581.7	1713.7	1783.3	20216.3
COPARTICIPADO NETO (1)	1548.8	1376.8	1370.4	1346.9	1522.0	1479.6	1272.7	1299.4	1245.8	1299.5	1410.9	1470.0	16642.8
GANANCIAS COPARTICIP.	314.2	330.7	266.1	280.2	472.7	444.4	376.1	304.0	283.7	293.7	354.6	322.8	3992.7
Ganancias total	491.0	516.6	415.8	437.8	738.6	694.4	509.5	475.1	443.2	458.1	554.0	504.4	6238.5
ACTIVOS COPARTICIPADO	10.8	10.5	9.6	11.0	14.0	6.4	2.6	-0.8	1.1	1.2	1.1	0.5	67.9
Activos total	21.6	21.0	19.2	22.0	28.0	12.9	5.1	-1.6	2.2	2.4	2.2	0.9	135.9
IVA COPARTICIP. (neto)	1274.7	1078.2	1173.5	1008.8	1105.2	1099.6	992.3	1038.3	1009.9	1029.3	1094.9	1086.3	12990.9
iva bruto total	1531.0	1322.6	1447.7	1301.4	1569.4	1535.5	1394.6	1448.8	1426.9	1445.6	1530.4	1488.2	17442.2
reintegros	98.8	111.1	129.2	99.2	120.7	94.2	94.0	87.8	90.0	81.5	79.1	50.1	1135.7
INTERNOS	205.6	188.3	163.7	160.7	154.1	159.5	156.7	173.6	145.2	163.4	178.5	210.8	2060.3
PRESENTAC ESPONTANEA	50.8	47.8	42.7	162.5	87.1	71.0	62.0	55.9	64.5	82.8	67.9	149.9	945.0
OTROS	19.9	18.1	10.5	15.3	11.3	13.6	11.5	11.5	15.2	13.3	17.2	13.4	170.8
NO COPARTICIPADOS	135.3	241.2	159.5	182.5	179.8	167.7	158.6	166.2	151.9	175.5	184.0	156.6	2058.8
SELLOS	8.0	6.0	2.7	4.0	3.1	3.1	3.0	3.9	2.7	3.6	3.7	3.6	47.3
DER. IMPORTACION	126.3	234.1	144.1	154.1	146.3	134.0	130.1	136.2	127.1	146.3	153.4	131.5	1763.6
DER. EXPORTACION	0.2	0.9	5.3	2.9	6.0	8.3	4.6	1.5	0.4	0.2	1.1	0.6	32.1
TASA ESTADISTICA	0.7	0.2	7.4	21.5	24.4	22.2	20.8	24.6	21.8	25.4	25.8	20.9	215.8
ASEG. ESPECIFICA	609.8	520.8	554.4	575.3	816.4	966.1	705.3	703.2	733.3	714.9	808.8	729.5	8437.8
A PSEGG. SOCIAL	157.5	133.3	145.0	124.7	136.6	135.9	122.6	128.3	124.8	127.2	135.3	134.3	1605.6
A TASA ADICIONAL				68.7	206.9	205.8	185.7	194.3	189.0	192.7	204.9	203.3	1651.4
BIENES PERSONALES	1.3	0.7	0.4	0.3	1.6	155.9	14.3	4.7	43.2	10.1	53.4	14.6	300.3
ACTIVOS EDUCACION	10.8	10.5	9.6	11.0	14.0	6.4	2.6	-0.8	1.1	1.2	1.1	0.5	67.9
COMBUSTIBLES	208.1	123.7	190.4	151.5	134.7	153.5	136.2	149.8	141.4	144.5	138.3	120.4	1792.6
GANANCIAS P/PROVINCIAS	78.6	82.7	66.5	70.0	118.2	111.1	81.5	76.0	70.9	73.3	88.6	80.7	998.2
GANANCIAS P/SEG.SOCIAL	98.2	103.3	83.2	87.6	147.7	138.9	101.9	95.0	88.6	91.6	110.8	100.9	1247.7
OTROS (2)	55.3	66.7	59.2	61.6	56.8	58.5	60.4	55.9	74.3	74.3	76.3	74.8	774.1
SUBTOTAL	2621.0	2435.6	2380.1	2396.4	2840.7	2928.4	2415.0	2452.0	2404.7	2473.1	2706.5	2669.4	30722.9
SISTEMA DE SEG. SOCIAL	1380.1	930.9	856.6	963.4	948.2	956.3	1311.7	929.3	930.0	861.8	864.3	2256.9	13189.3
AP.Y CONT.PREV+ASR.FLJA.	1040.2	698.9	621.5	715.5	650.9	698.9	992.8	692.0	691.2	627.2	640.4	615.4	8684.8
FACILIDADES DE PAGO	46.3	35.2	39.4	55.4	53.3	49.7	44.4	42.3	41.7	47.2	42.3	105.7	602.8
OTROS SEG.SOCIAL	293.6	196.7	195.8	192.5	244.0	207.7	274.5	195.0	197.2	187.4	181.5	185.9	2552.0
DESCUENTO DOCUMENTOS												1350.0	1350.0
TOTAL REC. TRIBUTARIOS	4001.1	3366.5	3236.7	3359.8	3789.9	3884.7	3726.7	3381.3	3334.7	3334.8	3570.8	4926.3	43912.4
SIST. CAPITALIZACION	233.9	173.5	160.9	161.6	163.9	176.5	237.3	171.9	179.8	183.9	188.8	196.6	2228.5
REZAGOS Y TRANSI. SUP	26.6	-3.0	15.4	11.2	21.7	-11.5	3.9	7.0	7.5	4.0	5.9	11.1	99.7
TOTAL	4261.6	3537.0	3412.9	3532.5	3974.5	4049.7	3968.0	3560.1	3521.9	3522.8	3765.5	5134.0	46240.6
TESORO (3)	866.4	870.4	748.5	813.8	958.3	1039.1	914.4	826.3	798.0	816.3	912.1	968.3	10562.0
PROVINCIAS (4)	1090.3	972.2	1029.0	1012.0	1173.6	1080.3	910.8	1038.3	990.3	1051.7	1104.4	1058.8	12511.6
PREVISION SOCIAL (5)	1318.0	950.7	866.7	959.4	965.2	1139.8	1253.1	940.3	964.0	879.8	954.6	2284.0	13475.7
COPART. BRUTO	281.4	251.0	249.9	245.8	276.7	269.2	232.7	237.4	227.9	237.4	257.1	267.5	3033.9
ROS (6)	445.1	322.1	342.6	328.8	385.1	356.3	415.7	339.1	354.5	349.7	342.6	347.7	4329.1
SIST. CAPITALIZACION	233.9	173.5	160.9	161.6	163.9	176.5	237.3	171.9	179.8	183.9	188.8	196.6	2228.5
REZAGOS Y TRANSI. SUP	26.6	-3.0	15.4	11.2	21.7	-11.5	3.9	7.0	7.5	4.0	5.9	11.1	99.7
TOTAL	4261.6	3537.0	3412.9	3532.5	3974.5	4049.7	3968.0	3560.1	3521.9	3522.8	3765.5	5134.0	46240.6

- (1): BRUTO MENOS 15% Y SUMA FLJA PARA PROVINCIAS.
- (2): INTERNOS INSEGUROS, OTROS C/ASIGNACION ESPECIFICA, APORTES AL FICAT ESPECIAL DEL TABACO, FICOS, ENERGIA ELECTRICA Y 4% IVA TASA GENERAL (INCLUIDO EN IVA BRUTO) Y DE INTERNOS COBRADOS EN ADUANA.
- (3): 42.34% COPART, NO COPART, MENOS 69.77% TASA ESTAD, 34% COMBUST., 35% ACTIVOS EDUCACION, E IVA TASA ADICIONAL, SE DEDUCE DIFERENCIA GARANTIA COPARTICIP. A PROVINCIAS.
- (4): 57.66% COPART, 10% IVA PSEGG SOC. Y BIENES PERSONALES, 65% ACTIVOS EDUCACION, 24% COMBUST., GANANCIAS PARA PROVINCIAS Y SUMA FLJA, INCLUYE DIFERENCIA GARANTIA COPARTICIPADOS.
- (5): 90% IVA PSEGG SOCIAL Y BIENES PERSONALES, GANANCIAS PSEGG SOCIAL, ASIGNACIONES FAMILIARES, APORTES Y CONTRIBUCIONES, 7% FAC. PAGOS SOC. Y DESCUENTO DE DOCUMENTOS
- (6): 42% COMBUSTIBLES PERSONAL, 69.77% TASA ESTADISTICA, FAMIL ANSSAI, FONDO NACIONAL EMPLEO, 21% FAC. PAGOS SOC. Y (2).

DIRECCION NACIONAL DE
COORDINACION FISCAL
CON LAS PROVINCIAS

RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
AÑO 1995

- en Miles de Pesos -

PROVINCIA	COPARTICIPACION FEDERAL LEY 23.548	CLASULA DE GARANTIA	SUB-TOTAL	TRANSFERENCIA DE SERVICIOS LEY 24045 Y DFO 964/92	IMPUESTO A LAS GANANCIAS LEY 24073	FONDO EDUCATIVO LEY 23906 ARTS. 3 Y 4	SEGURIDAD SOCIAL LEY Nro. 23.966		IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES LEY Nro. 23.966 ART. 18				FONDO COMPENSADOR DESEQUILIBRIOS PROVINCIALES	TOTAL
							ART. 5 PTO. 2 I.V.A.	ART. 30 SS.PERS.	VIALIDAD PCIAL.	OBRAS INFRAEST.	F.F.E.E.Y.	FO.NA.VI.		
BUENOS AIRES	1.762.314,7	201.953,5	1.964.268,2	453.900,0	621.612,8	13.903,0	44.448,9	7.517,7	67.485,6	1.395,1	3.959,6	104.224,5	0,0	3.282.715,3
CATAMARCA	221.038,2	25.329,5	246.367,7	21.400,0	4.582,3	1.040,5	371,2	0,0	6.146,0	3.503,1	4.133,9	16.060,0	26.400,0	329.984,6
CORDOBA	741.427,2	0,0	741.427,2	125.300,0	27.770,7	3.848,5	15.179,5	2.567,3	22.371,1	11.293,2	2.747,8	42.947,1	0,0	996.452,2
CORRIENTES	298.324,3	34.186,5	332.510,8	38.600,0	15.926,7	1.726,0	4.653,7	820,9	7.103,4	4.727,9	2.957,4	37.850,8	18.000,0	465.677,6
CHACO	400.341,9	45.876,9	446.218,8	33.600,0	18.863,4	2.255,0	3.815,8	645,5	8.050,6	6.344,8	3.689,7	35.179,0	8.000,0	564.662,6
CHUBUT	126.916,6	14.544,0	141.460,6	24.200,0	4.579,7	1.041,0	1.492,7	252,3	6.505,2	2.011,4	3.867,8	24.472,4	36.000,0	245.883,1
ENTRE RIOS	391.840,4	44.903,3	436.743,7	67.500,0	15.357,4	1.788,5	6.587,5	1.114,3	13.093,7	6.210,0	3.177,3	29.825,7	21.600,0	602.996,1
FORMOSA	292.141,4	33.477,8	325.619,2	20.700,0	8.337,9	1.215,5	1.777,5	300,6	6.323,1	4.630,0	4.281,1	30.632,6	26.400,0	430.197,5
JUJUY	227.994,0	26.126,7	254.120,7	33.300,0	10.320,6	1.107,3	2.565,5	433,9	5.704,6	3.613,3	3.275,2	22.942,8	26.400,0	363.783,9
LA PAMPA	150.707,9	17.269,8	167.977,7	19.200,0	2.327,3	918,0	1.285,9	217,4	6.608,3	2.388,5	3.656,8	14.893,5	30.000,0	248.873,3
LA RIOJA	166.165,1	19.041,9	185.206,9	20.300,0	3.103,9	893,2	4.556,9	770,7	5.279,6	2.633,4	5.799,7	15.332,5	26.400,0	278.077,0
MENDOZA	334.648,7	38.349,6	372.998,3	61.700,0	15.050,3	1.897,1	8.361,6	1.414,2	11.793,6	5.303,5	2.846,4	28.770,3	26.400,0	536.535,4
MISIONES	265.091,3	30.378,6	295.469,9	34.100,0	13.809,2	1.413,7	2.083,9	352,5	11.360,4	4.201,2	4.038,8	35.943,2	26.400,0	429.172,6
NEUQUEN	139.282,4	15.961,3	155.243,6	17.400,0	4.901,9	1.251,2	937,1	158,5	6.850,9	2.207,3	3.588,2	30.821,6	30.000,0	253.360,4
RIO NEGRO	202.489,5	23.204,1	225.693,6	14.600,0	7.638,7	1.450,0	2.556,9	432,5	6.759,3	3.209,1	3.334,9	32.449,5	30.000,0	328.124,4
SALTA	307.598,6	35.249,4	342.848,1	39.800,0	16.029,1	1.923,8	4.936,4	834,9	7.141,5	4.874,9	3.411,4	30.591,4	30.000,0	482.391,4
SAN JUAN	271.274,2	31.087,1	302.361,2	30.100,0	7.463,9	1.087,2	4.802,9	812,4	5.897,0	4.299,3	3.161,4	27.946,6	26.400,0	414.331,3
SAN LUIS	183.168,0	20.989,9	204.158,0	18.900,0	3.513,5	899,4	2.301,5	389,3	5.378,8	2.902,9	3.059,6	27.761,4	26.400,0	295.674,4
SANTA CRUZ	126.916,6	14.544,0	141.460,6	8.500,0	1.428,4	900,4	1.215,1	205,5	6.506,6	2.011,4	4.352,4	24.472,4	36.000,0	227.852,9
SANTA FE	717.214,9	82.189,6	799.404,7	135.489,0	31.204,2	3.649,7	16.388,8	2.771,7	18.677,6	37.901,2	2.824,4	39.604,3	6.000,0	1.094.216,6
SANTIAGO DEL ESTERO	331.557,3	37.994,7	369.552,0	31.600,0	15.866,8	1.812,7	355,8		7.933,1	5.254,6	3.658,5	31.555,3	26.400,0	483.888,8
TUCUMAN	381.793,3	43.751,7	425.544,9	55.800,0	21.323,0	1.645,4	8.298,8	1.403,7	8.673,7	6.050,7	2.821,3	32.120,0	26.400,0	590.881,5
TERRA DEL FUEGO	51.904,2	9.091,4	60.995,6	12.000,0	334,6	429,7	107,9	18,2	3.828,6	869,4	3.204,5	20.015,6	36.000,0	137.704,1
TOTAL	8.092.030,6	645.501,4	8.737.532,0	1.217.969,0	879.376,4	46.054,9	130.281,7	23.433,6	255.872,4	127.336,1	81.538,2	736.212,6	543.600,0	11.082.336,9

ANEXO BIBLIOGRAFICO

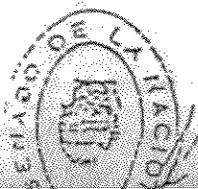
S-302 y 17/15 21/11/11

DR-444/05

El Senado de la Nación Argentina

Resuelve:

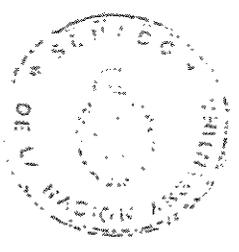
- 19.- Créase una Comisión Especial para que tendrá a su cargo:
 - a) El estudio y consideración del Proyecto de Ley - Convenio que conformará el nuevo régimen constitucional de coparticipación impositiva, según lo dispuesto por el artículo 75 inc. 2º y la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional.
 - b) El estudio, formulación y consideración del ~~proyecto de~~ ley que reglamentará el organismo fiscal federal que tendrá competencia exclusiva y excluyente para controlar y fiscalizar la ejecución de la Ley - Convenio citada en el inciso anterior.
 - c) El estudio y consideración del Proyecto de Ley - Convenio que se formalizará sobre la base del acuerdo que deberán suscribir la Nación y la ciudad de Buenos Aires para fijar los recursos que remitirá automáticamente para financiar las competencias, servicios y funciones que le transfiera la Nación como consecuencia de la autonomía de la Capital y hasta tanto se dicte el nuevo Régimen Constitucional de Coparticipación Federal.
- 20.- Integrar esta comisión con quince señores Senadores, ocho en representación de la mayoría y siete de los sectores de las minorías quienes serán designados por el señor Presidente del Honorable Senado a propuesta de los bloques políticos, cuidando que dichas designaciones sean en lo posible de forma tal que los sectores políticos estén representados en igual proporción que en el seno de la Cámara.
- 30.- Facultar ampliamente a dicha Comisión para que solicite asesoramiento e informes de personas y organismos públicos y privados, nacionales y provinciales vinculados al tema, recabe información y realice los estudios que considere pertinentes sobre todos los aspectos que hagan a la coparticipación impositiva (conurrencia de facultades entre la Nación y las Provincias, problemas de doble y múltiple imposición, transferencia de competencias, servicios y funciones, automaticidad en la remisión de fondos, facultades de los contribuyentes junto a los fiscos provinciales y el Estado Nacional como integrante activo de la coparticipación, etc.) para convalidar los fundamentos teóricos con que se fundará su recomendación al Cuerpo.
- 40.- Autorizar a la Comisión para contratar, a través de la Presidencia del Honorable Senado, servicios profesionales y técnicos de personas o entidades que juzgue necesarios para la realización de los estudios a que hacen referencia los artículos anteriores y el mejor cumplimiento de su cometido.



adi

- 68.- Que, todo acto legislativo que se presente, relacionado con la distribución de recursos de origen nacional, pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento, fuentes de financiamiento del sector público, relaciones financieras entre la Nación y las Provincias, coparticipación federal de impuestos, recursos de origen nacional recibidos por las provincias, recursos discrecionales, ATN y otros, recursos de origen provincial, comportamiento del gasto provincial, etc., una vez iniciada la labor preparatoria de la Comisión, será cursado a la misma, a los fines de que ésta tome conocimiento.
- 69.- Esta Comisión se ajustará a los plazos establecidos en las disposiciones transitorias de la Constitución Nacional para realizar su tarea.
- 70.- Requerir a la Presidencia del Honorable Senado atender los gastos que considere necesarios para el normal cumplimiento de sus tareas.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL SENADO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS CUATRO DIAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DEL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO.



[Handwritten signature]

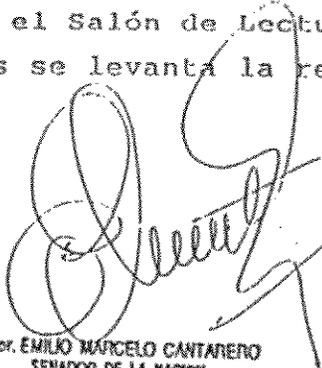
[Large handwritten signature]

Senado de la Nación

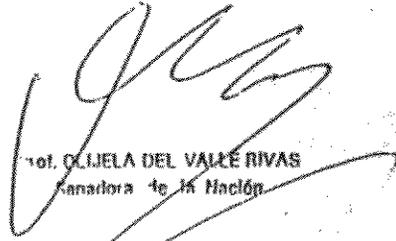
En la ciudad de Buenos Aires, a los diecinueve días del mes de marzo de mil novecientos noventa y seis, se reúnen los señores senadores integrantes de la Comisión creada para el estudio y consideración del nuevo régimen constitucional de coparticipación impositiva (artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional), creada por Resolución de la H. Cámara de Senadores 684/95. En la misma, se determina lo siguiente:

- 1) Designase como presidente al señor Senador Emilio Cantarero;
- 2) Resérvase la vicepresidencia a propuesta del bloque de la Unión Cívica Radical;
- 3) Determinase el día miércoles, a las 10 hs., como horario de reunión de la Comisión;
- 4) Invitar para el miércoles 26 de marzo de 1996, a funcionarios de la Comisión Federal de Impuestos;
- 5) Determinase, provisoriamente, como fecha de invitación a los señores Gobernadores de Provincias, para mediados de abril de 1996.

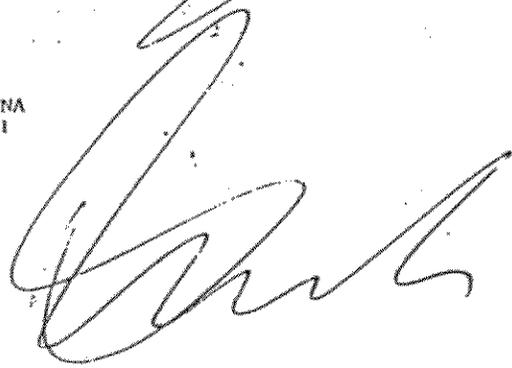
Dado en el Salón de Lectura del Honorable Senado de la Nación, a las 17 horas se levanta la reunión.


Dor. EMILIO MARCELO CANTARERO
SENADOR DE LA NACION

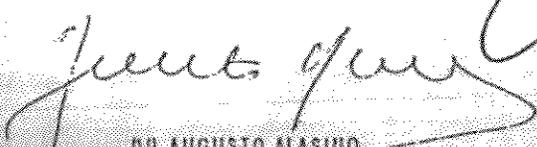

Dor. CARLOS ALBERTO VERNA
SENADOR DE LA NACION


Dor. DOLORES DEL VALLE RIVAS
Senadora de la Nación


Dor. RICARDO A. BRANDA
SENADOR NACIONAL


CESAR MAC CARTHY
SENADOR NACIONAL


Dor. CARLOS A. VILLAVERTDE
SENADOR DE LA NACION


Dor. DIL AUGUSTO ALASINO

INTEGRANTES DE LA COMISION ESPECIAL DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

DISTRITO	SENADOR	PARTIDO
BUENOS AIRES	VILLAVERDE, Jorge A	P.J.
CAPITAL FEDERAL	VACA, Eduardo	P.J.
CORDOBA	DE LA SOTA, José Manuel	P.J.
CORRIENTES	PARDO, Angel F.	P.J.
CHACO	ZALAZAR, Horacio A.	P.J.
CHUBUT	MAC KARTHY, Cesar	P.J.
ENTRE RIOS	ALASINO, Augusto	P.J.
FORMOSA	BRANDA, Ricardo	P.J.
JUJUY	TELL, Alberto	P.J.
LA PAMPA	VERNA, Carlos	P.J.
LA RIOJA	YOMA, Jorge	P.J.
MENDOZA	DE LA ROSA, Carlos	P.J.
MISIONES	HUMADA, Julio C.	P.J.
RIO NEGRO	COSTANZO, Remo	P.J.
SALTA	CANTARERO, Emilio	P.J.
SAN JUAN	GIOJA, José L.	P.J.
SAN LUIS	QUINZIO, Bernardo	P.J.
SANTA CRUZ	FERNANDEZ de KIRCHNER, Cristina	P.J.
SANTA FE	REUTEMANN, Carlos	P.J.
SANTIAGO DEL ESTERO	VAQUIR, Omar M.	P.J.
TUCUMAN	RIVAS, Olijela del Valle	P.J.
CAPITAL FEDERAL	FERNANDEZ MEIJIDE, Graciela	FREPASO.
CORRIENTES	ROMERO FERIS, José Antonio	AUTONOMISTA
NEUQUEN	SAPAG, Felipe	MOV. POPULAR NEUQUIN
TIERRA DEL FUEGO	PRETO, Ruggero	MOV. POPULAR FUEGUINO
TUCUMAN	ALMIRON, Carlos	FUERZA REPUBLICANA
CATAMARCA	VILLARROEL, Pedro	FTE. CIV. Y SOC.
CORDOBA	ANGELOZ, Eduardo	U.C.R.
CHACO	LEON, Luis	U.C.R.
CHUBUT	SAEZ, José	U.C.R.
MENDOZA	GENOUD, José	U.C.R.
RIO NEGRO	GAGLIARDI, Edgardo	U.C.R.
SAN LUIS	AGUNDEZ, Jorge	U.C.R.
SGO. DEL ESTERO	MENECHINI, Javier	U.C.R.



INDICE TEMATICO

- 1 *Historia Relación Nación-Provincias*
- 2 *Estructura del sector público*
- 3 *Financiamiento del gasto provincial con recursos nacionales*
- 4 *Participación de las provincias en el total de recursos coparticipables*
- 5 *Evolución de los presupuestos provinciales*
- 6 *Evolución de la situación fiscal de las provincias*
- 7 *Evolución y estructura del gasto público provincial*
- 8 *Coparticipación: ¿cuánto perdieron las provincias?*
- 9 *Resultado consolidado del sector público*
- 10 *Costo de la rebaja de impuestos*
- 11 *Las reformas estructurales con costo fiscal*
- 12 *Composición de los ingresos de la seguridad social*
- 13 *Composición de los recursos provinciales en 1995*
- 14 *Composición de la recaudación tributaria provincial en 1995*

Reunión

Honorable Senado de la Nación

Comisión Especial de Coparticipación Federal de
Impuestos

Buenos Aires, 29 de Mayo de 1996

Domicilio
Reconquista 656 - Piso 2º
CP 1003

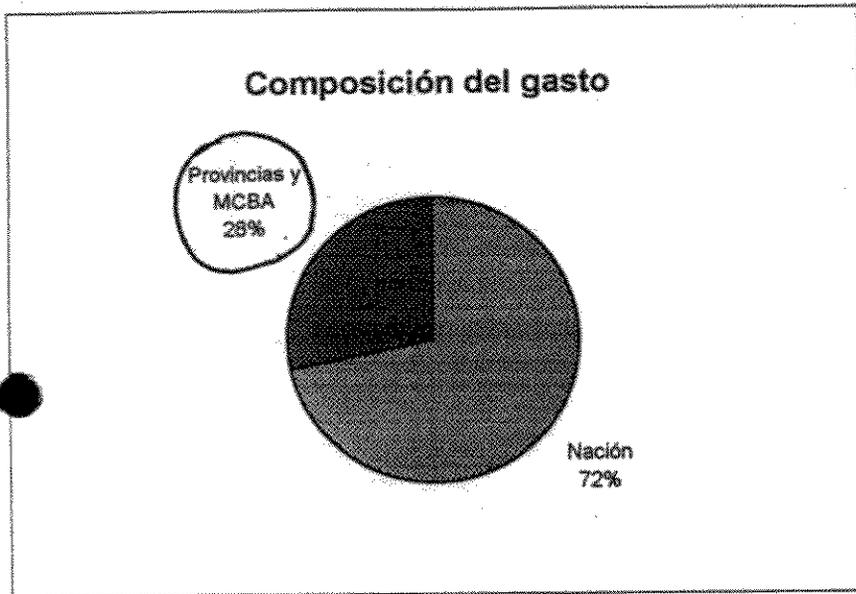
Tel y Fax: (541) 312-1908

HISTORIA RELACION NACION - PROVINCIAS

- Anterior a 1935* El gobierno federal recauda los derechos sobre comercio exterior y contribuciones directas por tiempo determinado.
- 1935 - 1947* 1º regimen de coparticipación. Aparecen el impuesto a las transacciones (ventas) y a los réditos y se unifica internos. Leyes 12139, 12143 y 12147.
- 1947 - 1959* Unifica y amplía la cobertura de impuestos a coparticipar. Leyes 12956 y 14390. Desde 1955 hay prorrogas anuales.
- 1959 - 1967* Nuevo cambio en la distribución primaria en contra de la Nación en un período de transición.
- 1967 - 1973* El gobierno nacional incrementa su participación en el intento de sanear las finanzas públicas.
- 1973 - 1980* Ley Convenio 20221. Se replantea la situación. Se equipara la coparticipación Nación - Provincias en 48,5%. Se amplía la definición de impuestos nacionales sujetos a coparticipación. Aparece el IVA que se coparticipa, derogándose impuestos provinciales a cambio.
- 1980 - 84* Ley 22293/4. Se generaliza el IVA y se imputa a la supresión de aportes patronales; el remanente se coparticipa.
- 1985 - 87* Convenios financieros transitorios hasta el 1-1-88.
- 1988 - 1992* Ley 23548. Se fijan a través de un proceso de negociación nuevos porcentajes de distribución. Ya no es posible aplicar impuestos específicos sin el consentimiento de las provincias.
- Agosto 1992* Firma del Pacto Federal I; entre sus objetivos dice "...asistir a las necesidades sociales básicas especialmente de aquellas vinculadas al sector pasivo...", previniéndose así una "precoparticipación" del 15% para la seguridad social.
- Agosto 1993* Firma del Pacto Federal II. De alcance mucho más amplio, tiende a la adaptación de la estabilidad de los regímenes tributarios de las provincias y municipios, como también a una necesaria armonización tributaria entre ellas.

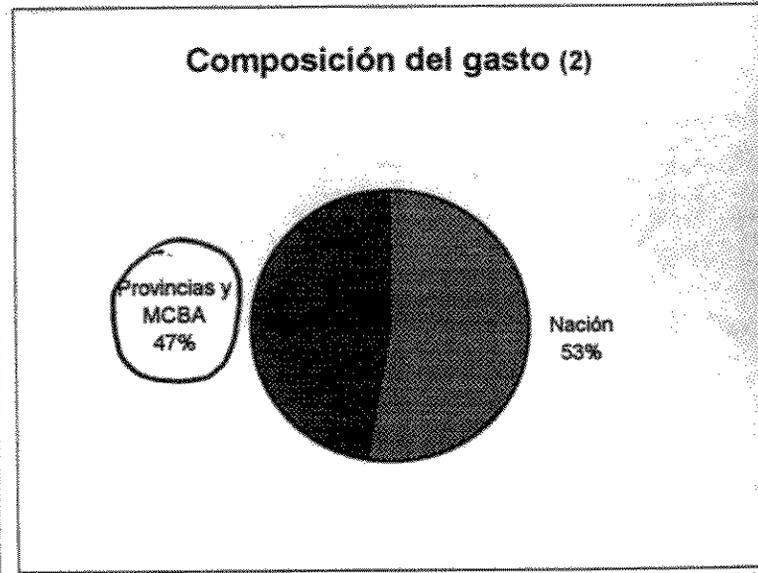
Estructura del sector público en 1916 (1)

(Antes de los regímenes de coparticipación)



En 1916 no existía un régimen de coparticipación por lo tanto resulta razonable suponer que la recaudación se distribuía aproximadamente igual al gasto. El gasto en seguridad social era poco relevante en esa época.

Estructura del sector público en 1995 (1)

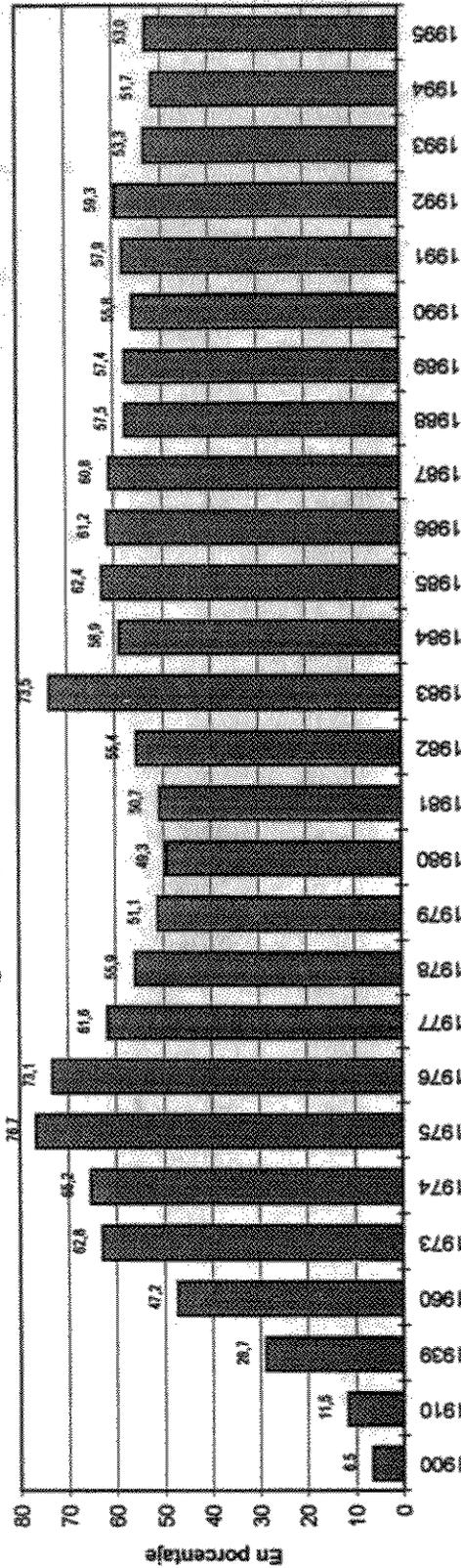


(1) Excluye municipalidades

(2) El gasto de la Nación incluye el Sistema de Seguridad Social, Defensa y Seguridad, Universidades, Salud Pública, Empresas públicas y Organismos descentralizados, Administración central, etc.

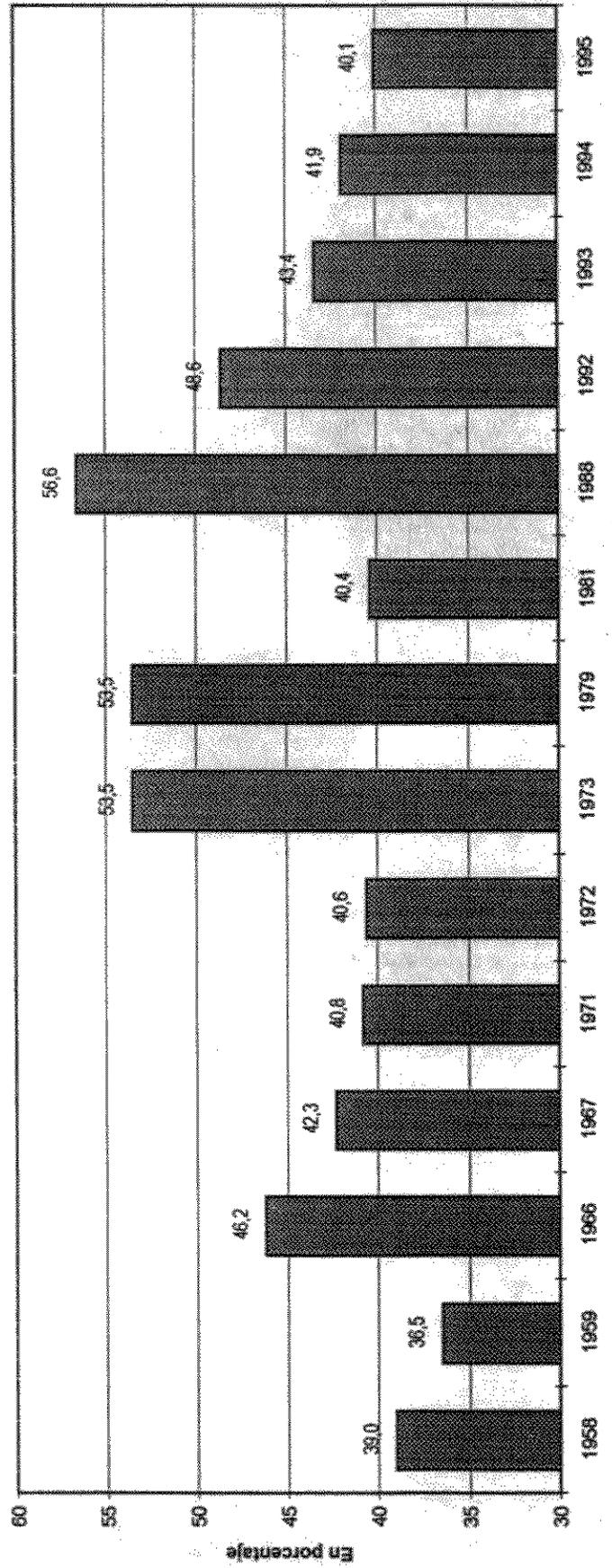
Fuente: M&S Consultores en base a A. Porto "Federalismo Fiscal" e información propia

Financiamiento del gasto provincial con recursos nacionales



Fuente: M&S Consultores en base a A. Porto, "Federalismo Fiscal" y Ministerio de Economía.

Participación de las provincias en el total de recursos coparticipables



Fuente: M Consultores en base a H. Nuñez Miñana y A. Porto "Coparticipación federal de impuestos: distribución primaria (1935-1981)" e información propia

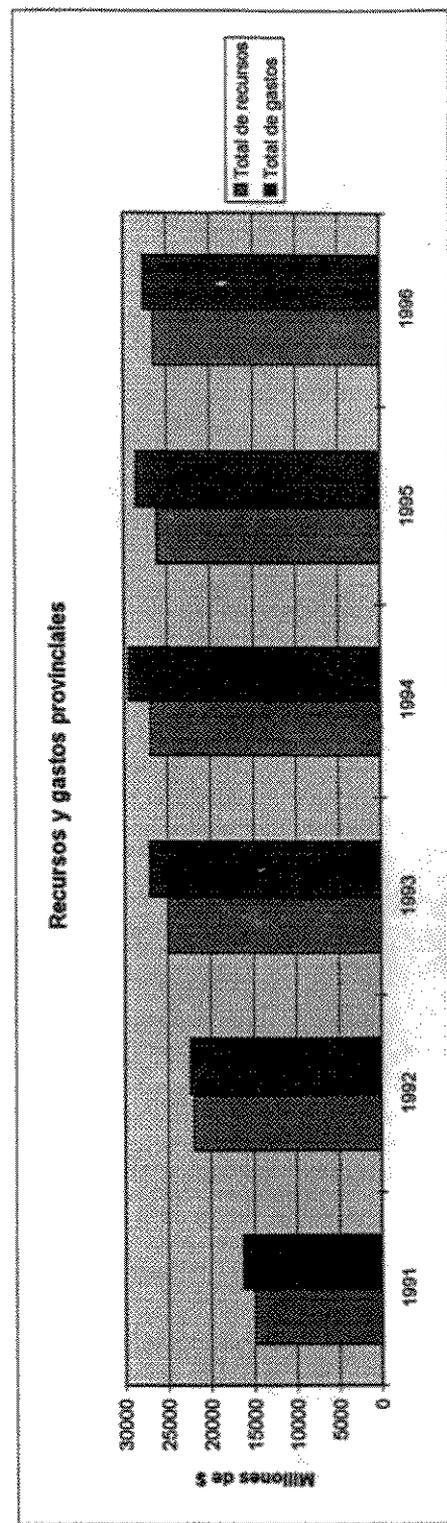
Evolución de los presupuestos provinciales

En millones de pesos - Consolidado de 24 jurisdicciones

	1991	1992	1993	1994	1995	Variación 1995 vs. 1991	Proyección 1996 (1)
I Recursos Corrientes	13478	20408	22998	24731	23796	177%	24555
De jurisdicción provincial	5408	8539	10264	11387	10680	197%	11086
De jurisdicción nacional	8070	11869	12735	13344	13116	163%	13469
Coparticipación	6906	10038	10236	10567	10418	151%	10416
Otros	1164	1831	2499	2777	2698	232%	3053
II Gasto Corriente	14058	19941	23796	25547	25227	179%	24356
Personal	8431	11954	14097	14987	15243	181%	14467
Transferencias (Seg. Social, Municipios y otras)	3639	5326	6431	6825	6643	183%	6604
Resto	1988	2661	3268	3735	3341	168%	3285
III Recursos de Capital	85	124	280	306	283	333%	232
IV Aportes	1341	1397	1703	1888	2015	150%	1737
No reintegrables	357	612	839	942	1188	333%	757
Reintegrables	984	785	864	946	827	84%	980
V Gasto de Capital	2188	2414	3285	3917	3319	152%	3302
VI Total de recursos y aportes (I+III+IV)	14804	21929	24882	26825	26094	175%	25524
VII Total de gasto (II+V)	16246	22355	27081	29464	28546	176%	27658
VIII Necesidad de financiamiento (VII-VI)	1342	426	2099	2639	2452	183%	1134

(1) Estimación oficial

Fuente: M&S Consultores en base a Subsecretaría de Relaciones Fiscales con las Provincias



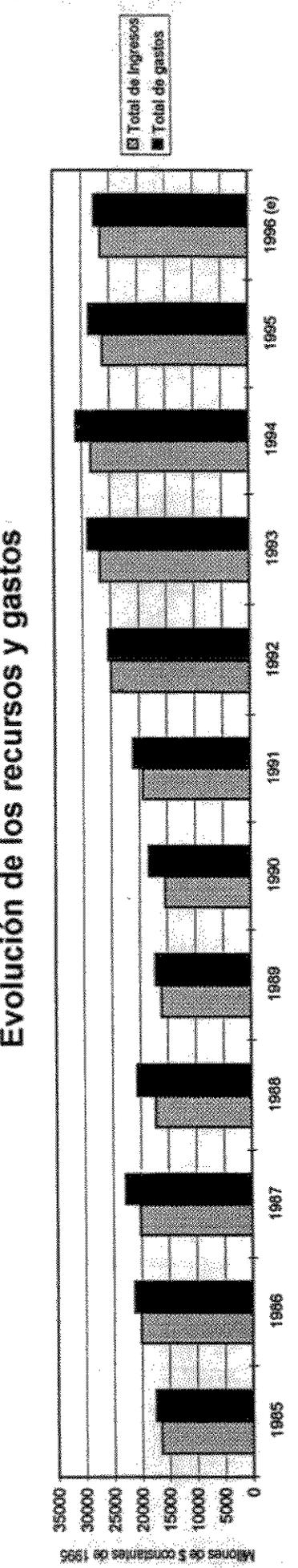
Evolución de la situación fiscal de las provincias

En millones de \$ constantes de 1995 (consolidado de 24 jurisdicciones)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995 (1)
Total de recursos	16439	20062	20032	17240	16050	15278	19280	24841	26725	28245	26093	26524
De Jurisdicción provincial	6376	7969	7127	6246	5398	5830	7106	9813	11280	12266	10963	11318
De jurisdicción nacional	10063	12093	12905	10995	10652	9447	12174	15028	15445	15979	15130	15206
<i>Coparticipación Federal</i>	6576	7361	7193	6384	6435	5834	8934	11371	10950	11085	10418	10416
<i>Otros</i>	3488	4732	5713	4610	4217	3613	3241	3658	4495	4894	4712	4790
Total de gastos	17395	21186	22688	20492	17157	18241	21016	25323	28871	30908	28546	27658
Personal	8622	9918	10746	9785	8468	9436	10907	13541	15081	15722	15243	14467
Transferencias (Seg. Social, Municipios y otras)	3376	4257	4098	3940	3459	3864	4708	6033	6880	7160	6643	6604
Resto	1999	2269	2347	2565	2494	2141	2572	3014	3496	3918	3341	3285
Gasto de capital	3398	4741	5497	4202	2736	2801	2830	2734	3514	4109	3319	3302
Superávit / (Déficit)	-956	-1124	-2656	-3252	-1107	-2964	-1736	-481	-2245	-2663	-2453	-1134

(1) Estimación oficial

Fuente: M&S Consultores en base a Subsecretaría de Relaciones Fiscales con las Provincias



Evolución y estructura del gasto público provincial

En millones de \$

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
Total de gastos (Millones de \$)	13447	16377	17538	15841	13263	14101	16246	22355	27081	29464	28546	27658
Personal	6665	7667	8307	7564	6546	7294	8431	11954	14097	14987	15243	14467
Transferencias (Seg.Social, Municipios y otras)	2610	3291	3168	3046	2674	2987	3639	5326	6431	6825	6643	6604
Resto	1545	1754	1814	1983	1928	1655	1988	2661	3268	3735	3341	3285
Gasto de capital	2627	3665	4249	3248	2115	2165	2188	2414	3285	3917	3319	3302
Composición del gasto (En %)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Personal	49,6%	46,8%	47,4%	47,7%	49,4%	51,7%	51,9%	53,5%	52,1%	50,9%	53,4%	52,3%
Transferencias (Seg.Social, Municipios y otras)	19,4%	20,1%	18,1%	19,2%	20,2%	21,2%	22,4%	23,8%	23,7%	23,2%	23,3%	23,9%
Resto	11,5%	10,7%	10,3%	12,5%	14,5%	11,7%	12,2%	11,9%	12,1%	12,7%	11,7%	11,9%
Gasto de capital	19,5%	22,4%	24,2%	20,5%	15,9%	15,4%	13,5%	10,8%	12,1%	13,3%	11,6%	11,9%

(1) Estimación oficial

Fuente: M&S Consultores en base a Subsecretaría de Relaciones Fiscales con las Provincias

Coparticipación: ¿Cuánto perdieron las provincias?

En millones de \$

	1992	1993	1994	1995	Total 92-95
I Coparticipación <u>teórica</u> ley 23.548	11 165	13 494	14 668	14 750	54 077
Ganancias	2 526	4 272	5 822	6 239	18 859
Activos	774	448	374	136	1 733
IVA neto	13 075	15 434	16 237	16 306	61 051
Internos	2 154	2 101	2 146	2 059	8 460
Presentación espontánea	827	1 202	937	945	3 911
Otros	214	196	195	171	776
Total masa a coparticipar	19 571	23 654	25 710	25 855	94 790
II <u>Total transferencias a provincias</u>	9 521	10 264	10 766	10 563	41 114
Coparticipación	8 244	8 149	8 863	8 092	33 348
Clausula de garantía	426	661	246	846	2 179
Ganancias	294	597	814	871	2 576
Fondo educativo	265	146	120	48	579
IVA para Seguridad Social	93	162	165	139	559
Bs. Personales para Seg. Social	9	13	14	23	59
Fondo compensador de desq. provinc.	190	536	544	544	1 814
III Transferencias a Seguridad Social	2 049	3 672	5 530	4 954	16 205
IVA y Ganancias	1 649	2 563	2 947	2 724	9 883
Pacto fiscal	400	1 109	2 583	2 230	6 322
IV Composición del aporte al SSS	2 049	3 672	5 530	4 954	16 205
Provincias (I-II)	1 644	3 230	3 902	4 187	12 963
Tesoro	405	442	1 628	767	3 242
<i>En porcentaje</i>	100%	100%	100%	100%	100%
Provincias	80%	88%	71%	85%	80%
Tesoro	20%	12%	29%	15%	20%

Item de memorando:

Transferencia de pasividades al SSS	1109	1517	1612	4238
Transferencia de cajas provinciales		581	730	1311

Fuente: M&S Consultores en base a Secretaría de Hacienda

cm-fiscal-94-9

Resultado consolidado del sector público

En millones de \$

Situación real

	1991	1992	1993	1994	1995
Tesoro y Seguridad Social	-675	1039	2731	-83	-1373
Ingresos	21693	28036	31822	33358	34737
Gastos	22368	26997	29091	33441	36110
Provincias	-1342	-426	-2099	-2539	-2452
Ingresos	14904	21929	24982	26925	26094
Gastos	16246	22355	27081	29464	28546
Resultado Consolidado (1)	-2017	613	632	-2622	-3825

(1) Después de intereses y privatizaciones

Por SSS

Situación sin asignación de IVA, Ganancias y Pacto Federal

	1991	1992	1993	1994	1995
Tesoro y Seguridad Social	-1339	-605	-499	-3985	-5560
Ingresos	21029	26392	28592	29456	30550
Gastos	22368	26997	29091	33441	36110
Provincias	-678	0	0	0	0
Ingresos	15568	23573	28212	30827	30281
Gastos	16246	22355	27081	29464	28546
Mayor Gasto		1218	1131	1363	1735
Resultado Consolidado (1)	-2017	-605	-499	-3985	-5560

(1) Después de intereses y privatizaciones

Fuente: M&S Consultores en base a Ministerio de Economía

Costo de la rebaja de impuestos

	Recaudación en % PBI	Costo anual en 1995	¿Copartici- pado?
Tasa de Estadística sobre exportaciones	0,18	514	No
Sobre los débitos bancarios	0,91	2600	Si
Gas Oil y otros combustibles	0,26	743	Si (1)
Derechos de exportación	0,75	2143	No
Sellos	0,14	400	No
Activos	0,15	429	Si (2)
Impuestos internos	0,31	886	Si
Cargas patronales	1,01	2886	No (3)
Reforma previsional	0,95	2714	No (4)
Otros	0,56	1600	(5)
Total	5,22	14914	
Soportado por la Administración Central	4,13	11329	
Soportado por las Provincias	1,09	3584	

Item de memorandum

Total de baja de impuestos "distorsivos"	14914	
Soportado por la Administración Central	11329	
(menos) Aporte de las provincias para financiar el déficit de la seguridad social	4187	
Total de aporte de la Administración Central	7142	47,9%
Soportado por las provincias	3584	
(más) Aporte de las provincias para financiar el déficit de la seguridad social	4187	
Total de aporte de las provincias	7771	52,1%

- (1) Si bien no es un impuesto coparticipado, la mayoría de lo recaudado corresponde a las provincias vía FONAVI, coparticipación vial, FEDEI, etc.
- (2) Se coparticipa la mitad de lo recaudado
- (3) Se supuso una rebaja promedio del 40% sobre el total de los ingresos.
- (4) Se supuso que se pasaron al segmento privado el 60% de los aportantes.
- (5) Se supuso que la mitad de estos tributos eran coparticipados.

Fuente: M&S Consultores en base a C. Tacchi "Revolución Tributaria en la Argentina"

Las reformas estructurales con costo fiscal

(Comparación respecto a 1991)

En millones de \$ promedio mensual

I	ELIMINACIÓN DE IMPUESTOS DISTORSIVOS	424
	Sellos	36
	Gas Oil	62
	Débitos Bancarios	217
	Activos	36
	Internos (parcialmente)	74
II	MEJORA COMPETITIVIDAD / POLÍTICA COMERCIAL	332
	Tasa de estadística sobre expo. y Derechos de Exportación	221
	Reembolsos a Exportadores	71
	Puesta en marcha del Mercosur	40
III	REBAJA DE APORTES PATRONALES	241
IV	REFORMA PREVISIONAL (AFJP)	226
V	CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES PREVISIONALES EN GASTOS A JUBILADOS (menos deuda pública futura)	200
VI	COSTO TOTAL DE LAS REFORMAS (I+II+III+IV+V)	1423
VII	AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO NETO (1)	1261
	Transferencias a provincias (coparticipación+otras transf. del gobierno)	248
	Aumento de la recaudación provincial	351
	Gasto en Seguridad Social	383
	Gasto de la Administración Central	279
VIII	COSTO REFORMAS + AUMENTO DEL GASTO (VI+VII)	2684
IX	MEJORA EN LA RECAUDACIÓN (2)	2395
	IVA	976
	<i>Por aumento de la alícuota</i>	378
	<i>Por mayor actividad y mejora de la actividad recaudatoria</i>	598
	Ganancias	405
	Seguridad Social	538
	Otros	155
	Aumento de la recaudación provincial	321
X	AUMENTO DEL DÉFICIT FISCAL MENSUAL (<u>antes de intereses y privatizaciones</u>) (VIII-IX)	289
XI	<u>Necesidad de mayor recaudación para el futuro</u>	1275 !!!
	Eliminar el déficit fiscal actual	289
	Costo de las cajas previsionales provinciales no transferidas	35
	Completar la rebaja de aportes patronales	361
	Eliminación de los 3 puntos que se agregaron al IVA	210
	Afrontar el pago de mayores intereses de la deuda con superávit	380

(1) Neto del aumento a los jubilados para cumplir con el 82% móvil

(2) Mejora antes de las reformas

Fuente: M&S Consultores

cm-reformas.xls

Composición de los ingresos de la seguridad social

	Millones de \$ convertibles				En porcentaje					
	Aportes y Contribuciones	Impuestos	Transferencias del Tesoro	Otros	Total	Aportes y Contribuciones	Impuestos	Transferencias del Tesoro	Otros	Total
1966	3305				3305	100				100
1967	4453				4453	100				100
1968	4294			42	4336	99			1	100
1969	4266			23	4289	99			1	100
1970	4438				4438	100				100
1971	4590				4590	100				100
1972	3758			74	3832	98			2	100
1973	4892			194	5086	96			4	100
1974	6319			162	6481	98			2	100
1975	5485			304	5789	95			5	100
1976	4763			229	4992	95			5	100
1977	4558			554	5112	89			11	100
1978	5089			498	5587	91			9	100
1979	5986			229	6215	96			4	100
1980	6938	694		337	7969	87	9		4	100
1981	3298	3876		1000	8174	40	47		12	100
1982	2379	2780		701	5860	41	47		12	100
1983	2470	2826		696	5992	41	47		12	100
1984	3290	3134		295	6719	49	47		4	100
1985	4540	2338		257	7135	64	33		4	100
1986	4583	456	1861	340	7240	63	6	26	5	100
1987	5498		1005	354	6857	80	6	15	5	100
1988	4163	1264		151	5578	75	23		3	100
1989	3006	886		101	3993	75	22		3	100
1990	3670	1218		171	5059	73	24		3	100
1991	5461	1132		679	7272	75	16		9	100
1992	6879	1713		851	9443	73	18		9	100
1993	7755	2040	528	1795	12118	64	17	4	15	100
1994	7916	2335	1941	746	12938	61	18	15	6	100
1995	8037	3003	3226	1653	15919	50	19	20	10	100

Fuente: M&S Consultores en base a Anses

Composición de los recursos provinciales en 1995

	Millones de \$			En porcentaje		
	Recursos Nacionales	Recursos Provinciales	Total Ingresos	Recursos Nacionales	Recursos Provinciales	Total Ingresos
MCBA	170	2386	2556	6,7	93,3	100,0
Buenos Aires	3544	4013	7557	46,9	53,1	100,0
Córdoba	1016	966	1982	51,3	48,7	100,0
Santa Fe	1184	862	2066	57,3	42,7	100,0
Mendoza	601	420	1021	58,9	41,1	100,0
Entre Ríos	638	354	992	64,3	35,7	100,0
La Pampa	300	153	453	66,2	33,8	100,0
Neuquen	574	237	811	70,8	29,2	100,0
Río Negro	411	163	574	71,6	28,4	100,0
Tierra del Fuego	228	90	318	71,7	28,3	100,0
Salta	520	186	706	73,7	26,3	100,0
San Luis	325	96	421	77,2	22,8	100,0
Tucumán	608	167	775	78,5	21,5	100,0
Jujuy	399	100	499	80,0	20,0	100,0
Santa Cruz	397	95	492	80,7	19,3	100,0
Chubut	390	89	479	81,4	18,6	100,0
Misiones	475	95	570	83,3	16,7	100,0
San Juan	436	85	521	83,7	16,3	100,0
Corrientes	497	92	589	84,4	15,6	100,0
Chaco	593	104	697	85,1	14,9	100,0
Sgo. del Estero	515	74	589	87,4	12,6	100,0
Formosa	460	45	505	91,1	8,9	100,0
La Rioja	498	44	542	91,9	8,1	100,0
Catamarca	342	30	372	91,9	8,1	100,0
Total	15121	10966	26087	58,0	42,0	100,0

Fuente: M&S Consultores en base a Ministerio del Interior

Composición de la recaudación tributaria provincial en 1995

	En millones de \$				En porcentaje							
	Ingresos Brutos	Sellos	Automotor	Inmobiliario	Otros	Total	Ingresos Brutos	Sellos	Automotor	Inmobiliario	Otros	Total
Total 24 jurisdicciones	4933	841	867	1595	564	8800	56,1	9,6	9,9	18,1	6,4	100,0
Buenos Aires	1571	385	427	559	243	3185	49,3	12,1	13,4	17,6	7,6	100,0
Catamarca	15	3	2	2	0	22	68,2	13,6	9,1	9,1	0,0	100,0
Córdoba	449	78	31	247	0	805	55,8	9,7	3,9	30,7	0,0	100,0
Corrientes	48	11	0	10	1	70	68,6	15,7	0,0	14,3	1,4	100,0
Chaco	73	10	0	3	14	100	73,0	10,0	0,0	3,0	14,0	100,0
Chubut	40	11	0	0	0	51	78,4	21,6	0,0	0,0	0,0	100,0
Entre Ríos	127	26	24	59	24	260	48,8	10,0	9,2	22,7	9,2	100,0
Formosa	16	3	0	0	2	21	76,2	14,3	0,0	0,0	9,5	100,0
Jujuy	30	4	0	8	5	47	63,8	8,5	0,0	17,0	10,6	100,0
La Pampa	35	14	12	15	2	78	44,9	17,9	15,4	19,2	2,6	100,0
La Rioja	11	2	1	1	0	15	73,3	13,3	6,7	6,7	0,0	100,0
MCBA	1343	0	282	399	135	2159	62,2	0,0	13,1	18,5	6,3	100,0
Mendoza	198	42	48	37	67	392	50,5	10,7	12,2	9,4	17,1	100,0
Misiones	53	9	1	11	3	77	68,8	11,7	1,3	14,3	3,9	100,0
Neuquén	92	25	0	12	2	131	70,2	19,1	0,0	9,2	1,5	100,0
Río Negro	59	18	11	14	0	102	57,8	17,6	10,8	13,7	0,0	100,0
Salta	78	14	0	4	6	102	76,5	13,7	0,0	3,9	5,9	100,0
San Juan	29	5	4	6	8	52	55,8	9,6	7,7	11,5	15,4	100,0
San Luis	42	9	1	10	1	63	66,7	14,3	1,6	15,9	1,6	100,0
Santa Cruz	55	14	0	0	0	69	79,7	20,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Santa Fe	418	125	6	179	28	756	55,3	16,5	0,8	23,7	3,7	100,0
Santiago del Estero	34	5	7	7	5	58	58,6	8,6	12,1	12,1	8,6	100,0
Tucumán	74	27	10	12	12	135	54,8	20,0	7,4	8,9	8,9	100,0
Tierra del Fuego	43	1	0	0	6	50	86,0	2,0	0,0	0,0	12,0	100,0

Fuente: M&S Consultores en base a Ministerio del Interior

Document of

The World Bank

FOR OFFICIAL USE ONLY

CONFIDENTIAL

Report No. 15487 AR

ARGENTINA

PROVINCIAL FINANCES STUDY

Selected Issues in Fiscal Federalism

June 4, 1996

Public Sector Management & Private Sector Development Division
Country Department I
Latin America and the Caribbean Regional Office

This document has a restricted distribution and may be used by recipients only in the performance of their official duties. Its contents may not otherwise be disclosed without World Bank authorization.

Resumen Ejecutivo

1. Las finanzas provinciales en la Argentina se encuentran seriamente comprometidas. El país ha atravesado por cambios políticos y económicos fundamentales y el sistema establecido durante la década del 80, que fue un período de elevada inflación, ya no se ajusta a las circunstancias del día de hoy. Un síntoma de este desajuste es el surgimiento del déficit fiscal en la mayoría de las provincias. El déficit provincial total¹ —que había mejorado luego del programa de estabilidad, disminuyendo del 1,4% del PIB en 1990 al 0,2% en 1992— se ha deteriorado desde ese entonces, aumentando al 1,2% del PIB en 1995. Han aumentado los préstamos contraídos y la deuda pendiente, se han acumulado atrasos en los pagos y las provincias se encuentran demorando el pago de gastos esenciales. La situación es causa de inquietud entre las autoridades argentinas dado que afecta al esfuerzo fiscal general del país y crea serias tensiones políticas en un país federal.

2. El sector público de la Argentina está altamente descentralizado. Los gobiernos provinciales son responsables del 45% de los gastos del sector público, una proporción que es más elevada que la de muchos países de América Latina. En 1994, las provincias argentinas financiaron el 97% de los gastos de educación básica, el 92% de los de salud y el 84% de los de bienestar social. En cuanto a los ingresos, las provincias recaudan solamente el 18% de los ingresos del sector público. Los ingresos de fuente propia cubren el 37% de los gastos provinciales. La brecha entre los ingresos y los egresos la cubren las transferencias y la coparticipación de ingresos.

3. Las raíces de los problemas de las provincias datan de hace por lo menos 20 años cuando las altas tasas de inflación junto con la dependencia de los ingresos recaudados a nivel central y la carencia de disciplina condujeron a un déficit fiscal continuo. Con el Plan de Convertibilidad, la situación de los ingresos mejoró sensiblemente. Entre 1990 y 1995, los ingresos provinciales crecieron un 37% en términos reales, y las fuentes propias encabezaron la lista de los ingresos con un crecimiento del 54% durante el mismo período. Sin embargo, los gastos también se ajustaron rápidamente —debido en parte a la descentralización adicional de los servicios sociales— lo que elevó el déficit total a niveles anteriores. Los gastos de personal se ampliaron un 37% en términos reales, principalmente en virtud de los aumentos reales de salarios. Las cajas de jubilaciones provinciales —con una financiación insuficiente y con generosos beneficios— contribuyeron a un quinto del déficit provincial.

4. A finales de 1995, la situación se hizo insostenible. Con la caída de la actividad económica, producto de la llegada a la Argentina del "efecto Tequila" (el PIB cayó un 4,4% en 1995), los ingresos provinciales cayeron un 6% en términos reales y, pese a ciertos cortes en los gastos, los déficit fiscales persistieron. De las veinticuatro provincias, solamente cuatro generaron economías para financiar inversiones. Los pocos gastos de capital que se realizaron se financiaron en parte con transferencias de fondos de destinación específica (43%) en parte provenientes de préstamos. En muchas instancias, las transferencias del Gobierno Nacional fueron hipotecadas para pagar los vencimientos del servicio de la

¹ El Déficit Total se define como Necesidades de Financiación Netas, vale decir, Ingresos Totales menos Gastos Totales, excluyendo la amortización.

deuda. Los atrasos se acumularon y varias provincias recurrieron a emitir bonos propios como forma de pago.

5. A finales de 1995, se estimaba que la deuda de las provincias ascendía a EU\$14.900 millones, de los cuales EU\$1.100 millones eran deuda multilateral; entre EU\$1.200 millones y EU\$1.500 millones eran deuda flotante. Según los últimos informes, el servicio de la deuda es relativamente bajo (el 11% de los ingresos corrientes en promedio) pero esto refleja la gran proporción de deuda no contratada y la refinanciación casi automática de deudas al vencimiento. La evidencia parcial muestra que la deuda a corto plazo constituye más del 50% de la deuda financiera y que las tasas de interés en 1995 estuvieron por encima del 18% anual.

6. Si bien la deuda provincial per cápita era de EU\$430 en 1995, lo que es elevado en comparación con EU\$400 en promedio en los estados de los Estados Unidos, hay grandes diferencias entre las provincias. La deuda per cápita oscila de EU\$2.200 en La Rioja (casi el doble de los ingresos provinciales totales) a EU\$50 en San Luis. En la actualidad, casi no hay límites en el endeudamiento provincial y la solvencia de las provincias no tiene ningún papel en el establecimiento de los términos de endeudamiento. Las provincias pueden utilizar sus transferencias incondicionales (fondos de coparticipación) como prenda para los préstamos comerciales y de inversión. El Banco de la Nación Argentina, de propiedad del Estado, ejecuta las garantías asignando los fondos de coparticipación para el pago del servicio de la deuda al vencimiento. Ello hace que los préstamos a las provincias sean un negocio atractivo para los bancos nacionales, aunque muchas provincias han comprometido en exceso dichos fondos y se han encontrado en serias dificultades financieras.

7. El Gobierno Nacional ha asistido a las provincias más comprometidas en forma individual por medio de subsidios discrecionales no reembolsables. Los más importantes son los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que han aumentado nueve veces —de EU\$68 millones en 1990 a EU\$600 millones en 1995. Esta situación no es deseable. Los ATN son altamente discrecionales, tienden a tener un sesgo político y minan los esfuerzos para mejorar la eficiencia y la responsabilidad de la administración provincial.

Diferencias en el Desempeño de las Provincias y Necesidades de Ajuste

8. Las provincias de la Argentina varían en gran forma de acuerdo con el tamaño, el potencial económico y el desempeño fiscal. En términos generales, cinco provincias (clasificadas tradicionalmente como las más avanzadas —la Provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) representan el 70% del PIB del país, el 60% del endeudamiento total de las provincias y por consiguiente desempeñan un papel clave en la situación fiscal provincial total. Dos de estas cinco provincias estaban al día en 1995 —la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Buenos Aires. Santa Fe, Mendoza y Córdoba estaban enfrentando déficits corrientes que en conjunto representaban el 20% de los déficits actuales de las todas las provincias de EU\$1.400 millones en 1995.

9. Con el objeto de hacer un análisis, el informe clasifica a las provincias de acuerdo con indicadores fiscales recientes —el saldo fiscal total y actual, las relaciones del servicio de la deuda y los ingresos corrientes y los ingresos corrientes y el conjunto de la deuda. Las provincias se clasifican

entonces en (i) moderadamente equilibradas (desequilibradas) —si el saldo fiscal actual es menor (mayor) al 10% de los ingresos corrientes; (ii) excesivamente deudoras si los coeficientes de deuda son mayores que el 15% y el 60%, respectivamente.² Dentro de estos parámetros, las provincias pueden clasificarse de la siguiente manera:

- El primer grupo comprende siete provincias cuya situación fiscal es estable o puede ser estable con un pequeño ajuste fiscal. Este grupo comprende San Luis, La Pampa (tradicionalmente provincias bien administradas), la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires (todas con superávit en la cuenta corriente), y Santa Fe, Salta y Neuquén. Las últimas tres provincias tenían déficits del 5 al 9% en la cuenta corriente. La estructura de los gastos de Salta y Neuquén muestra una medida desproporcionadamente elevada de gastos de personal que indican la necesidad de reducir este renglón en un 30% y 20%, respectivamente.
- El segundo grupo —provincias con serios problemas fiscales— incluye Santa Cruz, San Juan y Tierra del Fuego. En 1995, sus déficits corrientes alcanzaron el 21%, el 37% y el 53% de sus ingresos corrientes, respectivamente. Para aliviar este problema, estas provincias precisarían reducir los gastos corrientes en un 27% en el caso de San Juan y en un 35% en el caso de Tierra del Fuego.
- El tercer grupo comprende dos provincias —Mendoza y Córdoba con coeficientes de deuda muy por encima de los límites y con problemas en el servicio de la deuda. A principios de 1996, Córdoba vio retenido el 33% de su coparticipación para el pago del servicio de la deuda, y Mendoza alrededor del 40%. La relación de la deuda con los ingresos es alta — del 93% en Mendoza y del 80% en Córdoba. En todos los casos, el servicio de la deuda y los gastos de personal absorben más del 80% de sus ingresos.
- El cuarto grupo comprende once provincias tanto con déficit fiscal como con dificultades de deuda. El Cuadro 2.7 en el informe principal indica la situación de estas provincias que contribuyen al 10% del PIB del país pero con una tercera parte de la deuda provincial. Los peores casos comprenden La Rioja, Río Negro, Jujuy, Formosa (a pesar de un amplio programa de reforma), Corrientes y Misiones. El total de la deuda es más grande que los ingresos anuales y el déficit corriente es de más del 20%. En la mayoría de estas provincias, sería necesaria una reducción en gastos de personal de entre el 25 y el 40% para recuperar la disciplina fiscal. Un ejercicio de simulación indica que La Rioja necesitaría reducir los gastos corrientes en un 50% y los gastos de personal en un 73%. Catamarca y Río Negro necesitarían cortar los gastos de personal en alrededor del 40%, Chaco y Formosa en más del 25%.

10. Los que registraron un "mejor desempeño" contaban con una estructura similar de gastos en los últimos cinco años: los gastos de personal en promedio representaban menos del 60% de los

² Esto corresponde a una situación constante en la cual el vencimiento promedio de la deuda es de 10 años y las tasas de interés oscilan alrededor del 15%.

ingresos netos (ingresos corrientes menos transferencias a las municipalidades); el servicio de la deuda era bajo y la proporción de deuda pendiente sobre ingresos no excedía del 40%. La Ciudad de Buenos Aires constituyó la excepción.

11. Entre las causas de la crisis fiscal de las provincias, los factores institucionales jugaron un papel principal: (i) la carencia de disciplina presupuestaria como legado de los años de hiperinflación; (ii) erogaciones para la educación primaria y salud; (iii) una serie de reglas inadecuadas con respecto a la contabilidad, a los informes y la transparencia; (iv) atraso en el ajuste institucional proveniente de las prácticas irresponsables de preparación de presupuestos de los años de hiperinflación. Además, el aumento rápido e inesperado en los ingresos provinciales con el Plan de Convertibilidad a principios de la década del 90 llevaron a aumentos imprudentes de los gastos que no pudieron sustentarse cuando se acabó la bonanza. Los incentivos del Gobierno Nacional también fueron favorables al gasto en exceso. Durante los años de inflación, la financiación del Gobierno Nacional fue prácticamente automática, y la regla fue sacar a las provincias del apuro. Luego del Plan de Convertibilidad, la situación giró hacia una mayor disciplina. Sin embargo, el aumento de las transferencias discrecionales del Gobierno Nacional junto con el uso ilimitado de las transferencias como garantía para los préstamos comerciales y la financiación del déficit corriente han tenido una influencia nefasta en la disciplina fiscal de las provincias.

12. Es urgente el ajuste fiscal provincial. En la mayoría de las provincias, el ajuste debe provenir de la reducción de los gastos dado que es limitado el potencial de aumentos de ingresos. El nivel del ajuste varía de una provincia a la otra. Sin embargo, para tener éxito, las reformas provinciales tienen que incluir una reforma en la estructura de incentivos tanto a nivel provincial —la adopción de programas de reforma para garantizar una situación financiera autosustentable a mediano plazo; la racionalización de gastos, especialmente los de personal del sector público— y al nivel central eliminar el riesgo moral de hacer que el Gobierno Nacional garantice la deuda provincial, ampliar los poderes impositivos de las provincias y mejorar el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales.

Programas de Reformas Provinciales

13. La reforma provincial debe contener los siguientes elementos:

- *Objetivos fiscales, una estrategia y un cronograma para alcanzarlos.* Los objetivos deben comprender como mínimo un equilibrio en la cuenta corriente, un techo en la relación deuda/ingresos; y una relación sustentable de ingresos corrientes/servicio de la deuda. Las hipótesis financieras a mediano y largo plazo establecerían límites en el monto global del gasto y servirían para cuantificar la necesidad de reducir gastos.
- *Los análisis de los gastos públicos* (especialmente en los sectores sociales) se llevarían a cabo para priorizar los programas de gastos y evitar cortes en los renglones esenciales.
- *La privatización de empresas y de servicios públicos* es una forma de generar ingresos para la reducción de la deuda y de lograr ganancias en la eficiencia de la administración. Gran parte de los fondos provenientes de ventas anteriores han financiado gastos recurrentes, en vez de retirar la deuda pendiente.

- Las provincias deben mejorar la *eficiencia de los gastos* mejorando la productividad de la dotación de personal —especialmente en los sectores sociales— y la calidad de sus herramientas de administración, incluyendo el proceso de planificación y presupuesto.
- Las provincias deben revisar la asignación de responsabilidades e ingresos con sus *municipalidades* para evitar superposiciones y desajustes.
- Las provincias deben preparar *sistemas de administración de gastos públicos*. Estos sistemas (en inglés PEMs) deben incluir: (i) oficinas de presupuesto con la capacidad de hacer pronósticos de ingresos esperados y gastos anticipados; (ii) clasificaciones presupuestarias para permitir el control de si el dinero gastado realmente se gasta en los renglones y funciones presupuestados; (iii) sistemas contables para controlar y monitorear los movimientos de fondos y para brindar información necesaria sobre el estado de gastos y de ingresos; (iv) controles sobre otros compromisos incluso cuando estos no contribuyen al gasto de fondos adicionales en el año actual; y (v) sistemas de auditoría obligatorios.

Control del Endudamiento Provincial

14. El Gobierno Nacional de la Argentina tiene escasos medios de interferir con el endeudamiento provincial excepto en el caso de los préstamos extranjeros que necesitan aprobación del Congreso. En el caso de los préstamos nacionales en los que se usan transferencias intergubernamentales como prenda, los préstamos se registran con el Ministerio de Economía y con el *Banco de la Nación*. Este último tiene la autoridad para deducir cualquier pago de deuda sobre préstamos garantizados de la principal transferencia intergubernamental. El Ministerio de Economía necesita autorizar todos los préstamos provinciales que usan fondos de coparticipación como garantía, pero este requisito ha sido mayormente formal dado que la mayoría de estos préstamos han sido autorizados.

15. Se precisarían las siguientes medidas:

- Para mejorar la responsabilidad, se debe pedir a las provincias que presenten informes auditados periódicos y que realicen de tiempo en tiempo análisis de desempeño y de gastos. El desembolso de los subsidios se supeditaría a la presentación de estos informes y auditorías.
- El uso actual de los *ingresos de coparticipación* como garantía de préstamos comerciales debe cambiarse para eliminar el riesgo moral de un Gobierno Nacional que apoya a las provincias con garantías implícitas de su deuda y para estimular a largo plazo el desarrollo de un mercado privado para financiar los proyectos de inversiones de las provincias.
- El sistema existente de registrar el reclamo de un acreedor sobre los ingresos de coparticipación con el *Banco de la Nación Argentina* podría reemplazarse con un documento jurídico que establecería un "Fideicomisario" aparte con responsabilidad

- fiduciaria ante los acreedores.³ El concepto de fideicomisario reemplazaría la garantía de coparticipación con un documento jurídico que sirve para hacer cumplir una serie de reglas financieras y la disciplina fiscal sobre la provincia si desea fondos en préstamo.
- El Gobierno Nacional debe indicar claramente que ya no le va a brindar una salida a las provincias que se hayan metido solas en dificultades financieras. Dada la imposibilidad de declarar en bancarrota a las provincias, reducir este riesgo moral requerirá el establecimiento de sistemas de control y revisión creíbles para resolver el problema de la deuda.
 - Las provincias deben contar con legislación aprobada para controlar sus propios niveles de deuda y para obligar a la administración provincial a respetar la disciplina fiscal. Los ejemplos de esto último incluirían limitaciones a los préstamos con propósitos distintos de los de inversión, tasas mínimas de rentabilidad para la inversión financiada con los préstamos, límites en las relaciones de deuda/ingresos.

Estructura de Incentivos

16. Los incentivos para la reforma pueden provenir desde dentro de las provincias, principalmente del electorado que haga responsable a los políticos provinciales de su administración de recursos. En la Argentina, actualmente estos incentivos en general son débiles. Debido a la gran dependencia de las transferencias fiscales, los costos políticos de los gastos provinciales son relativamente bajos —los funcionarios provinciales gastan los fondos de los impuestos nacionales y tienen escasos incentivos de confrontar a los contribuyentes provinciales con los costos de sus preferencias. Este proceso cambiará con el transcurso del tiempo, pero en general va a demandar un proceso largo y en la Argentina de hoy en día, se precisan reformas inmediatas.

17. Los incentivos para esta reforma inmediata deben venir de fuera de las provincias, esencialmente del Gobierno Nacional. Algunas áreas claves deben encararse como prioridad:

- *Coparticipación*: una característica positiva del sistema actual es que las transferencias son claras y predecibles. Un problema importante es que estas transferencias son muy altas en relación con los recursos de ingresos propios de las provincias y desalientan la responsabilidad en administración de recursos y gastos. Deben hacerse esfuerzos para aumentar los poderes impositivos al nivel provincial y para devolver algunas de las atribuciones impositivas a las provincias como forma de aumentar el vínculo entre los que se benefician de los servicios públicos y los que pagan por ellos.
- *Transferencias Discrecionales*: los ATN y otras transferencias discrecionales tienen que estar sujetas a serias limitaciones presupuestarias o suprimirse. Ello suministrará un incentivo eficiente para movilizar los recursos provinciales para gastos adicionales que se deseen.

³ El concepto de fideicomisario es similar al que se utiliza en los Estados Unidos con los "bonos de ingresos impositivos limitados".

- *Los subsidios condicionados* deben utilizarse para suministrar incentivos adicionales para que las provincias movilicen recursos (directa o indirectamente por medio de la reducción de gastos que son de menor prioridad y que no tienen derecho al subsidio del 50%).
- *Multas*: en el caso de que los incentivos no sean efectivos, y las provincias sigan registrando déficit, podría establecerse un sistema (a mediano plazo) de manera que la provincia perdería parte de su coparticipación si no se logra un desempeño mínimo. Una alternativa sería que el Gobierno Nacional distribuyera cupones directamente a los beneficiarios y no suministrar esta financiación a través de la coparticipación.
- Eliminar el riesgo moral de hacer que el Gobierno Nacional esté comprendido en el mecanismo de garantía. Ello podría hacerse de varias maneras:
- Eliminar el papel del Banco de la Nación como intermediario y executor de las garantías provinciales.
- Reforzar el papel del Ministerio de Economía que velaría por el cumplimiento de reglas estrictas para aprobar el endeudamiento provincial.
- Sujetar el endeudamiento provincial a la disciplina del mercado. Ello podría hacerse mediante: (i) la prohibición de que las provincias tomen préstamos de los bancos oficiales; (ii) el establecimiento de la necesidad de una calificación de crédito aceptable antes que ninguna provincia pueda tomar fondos en préstamo; (iii) el requerimiento de un seguro de deuda para los préstamos que contraigan las provincias si la calificación de crédito está por debajo de la pauta; (iv) el Banco Central podría imponer estrictos límites de crédito técnicos a los Bancos que les prestan a las provincias si los requerimientos incluyen medidas diferentes de acuerdo con el nivel de su calificación crediticia.
- Evitar que se constituyan prendas en exceso sobre las transferencias por coparticipación mediante el uso de límites de deuda, del propósito de los préstamos contraídos y límites en el porcentaje de las transferencias que puedan utilizarse como prenda.
- Regular las proporciones técnicas impuestas sobre los préstamos de los bancos a los gobiernos provinciales. Si el Gobierno Nacional requiere que los bancos ponderen su exposición provincial al 100% de su valor al calcular sus porciones de BIS, esto podría indicar una falta de la garantía central y mejoraría los incentivos del sistema bancario para evitar préstamos riesgosos a las provincias más comprometidas.

Reestructuración del Federalismo Fiscal

18. El sistema de federalismo fiscal en la Argentina ha evolucionado con el transcurso del tiempo. Es preciso cambiar algunas de sus características para garantizar que los incentivos sean correctos para una administración provincial eficiente y responsable. Es necesario adoptar dos medidas importantes:

aumentar los poderes de las provincias, establecer impuestos y reformar el actual sistema de transferencias intergubernamentales.

Impuestos Provinciales

19. Las provincias argentinas necesitan tener mayores atribuciones impositivas que les permitan pagar un porcentaje más grande de los servicios que suministran. El sistema actual presenta algunos inconvenientes. Las provincias cuentan esencialmente con tres impuestos: el impuesto a los automotores, el impuesto inmobiliario y el impuesto a las ventas; ninguno de ellos cuenta con la capacidad de generar en corto plazo los ingresos que precisan las provincias para financiar rápidamente los servicios crecientes.

- El *impuesto al automotor* que produce anualmente mil millones de dólares estadounidenses (el 10% de los ingresos tributarios) es complejo e ineficiente; es mayor proporcionalmente para los autos nuevos y más eficientes y no establece el precio de los factores externos. Por ejemplo, podría implementarse un sistema de *licencias anuales* sobre la base de la edad del vehículo, del peso del eje y de los antecedentes del conductor en cuanto a accidentes y violaciones a las leyes de tránsito. Para propósitos de la distribución, podría instituirse un *impuesto al consumo* a nivel nacional al momento de la venta inicial y distribuirse a las provincias sobre la base del lugar de origen de la transacción.
- El *impuesto inmobiliario* representa el 17% de los ingresos impositivos provinciales. Varias provincias han iniciado programas para mejorar la tasación y la recaudación y para reforzar el pago real con resultados claros positivos. Deben considerarse dos reformas. Primero, el *Pacto Fiscal* impone algunos límites máximos sobre las tasas impositivas que gravan a la propiedad residencial. Estos límites deben eliminarse debido a que carecen de justificación económica. En la propiedad comercial, podría hacerse cumplir una tasa impositiva mínima para evitar la excesiva competencia impositiva; la tasa máxima la podría determinar el mercado. En segundo lugar, deben hacerse mayores esfuerzos para garantizar una recaudación impositiva efectiva.
- El *impuesto a los ingresos brutos* (EUS\$6 mil millones anuales, el 56% de los ingresos provinciales) era un impuesto en cascada, pero actualmente se está transformando en un impuesto a las ventas al consumidor. Se supone que la reforma se logre durante 1996. Desde un punto de vista impositivo de los ingresos, la reforma probablemente hará que disminuyan los ingresos por impuestos. La asistencia del Gobierno Nacional a las provincias apunta a evitar grandes pérdidas en los ingresos recaudados.
- *Ingresos adicionales*: Existen tres fuentes potenciales de nuevos ingresos para las provincias. La primera es un *impuesto a los combustibles* (EUS\$2.000 millones al año). Los impuestos a los combustibles son impuestos fáciles de recaudar desde el punto de vista de las provincias. Estos gravámenes están aumentando mucho y podrían financiar las crecientes responsabilidades provinciales. Actualmente, el Gobierno Nacional recauda estos impuestos. Este impuesto podría descentralizarse en su totalidad, practicando el ajuste correspondiente en el fondo de coparticipación. En segundo lugar, podría autorizarse a las

provincias a imponer *un recargo sobre el impuesto nacional a la renta*, cuya tasa podría ser definida por la provincia y aplicarla y recaudarla el Gobierno Nacional. Esta solución ha sido adoptada en todos los países desarrollados. En tercer lugar, debe autorizarse a las provincias a gravar con *impuestos al consumo* al alcohol y al tabaco, lo que podría administrarse como el impuesto al combustible.

Sistema de Transferencias Intergubernamentales

20. En la Argentina, tal como en todas las federaciones, las transferencias son instrumentos importantes no solo para rellenar la brecha fiscal —la diferencia entre los ingresos y los gastos— sino también para encarar temas de equidad tales como los requerimientos normales de servicios y la capacidad fiscal variable; y para brindarles incentivos a las provincias para que sigan las políticas del Gobierno Nacional. En la Argentina, el sistema es vital para la financiación de los gobiernos provinciales, pero necesita reformas.

21. El sistema de transferencias intergubernamentales incluye 15 transferencias. Dos son incondicionales —orientadas a rellenar la brecha fiscal— las restantes son condicionales y están destinadas a objetivos específicos. La transferencia más importante se basa en la Ley de Coparticipación, o ingreso compartido, que representa las dos terceras partes de todas las transferencias. Desde 1988, se ha establecido que la transferencia (distribución primaria) será del 57% de los impuestos recaudados centralmente (al valor agregado, a los combustibles, y los impuestos a la renta personal y empresarial) y se comparten con todas las provincias en porcentajes fijos. La transferencia real de fondos tiene lugar diariamente y es automática.

22. El sistema actual tiene varios defectos. En primer lugar, la distribución principal de los fondos de coparticipación ha evolucionado en dirección de un sistema complejo e impenetrable. Desde 1992, el Gobierno Nacional ha asignado porciones de diversos impuestos y los destina a sectores específicos —educación, salud, seguridad social, etc. A cambio, se les garantiza a las provincias un piso de EUS\$740 millones por mes. El sistema no es transparente, está propenso a grandes ciclos y les impide a las provincias tener la capacidad de presupuestar su fuente principal de ingresos en una forma predecible.

23. En segundo lugar, el uso de porcentajes fijos para compartir los fondos con todas las provincias ya no se justifica y debe reemplazarse con una fórmula sensible y clara. En tercer lugar, la mayoría de los otros subsidios (para estimular el desarrollo rural, la electricidad, la vivienda urbana, etc.), son difíciles de supervisar y rara vez se auditan. El sistema podría reformarse siguiendo las siguientes pautas:

- La totalidad de los fondos de subsidios podrían agruparse juntos. Los subsidios discrecionales (por ejemplo, los ATN) deben eliminarse. El monto total se ajustaría en forma anual en función del promedio cambiante del PIB nominal a tres o cinco años o al crecimiento general de los ingresos. Ello evitaría las oscilaciones bruscas en los ingresos provinciales y permitiría que el Gobierno Nacional siguiera políticas fiscales más independientes. Se podría visualizar un mecanismo de estabilización al nivel central para

garantizar que cuando los ingresos impositivos nacionales decaigan, los gobiernos provinciales estén protegidos parcialmente.

- En cuanto a la *distribución secundaria*, los cambios en los porcentajes y la adopción de un sistema de fórmula clara debe basarse en la definición de los propósitos del sistema. Si el objetivo del sistema es el de garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso al mismo conjunto básico de servicios sociales sin tener en cuenta dónde viven, nuestra propuesta sería dividir las transferencias totales en dos programas. El primero tendría como objeto garantizar este conjunto básico de servicios. Se calcularía en términos de costos de educación por estudiante y costos de salud per cápita y se asignaría a las provincias de acuerdo con su población en edad escolar y población total. El segundo tramo se compartiría entre las provincias en función de su población, de su esfuerzo impositivo o de la fórmula de igualación estándar. El desembolso de los tramos estaría condicionado a la presentación de los informes de auditoría y de desempeño.
- La transición al nuevo sistema tomará tiempo, probablemente más de cinco años. Las provincias recibirían por lo menos el monto que percibieron en 1996. Los aumentos marginales en el conjunto del subsidio se distribuirían de acuerdo con algunas cláusulas de exención por derechos adquiridos.

24. Se necesita algún trabajo básico para planificar esta transición. Es preciso recolectar información básica acerca de algunas variables sociales y económicas al nivel provincial. Ello comprende información sobre empleo, PIB, actividad industrial y costo de la prestación de servicios — que no existen básicamente fuera de Buenos Aires— junto con estudios acerca del potencial y del esfuerzo impositivos. Las universidades y centros de investigación de la Argentina cuentan con plena capacidad para llevar a cabo estos estudios. A nivel institucional y político, el cambio propuesto en la ley de coparticipación podría encajarse con un ente intergubernamental —tal como la *Comisión Federal de Impuestos*— que podría considerar los detalles técnicos y decidir entre las opciones que podrían aplicarse a nivel nacional.

Conclusión

25. Las provincias argentinas enfrentan una seria crisis fiscal que surge en parte del legado de la hiperinflación y de la carencia resultante de disciplina fiscal. La administración de los gastos públicos es débil a nivel provincial y el contraer préstamos sin restricciones utilizando las transferencias como prenda ha contribuido al aumento de los déficit y a la dependencia excesiva en los préstamos. Para encarar esta situación, debe dársele prioridad al establecimiento de un marco de incentivos que "forzaría" a una mayor disciplina fiscal al nivel provincial, incluyendo la reducción de los gastos, a concederle más poderes impositivos a las provincias, a un nuevo mecanismo de coparticipación de ingresos, a hacer obligatorias la auditoría y preparación de informes, a la revisión del uso de las transferencias como garantía para obtener préstamos y a reducir el riesgo moral de hacer que el Gobierno Central garantice en forma directa o indirecta las deudas provinciales. Los programas específicos de reformas variarán de acuerdo con las circunstancias vastamente diferentes en cada una de las provincias.

26. Al nivel central, hay tres reformas de políticas que merecen prioridad y urgencia:

- Eliminar el riesgo moral en el sistema de coparticipación de ingresos adoptando cualquiera de las opciones consignadas en el párrafo 19. La consideración a la que se somete actualmente el sistema de coparticipación brinda la oportunidad de una revisión y reforma amplias del sistema de garantía.
- Devolver atribuciones impositivas a las provincias para cerrar la brecha entre las responsabilidades y los ingresos. Ello aumentaría la responsabilidad forzando a las provincias a enfrentar los costos de sus decisiones de gastos. También reduciría el riesgo moral reduciendo la cantidad total disponible para la garantía.