O/N. 2021
K 32
II
44669

PROVINCIA DEL TUCUMÁN

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA:

"DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL A LA PROVINCIA DE TUCUMÁN: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS DEL NUEVO RÉGIMEN"

INFORME FINAL

TOMO I

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Manuel Belgrano

Noviembre 2004

El presente Informe Final fue elaborado por la Lic. Natalia Kusnir con la colaboración de Daniel Padín. Se agradece encarecidamente, el invalorable aporte que han realizado en forma desinterasada el Lic. Hernán García Zúñiga, y el Lic. Sebastián Rocha a través de sus comentarios y escritos sobre el tema, sin los cuales, el desarrollo del presente no hubiera sido posible. Las opiniones vertidas en este documento que se desprenden de la investigación realizada, son exclusiva responsabilidad del autor.

El sistema de transferencias intergubernamentales en nuestro país ha sido en los últimos años tema de debate y opiniones entre los estudiosos de las finanzas públicas.

En la última década y media, se han sucedido un sinnúmero de modificaciones de variadas características, tornando sumamente complejo y desvirtuando totalmente el espíritu del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos original.

Este estudio tiene por objeto analizar en detalle la evolución de las transferencias de recursos coparticipables desde el año 1990 haciendo hincapié en la situación de la Provincia de Tucumán, y evaluar el impacto de corto y largo plazo de la implementación de la propuesta que el Poder Ejecutivo Nacional dio a conocer en marzo del corriente año.

Los resultados de la presente investigación brindan a las autoridades del Gobierno de la Provincia de Tucumán el marco necesario para el análisis de viabilidad de las finanzas públicas provinciales a la luz de un nuevo acuerdo de relaciones fiscales y financieras entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Provincial.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN 6

I. ANTECEDENTES DE LOS REGÍMENES DE TRANSFERENCIAS NACIÓN – PROVINCIAS EN EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO: 1988 – 2002.... 9

I.1. Historia reciente de lo regímenes de transferencias 10

I.1.1. El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de la Ley 23.548, sus complementarias y modificatorias. 10

I.1.2. Los Impuestos de Asignación Específica. 17

I.1.3. La Reforma del Sistema Previsional: las transferencias de las Cajas Previsionales Provinciales al ámbito nacional y su impacto en las relaciones financieras y fiscales intergubernamentales. 20

I.1.4. Los Compromisos Federales: Ley 25.235 ; Ley 25.400 y Dto. 1.584/2001 22

I.2. La situación actual de las transferencias 25

I.2.1. La vuelta a la distribución "a suerte y verdad" a partir del mes de marzo de 2002: Ley 25.570. 25

I.2.2. El nuevo status de la Ciudad de Buenos Aires: Decreto 705/2003. 27

I.2.3. Síntesis de la situación actual. 28

I.3. La evolución histórica para la Provincia de Tucumán. 30

I.3.1. La situación de la Provincia de Tucumán frente a la Ley 20.221. 30

I.3.2. La provincia de Tucumán y su situación durante el período 1988-2002. 31

I.3.3. La situación actual: perspectivas en un contexto de importantes incrementos en los niveles de recaudación nacional. 33

II. LA VISIÓN CUANTITATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS NACIÓN – PROVINCIAS DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE LA LEY 23.548 35

II.1. La distribución de la Ley 23.548 36

II.1.1. Distribución Primaria y Distribución Secundaria 36

II.1.2. Los casos especiales de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Tierra del Fuego. 36

II.2. Las modificaciones de la década de los noventa. 38

II.2.1. Efectos sobre la distribución primaria de recursos: los coeficientes legales

frente a los coeficientes reales. 38
II.2.2. El cambio en los coeficientes de distribución secundaria. 41
II.2.3. Impacto financiero de las continuas modificaciones sobre los actores intervinientes: la Provincia de Tucumán frente al del resto de jurisdicciones provinciales 42
III. LA REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL EN EL MARCO DE LOS REGÍMENES DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS COPARTICIPABLES.... 45
III.1. El proceso de transferencia de las Cajas Previsionales Provinciales al ámbito nacional. 46
III.1.1. El proceso de transferencia: características del fenómeno y jurisdicciones que adhirieron. 47
III.1.2. Situación de las cajas transferidas respecto a las no transferidas, frente al financiamiento de la seguridad social mediante recursos coparticipables 64
III.2. El impacto de la transferencia de la Caja Previsional de la Provincia de Tucumán. 68
III.2.1. Breve descripción del impacto de la transferencia de la caja previsional sobre las finanzas públicas. 68
III.2.2. Los Programas de Armonización Previsional: opinión desde la perspectiva del gobierno de Tucumán. 69
IV. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS DEL GOBIERNO NACIONAL 73
IV.1. Principales Lineamientos de la Propuesta. 74
IV.1.1. Un nuevo Régimen de Coparticipación Federal 76
IV.1.2. La adopción de Principios de Responsabilidad Fiscal 79
IV.1.3. Un Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero 79
IV.2. Los indicadores de distribución del Fondo de Equidad Social 79
IV.3. El impacto de la propuesta sobre las transferencias percibidas por la provincia de Tucumán. 82
IV.3.1. La comparativa del régimen actual respecto a la propuesta: perspectiva de corto y mediano plazo. 82
IV.3.2. El análisis comparativo de la situación de Tucumán respecto al resto de las jurisdicciones. 87
V. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE

IMPUESTOS: DISTINTOS ESCENARIOS 90

V.1. Comentarios sobre los criterios de distribución primaria 91

V.2. Los criterios utilizados para determinar la distribución secundaria. 93

V.3. Análisis de sensibilidad de la distribución de recursos. 100

V.3.1. Marco Teórico 101

V.3.2. Comparación de los distintos escenarios 107

V.3.3. Cálculo financiero y análisis de Correlación 109

V.4. Redistribución de recursos hacia las provincias más pobres: la perspectiva desde el Gobierno de la Provincia de Tucumán 112

VI. EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO ORDENADOS EN EL NUEVO RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN 114

VI.1. Marco Normativo 115

VI.2. El convenio bilateral firmado por la Provincia de Tucumán en el año 2004. 116

VI.3. Breves apreciaciones respecto al cumplimiento de metas del Programa de Financiamiento Ordenado. 117

VII. CONSIDERACIONES FINALES 119

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 124

INTRODUCCIÓN

En el presente estudio tiene por objeto realizar un análisis detallado de la situación de la Provincia de Tucumán respecto a las transferencias Nación – Provincias que se derivan de los diferentes mecanismos de distribución de recursos entre ambos niveles de gobierno, de manera de dotar a las autoridades de la provincia de un documento que permita evaluar el impacto que tendrá sobre las finanzas provinciales, un nuevo acuerdo en materia de recursos coparticipables.

Los resultados de la presente investigación se exponen a través del desarrollo de siete capítulos. En el primer capítulo se aborda brevemente la historia reciente en materia de acuerdos de compensaciones fiscales entre niveles de gobierno y la descripción de los regímenes de transferencia de recursos entre la Nación y las provincias argentinas, analizando en particular el caso de la Provincia de Tucumán.

En el segundo capítulo se estudia la evolución de las transferencias del régimen de coparticipación federal en términos cuantitativos de manera de mostrar cuál es la situación relativa de la Nación y de cada una de las jurisdicciones provinciales respecto al mecanismo de distribución de recursos establecido por la Ley 23.548 a inicios del año 1988, y cómo ha ido evolucionando en función de las profundas modificaciones introducidas en la década de los noventa mediante un sinnúmero de acuerdos y leyes complementarias y modificatorias del régimen general. Sobre el final del capítulo, se realiza un exhaustivo análisis histórico de las transferencias percibidas por el Gobierno de la Provincia de Tucumán en comparación al resto de las provincias argentinas.

El capítulo tercero está dedicado a describir brevemente el proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales al ámbito nacional, de manera de extraer conclusiones a ser tenidas en cuenta en el diseño de un nuevo régimen de coparticipación de impuestos.

En el capítulo cuarto, se estudian en detalle las particularidades de la propuesta de modificación al régimen de distribución vigente que propusiera a inicios del año 2004 el Poder Ejecutivo Nacional. Si bien se describen los aspectos sustanciales que se desprenden de este acuerdo, aquí se investiga cuáles son los resultados que se esperan para la Provincia de Tucumán por la instrumentación de la propuesta, sobre la base de un análisis cuantitativo de las transferencias entre la Nación y las

provincias, bajo la elaboración de estimaciones de corto y largo plazo.

En el capítulo siguiente, quinto, se plantean diferentes propuestas a ser consideradas en un nuevo régimen de distribución de recursos coparticipables. En particular, se realiza un estudio de sensibilidad de las propuestas, identificando cuál sería la más beneficiosa para la Provincia de Tucumán.

En el capítulo sexto, se presentan algunos comentarios respecto a los escenarios futuros desde la perspectiva del cumplimiento de las metas del Programa de Financiamiento Ordenado para el año 2004, suscripto por la Provincia de Tucumán y el Gobierno Nacional.

En el final del trabajo, se presentan las consideraciones finales que se desprenden del presente proyecto de asistencia técnica, que sin dudas serán un elemento central para la evaluación previa a la adhesión del gobierno provincial a una nueva Ley - Convenio que estipule y reglamente el nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos para nuestro país.

I. ANTECEDENTES DE LOS REGÍMENES DE TRANSFERENCIAS NACIÓN – PROVINCIAS EN EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO: 1988 – 2002.

I.1. Historia reciente de lo regímenes de transferencias

I.1.1. El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de la Ley 23.548, sus complementarias y modificatorias.

El Régimen de Coparticipación instaurado en el año 1973 con la promulgación de la Ley 20.221 integró, en un único sistema, todos los impuestos coparticipados, unificando y simplificando todas las leyes de coparticipación y fundamentando en criterios objetivos los porcentajes de la distribución secundaria. La misma, significó un avance hacia el establecimiento de reglas financieras explícitas y estables entre la Nación y las Provincias, como así también entre éstas últimas.

Una vez transcurridos diez años de promulgada la Ley 20.221 de Coparticipación Federal de Impuestos, la misma caducó el 31 de diciembre de 1983, aunque fue prorrogada hasta diciembre del año siguiente, trasladándose al gobierno entrante la solución de aquellos aspectos vinculados a las relaciones financieras y fiscales entre el Gobierno Nacional y las Provincias.

Durante 1984 se iniciaron negociaciones y al no lograrse acuerdo alguno, una vez caduca la Ley 20.221, los montos a transferir a las Provincias se incorporaron directamente al Presupuesto Nacional siendo girados bajo la forma de Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Nuevamente, durante el año 1985 se iniciaron las tratativas para el dictado de una norma definitiva que culminó con el acuerdo financiero del año 1986, cuya racionalidad se basaba en fijar transferencias de acuerdo a los montos actualizados de aquellas realizadas durante el año 1985. Asimismo, se estableció que este convenio mantendría su vigencia hasta tanto se dictase la nueva ley de coparticipación.

La situación se mantuvo durante 1987, aunque las permanentes negociaciones entre las partes intervinientes lograron establecer un régimen *transitorio* de coparticipación que funcionaría a partir del año siguiente. Este acuerdo generó la promulgación de la Ley 23.548, el día 22 de enero de 1988.

a – La Ley 23.548.

La Ley 23.548 estableció a partir del día 1° de enero de 1988 un Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias, el cual regiría hasta el día 31 de diciembre de 1989. Por otra parte, frente a la eventual inexistencia de un régimen sustitutivo, su vigencia se prorrogaría automáticamente (Artículos 1° y 15°).

Esta Ley tendría el carácter de Ley Convenio, y para participar del régimen, las Provincias debían adherir explícitamente a través de la aprobación de sus respectivas legislaturas (Artículo 16°).

Masa Coparticipable (Artículo 2°)

La masa de recursos distribuir queda integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales, existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

a) Recursos aduaneros.

b) Recursos cuya distribución se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de distribución.

c) Impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de promulgarse la Ley. Cumplido ese objetivo, si los gravámenes continuaran en vigencia, se incorporarían al sistema de distribución de la Ley.

d) Impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras, etc., que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las Provincias. Dicha afectación se debe decidir por el Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada. Cumplido ese objetivo, si los gravámenes continuaran en vigencia, se incorporarían al sistema de distribución de la Ley.

Sin dudas, esta Ley Convenio fue más allá de lo que proponía la anterior Ley de Coparticipación (Ley 20.221) en virtud de que aquí se incorporan a la masa

coparticipable, todos los impuestos nacionales con excepción de los expresamente excluidos. En el caso de la Ley 20.221, la masa de recursos se conformaba únicamente con todos los impuestos explícitamente incluidos.

A su vez, se deja espacio para la creación de impuestos con asignación específica considerando como único requisito la necesaria aprobación de todas las partes.

Distribución Primaria (Artículo 3°).

La distribución primaria de los recursos coparticipados se estableció en:

a) Gobierno Nacional - 42,34%

b) Provincias – 54,66%

c) Recupero del nivel relativo de cuatro Provincias – 2,00% (Buenos Aires, Chubut, Neuquén, Santa Cruz)

d) Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) – 1,00%

Es dable destacar que las Provincias ganan participación con respecto a la Ley 20.221 en tanto el coeficiente primario anterior alcanzaba el 48,5%. Esta mayor participación tuvo su justificación en la descentralización de responsabilidades de gasto hacia los gobiernos provinciales en materia de salud y educación que fuera encarada hacia fines de los años setenta e inicios de los ochenta.

La creación de un fondo para el recupero relativo de ciertas jurisdicciones tuvo como objetivo compensar a ciertas Provincias que habían resultado postergadas en lo referido a distribución de impuestos nacionales durante mediados de los años ochenta.

Por último, los ATN no son más que la continuación del Fondo de Desarrollo Regional creado por la Ley 20.221. La idea consistió en crear un fondo administrado por el Ministerio del Interior con el objetivo de atender situaciones de emergencia en las jurisdicciones.

Distribución Secundaria (Artículo 4°)

La distribución secundaria se resolvió asignando un coeficiente a cada una de las jurisdicciones nacionales (ver CUADRO N° 1).

Los coeficientes resultaron basados en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período en que se dio un vació legal en materia de coparticipación impositiva (1985-1987).

En el cuadro se observan los coeficientes secundarios considerando asimismo, la distribución del 2% destinado al recupero de las cuatro provincias mencionadas.

Finalmente, en aquel momento se reconocían dos situaciones especiales vinculadas a la participación en el régimen de la Ciudad de Buenos Aires y del entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur. La Ley 23.548 dispuso que el financiamiento de estas dos jurisdicciones estuviera a cargo del Gobierno Nacional con una participación que fuera compatible con los niveles históricos y no inferior a la suministrada en el año 1987 (Artículo 8°). De esta forma, el Gobierno Nacional asumiría la responsabilidad de financiar las transferencias a estas dos jurisdicciones resignando parte de su distribución primaria[1].

Otras Disposiciones (Artículos 6°, 7°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13°)

El Banco de la Nación Argentina transferiría automáticamente, y en forma diaria, a cada Provincia y al Fondo de ATN, el monto de recaudación que les corresponda de acuerdo a los porcentajes establecidos (Artículo 6°).

El monto a transferir a las Provincias no puede ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales, tengan o no el carácter de distribuibles por la Ley (artículo 7°).

Las provincias quedan comprometidas a no establecer impuestos análogos a los distribuidos por la Ley. A su vez, se les brinda espacio tributario explícito en lo que hace a la imposición sobre la propiedad inmueble, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes[2]. A su vez, se presentan una serie de aspectos

---

[1] Una vez provincializado el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, esta jurisdicción accedería a un coeficiente explícito de distribución (año 1990). Asimismo, la Ciudad de Buenos Aires adquiriría su correspondiente porcentaje de participación a partir del año 2003.

[2] Este último es un impuesto que únicamente se encuentra establecido en la Provincia de Buenos Aires aunque no vigente por carecer de reglamentación. Es un tributo de carácter histórico en Argentina que ha recaído sobre las herencias y donaciones y cuyo producido ha financiado en general el gasto en educación. La última versión del mismo funcionó hasta el año 1976, cuando fue derogado en todas las jurisdicciones.

referidos a la armonización de la imposición provincial sobre los ingresos brutos y de sellos (Artículo 9°).

Por último, queda ratificada la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, creada por la Ley 20.221, y en donde quedan representadas todas las jurisdicciones intervinientes en el régimen. El objetivo de esta comisión es controlar, auditar y resolver todo tipo de cuestiones que se susciten en lo referido a las relaciones financieras y fiscales entre los niveles de gobierno (Artículos 10°, 11°, 12°, 13°).

b - Leyes complementarias y modificatorias de la Ley 23.548.

Si bien el régimen de la Ley 23.548 continúa vigente, su espíritu original ha sido desvirtuado por la proliferación de mecanismos que han distribuido fondos en forma paralela a la Ley 23.548.

Las diversas modificaciones que se establecieron sobre el régimen podrían clasificarse según cuatro razones distintas que las motivaron:

1. Motivaciones "exclusivamente" **fiscales**: vinculadas con decisiones que parecen contar con cierta racionalidad económica (por ejemplo, descentralización de gastos a las gobiernos provinciales).
2. Shocks **macroeconómicos** con impacto fiscal: decisiones que surgen como respuesta al efecto de aspectos macroeconómicos sobre las variables fiscales (por ejemplo, modificación de la alícuota del IVA, compromisos federales) .
3. Problemática **previsional**: modificaciones orientadas a resolver el problema deficitario del régimen previsional (por ejemplo, afectación de recursos al financiamiento del déficit previsional que se profundiza a partir de la reforma del año 1994)[3].

[3] Un primer antecedente de afectación de la distribución de recursos coparticipados con motivo del financiamiento del sistema previsional se dio en el año 1980. En aquel momento se decidió suprimir la contribución patronal (contribución no vinculada con la masa coparticipable) remplazándola por transferencias al Sistema de Seguridad Social provenientes de la generalización de la base y modificación de las tasas del Impuesto al Valor Agregado (impuesto integrante de la masa coparticipable). Por lo tanto, las provincias quedaron en una situación desfavorable ya que sólo el remanente de la recaudación de este último impuesto integró la masa de recursos a distribuirse según los porcentajes de distribución primaria que establecía la Ley 20.221. Como paliativo, por medio de la Ley 22.453, se suprimieron las contribuciones a cargo del empleador en las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires. La fuente de financiamiento suprimida fue sustituida por la afectación del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en la Ley de Coparticipación vigente.

4. **Compensaciones**: cambios que intentan compensar los efectos financiero adversos de algunas de las modificaciones anteriores sobre alguna(s) jurisdicción(es) (por ejemplo, detracción de $580 millones del Impuesto a las Ganancias con diversos destinos)

En este sentido, a partir del año 1991 se sucedieron un sinnúmero de modificaciones que disminuyeron la importancia del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos frente al resto de transferencias que realiza el gobierno nacional hacia las provincias. De esta forma los coeficientes efectivos de distribución primaria y secundaria fueron alejándose lentamente de aquellos postulados por la Ley Convenio.

En abril de 1991, la Ley 23.906 marcó un hito en la evolución de las relaciones fiscales Nación-Provincias de la década pasada[4]. Como consecuencia de la promulgación de esta norma, la mitad de la recaudación total del Impuesto sobre los Activos, de carácter coparticipable, se desvió al financiamiento de un fondo denominado Fondo de Cultura y Educación, manteniéndose como recursos coparticipados el otro 50%. A su vez, el 35% del fondo constituido se destina al gobierno nacional quien contribuye a atender los gastos educativos en el GCBA y en la provincia de Tierra del Fuego, distribuyéndose el 65% restante entre las otras veintidós jurisdicciones provinciales según lo estipulado en el *Dto.2.122/91*.

A partir de esa primera modificación sobre la Ley 23.548 se sucedieron ininterrumpidamente una gran variedad de afectaciones sobre los recursos coparticipados que tendieron en mayor medida a financiar el déficit del sistema previsional público.

La primera modificación que fue establecida con motivo de cubrir esta necesidad de financiamiento fue puesta en marcha en agosto de 1991 cuando a través de la Ley 23.966 se determina que el 9,9% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se destine al financiamiento de la seguridad social nacional.

---

[4] Podria considerarse que el otorgamiento de un coeficiente de distribución a la flamante provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur en el año 1990 fue la primera modificación establecida sobre el régimen. Sin embargo, la distribución primaria no varía en virtud de que es el gobierno nacional quien continúa financiando a esta jurisdicción.

A pesar de que gran parte de las modificaciones han estado dirigidas a financiar gastos previsionales, como contrapartida también se han establecido afectaciones que han beneficiado a las provincias e inclusive al gobierno nacional.

Entre las detracciones que beneficiaron a las jurisdicciones provinciales se destacan aquellas que impidieron la inclusión de la totalidad de la recaudación del Impuesto a las Ganancias en la masa de recursos coparticipados. La primera de ellas surgió en el año 1992 como resultado de la conformación del Fondo del Conurbano Bonaerense y otras precoparticipaciones que intentaron asegurar fondos para llevar adelante obras de infraestructura básica social en las provincias. Asimismo se destaca la cláusula de garantía que a partir del Pacto Fiscal I aseguró un piso de $725 millones en las transferencias mensuales por coparticipación a las provincias y cuyo monto fue extendido a $740 con la firma del Pacto Fiscal II en agosto de 1993.

A su vez, la suba en la alícuota del IVA (de 18 a 21%) a partir de abril de 1995 permitió que durante un año se asignaran los 3 puntos adicionales al sostenimiento del equilibrio fiscal y al fortalecimiento del crédito público del gobierno nacional. Transcurrido ese año los tres puntos adicionales se volvieron coparticipados.

En los CUADROS Nº 2 al Nº 11 se mencionan cada una de las modificaciones que operaron sobre la Ley 23.548 desde el año 1990 a la fecha, destacándose sus características y si han afectado o no, a los coeficientes de distribución primaria y secundaria.

De la observación de las diversas modificaciones establecidas sobre la distribución de recursos coparticipados entre la Nación y las Provincias, que se resumen en los cuadros mencionados, pueden señalarse dos aspectos que resumen en algún sentido el impacto de estos cambios:

1. La situación relativa de cada una de las jurisdicciones -gobierno nacional y cada una de las provincias- ha cambiado frente al régimen originalmente establecido en el año 1988.

2. El régimen previsional nacional ha adquirido una participación de tal dimensión en la distribución de impuestos coparticipados que prácticamente asume las características de una jurisdicción adicional.

Sin lugar a dudas, estos dos fenómenos resultan de singular trascendencia al momento de evaluar el régimen efectivo de coparticipación actualmente vigente. Es por ello que es parte constitutiva del presente proyecto el análisis de los mismos y en secciones posteriores se les brindará el tratamiento pormenorizado que merecen.

I.1.2. LOS IMPUESTOS DE ASIGNACIÓN ESPECÍFICA.

En forma adicional al régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548 complementarias y modificatorias), existen en el federalismo fiscal argentino otro tipo de transferencias vinculadas a la distribución del producido de impuestos nacionales que no resultan coparticipados. Estos impuestos, que aquí se denominarán de asignación específica, tienen asociados regímenes de distribución distintos a los que surgen de la Ley Convenio del año 1988.

Entre ellos se destacan los regímenes de asignación vinculados a:

1. Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural (Ley 23.966).
2. Impuesto sobre los Bienes Personales (Ley 23.966).
3. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Ley 24.977[5]).

A continuación se presenta exclusivamente una descripción de los regímenes de distribución del producido de estos tributos. No se hace mención a la estructura de cada un de ellos puesto que excede el propósito de esta sección y del presente proyecto[6].

1. <u>Impuesto sobre los Combustibles Líquidos</u>

Este impuesto, que se encuentra vigente desde el mes de agosto del año 1991, presenta un régimen especial de distribución y según su normativa de creación queda expresamente exceptuado de conformar la masa coparticipable instituida por la Ley 23.548 (Artículo 21° de la Ley 23.966).

---

[5] Este tributo se rige actualmente por la Ley 25.865.

[6] Simplemente resulta importante señalar que el primero de ellos grava las transferencias de combustible tanto nacional como de origen importado, el segundo es un impuesto sobre el patrimonio bruto en virtud de que no permite para su liquidación el cómputo de pasivos, y por último el tercero de ellos es un régimen de imposición para los contribuyentes de menor nivel de facturación que además de contar con un componente previsional, permite a los mismos quedar exceptuados del pago del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a las Ganancias.

El mecanismo de distribución ha evolucionado en el tiempo en razón de que la propia ley original preveía modificaciones en los coeficientes de asignación (Artículo 19° Ley 23.966). Sin embargo, el objetivo resultó desde sus inicios financiar tanto al Tesoro Nacional., a las Provincias, como al Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) (ver CUADRO N° 12).

A su vez, la distribución de la parte correspondiente a las provincias previó una asignación entre las mismas según tres fondos vinculados al desarrollo de infraestructura (ver CUADRO N° 13).

La asignación correspondiente al FO.NA.VI. se asigna también a los gobiernos provinciales a los fines de cubrir el déficit habitacional en todo el país (ver CUADRO N° 14).

Por último cabe señalar dos cuestiones vinculadas a la distribución del impuesto que grava los combustibles y que fueran establecidas a partir de la promulgación de la Ley 24.699[7].

En primer lugar, se dispuso afectar el 21% de la recaudación total del gravamen al financiamiento de la seguridad social nacional. El 79% restante se distribuiría según la distribución presentada en los cuadros anteriores.

En segundo término, los ingresos vinculados a las transferencias específicas de Gas oil, Diesel oil, Kerosén, y Gas Natural Comprimido se destinaron en sus totalidad, nuevamente al financiamiento del sistema previsional.

2. Impuesto sobre los Bienes Personales

El Impuesto sobre los Bienes Personales, creado por la misma ley que establece el impuesto sobre los combustibles, financiaba originalmente el sistema previsional tanto nacional como provincial. La porción destinada a las cajas previsionales provinciales se distribuía entre jurisdicciones según el porcentaje de beneficiarios de cada una sobre el total (ver CUADRO N° 15). A partir del año 1994, comenzó a darse el traspaso de cajas al ámbito del sistema previsional nacional y en consecuencia el porcentaje total de la recaudación asignada a las cajas disminuyó

[7] Promulgada en el mes de octubre de 1996.

del 10% al 6,27%[8]. Por el contrario, el sistema nacional comenzó a absorber el 93,73% de lo recaudado por este gravamen (ver CUADRO Nº 16).

Aún así, en el mes de octubre de 1996 y por disposición del la Ley 24.699 la distribución del Impuesto sobre los Bienes Personales quedó configurada de esta forma. El producido de este impuesto deja de financiar el sistema de seguridad social nacional para ser asignado entre el Gobierno Nacional, las Provincias y el Fondo de ATN. Es importante aclarar que el hecho que se utilicen los coeficientes de la Ley 23.548 para asignar los fondos, no implica que el impuesto sea coparticipable. Este gravamen, al igual que el impuesto sobre los combustibles, constituye un régimen especial de distribución frente a lo dispuesto por la Ley Convenio del año 1988.

Por último, la Ley 25.392, promulgada en enero del año 2001, estableció que previamente a la distribución arriba mencionada se detrajeran $250.000 mensuales para ser asignados al Instituto Nacional Central Unico Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI).

3. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)

Este gravamen, comúnmente denominado Monotributo, presenta un componente previsional y uno impositivo. El primero de ellos tiene como destino la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Por su parte, el componente impositivo se distribuye como señala la normativa de creación del gravamen, Ley 24.977 (ver CUADRO Nº 17).

Se observa que el 70% del componente impositivo también financia al sistema previsional. Asimismo, nuevamente se utilizan para el 30% restante los coeficientes de distribución de la Ley 23.548, en este caso sólo secundarios, aún cuando el impuesto no es coparticipado.

---

[8] Desde el año 1994 hasta la actualidad se han transferido once Cajas Previsionales Provinciales al ámbito nacional. Las cajas transferidas y sus correspondientes fechas de transferencia son: Ciudad de Buenos Aires (1/1/94); Catamarca (1/7/94); Santiago del Estero (1/7/94); Jujuy (1/1/96); Mendoza (1/1/96); San Juan (1/1/96); Salta (1/1/96); La Rioja (1/4/96); Rio Negro (2/5/96); Tucumán (1/8/96); San Luis (1/10/96).

I.1.3. La Reforma del Sistema Previsional: las transferencias de las Cajas Previsionales Provinciales al ámbito nacional y su impacto en las relaciones financieras y fiscales intergubernamentales.

Uno de los aspectos íntimamente ligado a la evolución de las relaciones financieras y fiscales interjurisdiccionales es la problemática previsional. Sin embargo esta situación no involucra exclusivamente al sistema previsional nacional sino que también se relaciona con las cajas previsionales provinciales. Como fuera mencionado más arriba, las modificaciones que se dieron sobre la distribución de impuestos nacionales, coparticipados o no, han estado fundamentalmente orientadas a solventar el déficit previsional nacional. A pesar de ello, también se reconoce la existencia de transferencias de recursos a las cajas previsionales provinciales provenientes de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto sobre los Bienes Personales.

El Pacto Fiscal II, denominado Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, celebrado por el Gobierno Nacional y las Provincias durante el mes de agosto de 1993, dispuso que la Nación debía asumir el compromiso de aceptar la transferencia al sistema previsional nacional de las cajas previsionales provinciales. Aún así, la transferencia debía darse bajo ciertas condiciones, oportunamente establecidas. Entre ellas se destaca: i) la necesidad de que las provincias adhieran a la ley vinculada a la reforma previsional encarada por el Gobierno Nacional, Ley 24.241[9]; ii) se descarta la posibilidad de transferir las cajas de profesionales liberales, iii) se respetan los derechos adquiridos de los jubilados y pensionados provinciales que resultan beneficiarios de las cajas provinciales a la fecha del

---

[9] Esta Ley cambió de raíz la estructura del sistema, creando el sistema mixto denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP. Es decir, se instituye un nuevo Sistema Previsional, que consiste básicamente, en tres pilares básicos: a) la habilitación de dos regímenes paralelos marginalmente conectados entre sí, el régimen público de reparto y el de capitalización; b) la participación del sector privado en la administración de los fondos jubilatorios y; c) la libertad de elección de los trabajadores tanto del régimen al cual acceden como, en el supuesto de haber elegido por el régimen de capitalización, de la AFJP correspondiente.

acuerdo; y iv) el traspaso se efectúa a través de convenios particulares con cada jurisdicción.

De esta forma, en el marco de las disposiciones de la Ley 24.241 se fueron generando los traspasos de las cajas al ámbito nacional. Esta nueva situación implica que los aportantes a los regímenes hasta entonces provinciales pasan a regirse por las normas establecidas por la nueva ley previsional en cuanto a acceso a los beneficios, determinación de haberes , etc.

Hasta el momento se han transferido 11 cajas al sistema nacional, permaneciendo las restantes 14 bajo la órbita de su correspondiente administración provincial (ver detalle en el CUADRO Nº 18).

Esta situación dispar ha generado problemas de equidad en tanto los regímenes transferidos son sostenidos por el Presupuesto de la Administración Nacional mientras que aquellos que permanecen en manos de las provincias son financiadas, en la medida de lo necesario, por las administraciones provinciales[10]. Asimismo, la cápita implícita que proviene de los impuestos nacionales distribuidos y que corresponde a cada beneficiario no resulta igual para todas las regiones del país[11].

Para atenuar esta disparidad, es dable destacar que algunos representantes de las jurisdicciones que no transfirieron sus cajas han presentado diversos proyectos de ley en el Congreso Nacional, en los cuales se propone que el Gobierno Nacional les transfiera adicionalmente un monto equivalente al déficit de sus cajas[12].

En la actualidad, los sistemas no transferidos, por razones que en ciertos casos subyacen en las propias limitaciones de las constituciones provinciales, reciben transferencias de recursos que provienen de lo recaudado por el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Bienes Personales.

---

[10] Sin embargo, es de destacar que el traspaso implicó una mayor armonización de los sistemas previsionales en cuanto a nivel de haberes, condiciones de acceso, etc.

[11] Cualquier propuesta que intente modificar el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos debe resolver esta situación.

[12] Este tipo de propuestas podría conllevar problemas de comportamientos oportunistas por parte de los receptores de las transferencias en la medida que un incremento discrecional en los haberes de sus beneficiarios sería automáticamente financiado por el gobierno federal. A su vez, evita que la jurisdicción asuma el costo político de intentar resolver el desequilibrio financiero.

Asimismo, estos recursos se reparten entre las provincias según coeficientes construidos a partir del número de beneficiarios previsionales por jurisdicción. A medida que algunas provincias transfirieron sus cajas, los coeficientes de las provincias que retuvieron sus sistemas se fueron re-prorrateando según los nuevos totales (los coeficientes de asignación entre jurisdicciones de los recursos provenientes de los dos impuestos mencionados se presentan en el CUADRO Nº 19).

Como resulta lógico, a medida que las provincias transfieren sus cajas, los coeficientes de las jurisdicciones restantes se incrementan.

I.1.4. LOS COMPROMISOS FEDERALES: LEY 25.235 ; LEY 25.400 Y DTO. 1.584/2001

Durante los años 2000, 2001, y parte del ejercicio 2002 se presentó un nuevo fenómeno dentro de las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y las Provincias. En efecto, por 26 meses, las transferencias desde la Nación a las Provincias resultaron, por todo concepto (Coparticipación + Regímenes de asignación específica), de suma fija. Es decir, cada una de las jurisdicciones recibía mensualmente un monto de remesas que no fluctuaba conforme lo hacía la recaudación.

Esta medida, impulsada originalmente hacia fines del año 1999, presentaba un doble propósito. Por un lado, disminuir la prociclidad de las transferencias y por ende del gasto provincial, y por otro permitirle al Gobierno Nacional asegurarse los supuestos excedentes de recaudación.

a – Ley 25.235

A partir de la sanción de la Ley 25.235, promulgada el día 30 de diciembre de 1999, se ratifica el acuerdo suscripto por los Gobernadores de las provincias (en ejercicio y electos) denominado *Compromiso Federal.*

Entre los aspectos allí acordados se destacan los puntos Tercero, Cuarto, y Quinto que hacen referencia explícita al esquema de Transferencias Nación-Provincias.

En tal sentido, en el punto Tercero quedó establecido que durante el ejercicio 2000 las transferencias por todo concepto (Coparticipación y Asignaciones Específicas)

con destino a las jurisdicciones provinciales emergentes de la Ley 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, así como de las leyes 23.966, 24.130, 24.699, 25.082, y toda otra norma que disponga asignación y/o distribución específica de impuestos se fija en una suma única y global mensual equivalente a $1.350 millones, que la Nación garantiza con el doble carácter de límite inferior y superior de dichas transferencias, con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro.

A su vez, la norma dispone que el monto de transferencias mencionado se efectivizará mensualmente en forma automática y diaria, en doce partes iguales durante el año 2000. Asimismo, las jurisdicciones provinciales podrán durante el año 2000 no destinar a los fines específicos hasta un 50% de los fondos a ellas asignados por leyes especiales.

Por su parte, el punto Cuarto hace referencia a los recursos a transferir a las provincias durante el año 2001. Los mismos serán iguales al promedio mensual de lo recaudado "coparticipable" en los años 1998, 1999 y 2000, garantizando la Nación una transferencia mínima mensual de $1.364 millones.

Por último, el apartado Quinto del acuerdo compromete al Gobierno Nacional, a los Gobernadores de Provincia, y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a presentar un proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos a los efectos de dar estado parlamentario para su tratamiento durante el año 2000.

En síntesis, si bien no resultan derogadas las normas que regulan las transferencias intergubernamentales, las mismas asumen el carácter de sumas fijas por jurisdicción. De esta manera, el gobierno nacional intentó asegurarse para sí los excedentes de recaudación que se vislumbraban para el año siguiente. Las consecuencias de este nuevo mecanismo no resultaron demasiado satisfactorias y a partir de la sanción del la Ley 25.400 se respetó el punto Cuarto de la Ley 25.235 pero se garantizó a la provincias un monto mensual de sólo $1.364 millones mensuales[13].

---

[13] Los resultados para el año 2000 indican que la aplicación de las sumas fijas (garantía) acordadas en el compromiso federal (Ley 25.235) implicaron para las jurisdicciones provinciales un nivel de recursos inferior al que habrían recibido si hubieran permanecido vigentes los mecanismos de distribución del año 1999. Es decir, durante el año 2000 la Nación resultó beneficiada con la implementación de las sumas fijas aunque es dable destacar que no en la medida de lo esperado.

b – Ley 25.400

La Ley 25.400 promulgada durante el mes de enero del año 2001 ratifica un nuevo acuerdo entre los Gobernadores Provinciales y el Poder Ejecutivo Provincial.

Su Apartado Sexto establece que durante los años 2001 y 2002 las transferencias por todo concepto a Provincias (Coparticipación y Fondos Específicos) se fijen en una suma única y global mensual, de envío automático y diario, equivalente a $1.364 millones que la Nación garantiza con el doble carácter de límite inferior y superior de dichas transferencias, con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro. A su vez, los recursos a transferir a las provincias durante los años 2003, 2004 y 2005 serán el promedio de lo recaudado coparticipable en los tres años anteriores a cada uno de ellos.

Por último, el mismo apartado señala que el Gobierno Nacional garantizará una transferencia mínima mensual de $1.400 millones para el año 2003, de $1.440 millones para el año 2004 y de $1.480 millones para el año 2005[14].

c – Decreto 1.584/2001

A partir de la sanción del Decreto 1.584/01 hacia comienzos del mes de diciembre de 2001 se ratificaron los diversos acuerdos suscriptos durante el mes de noviembre del mismo año por la Nación y las Provincias en lo referido a las transferencias nacionales para el año 2002.

Entre otras cuestiones, se fijó que a partir del 1º de enero de 2002, las transferencias por todo concepto correspondientes a las jurisdicciones provinciales se reducirán en la misma proporción en que disminuyan los créditos presupuestarios destinados al pago de haberes previsionales y salarios correspondientes al Sector Público Nacional por aplicación del artículo 34 de la Ley 24.156, reformado por Ley 25.453. Esta reducción no podría superar el 13%.

En este sentido, durante los meses de enero y febrero de 2002, las provincias devengaron en conjunto un ingreso mensual de $1.187 millones (87% de $1.364 millones)[15].

---

[14] Durante el año 2001 los resultados fueron adversos para el Gobierno Nacional. La recurrente caída en los niveles de recaudación implicó que las provincias recibieran un monto de recursos mayor al que habrían recibido de no haber existido el compromiso federal de enero del año 2001 (Ley 25.400).

Luego, por aplicación de la Ley 25.570 los recursos dejaron de constituir una suma fija para volver al esquema observado durante los noventa.

I.2. La situación actual de las transferencias

I.2.1. La vuelta a la distribución "a suerte y verdad" a partir del mes de marzo de 2002: Ley 25.570.

El día 27 de febrero del año 2002 el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales suscribieron un Acuerdo Federal que fijó pautas y lineamientos en lo referido a las relaciones financieras y fiscales entre ambos niveles de gobierno. Este acuerdo fue ratificado por la promulgación de la Ley 25.570 con fecha 6 de mayo de 2002, dejando de lado la vigencia en lo que a estas cuestiones se refería el Decreto 1.584/2001.

El propósito central del nuevo arreglo consistió en tratar de que el Gobierno Nacional dejara de incumplir acuerdos en virtud de que no había podido hacerlo con la Ley 25.400 y con el Decreto 1.584/01. Por otra parte, ambos niveles de gobierno coparticiparían del incremento nominal de recaudación pos devaluación.

Además de aspectos vinculados al endeudamiento subnacional y a la delimitación de pautas de déficit, entre los puntos acordados se destaca el "nuevo" régimen de transferencias verticales que resultaría vigente a partir del 1° de marzo del corriente año. Los aspectos que resultan novedosos con respecto al giro de fondos que la Nación realizaba habitualmente a las provincias fueron:

- Dejar sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional. Es decir, desaparece el mecanismo de transferencias de suma fija que operó durante los 26 meses anteriores (Enero 2000 – Febrero 2002).En otras palabras, de marzo de 2002 en adelante no existe más el piso y techo en los montos transferidos al conjunto de provincias que durante el período 2000 aseguró $1.350 millones mensuales (Ley 25.235) y al año siguiente garantizaba $14 millones adicionales ($1.364 millones mensuales por aplicación de la Ley 25.400). Asimismo, quedó descartado el ajuste del 13% en las transferencias que

---

[15] Nuevamente, para los dos primeros meses del año 2002, la recaudación nacional coparticipada no resultó suficiente como para que el Gobierno Nacional pueda cumplir con el compromiso acordado.

la anterior administración nacional había acordado con los gobiernos provinciales (Dto. 1.584/2001 que implicaba un giro de fondos de $1.187 millones por mes para el corriente año). El esquema de distribución vuelve a funcionar como lo venía haciendo durante la década del noventa, es decir, fluctuando los montos transferidos según varían los niveles de recaudación de impuestos nacionales.

- La masa de recursos nacionales coparticipables incorpora el 30% del producido del Impuesto a las Transacciones Financieras Ley 25.413, distribuyéndose de acuerdo a la Ley 23.548 y sus leyes complementarias y modificatorias. Debido a que la distribución de lo recaudado por el llamado "Impuesto al Cheque" no considera ninguna detracción previa de recursos antes de ser incorporado a la masa coparticipable, ésta podría asimilarse al esquema de distribución que presentan los Impuestos Internos Coparticipados. A su vez, parecería que este gravamen se coparticipa, por lo menos en una parte, en razón de la mayor comodidad fiscal del gobierno nacional por los mayores ingresos que obtendría por el establecimiento de los impuestos o derechos de exportación.
- Los gravámenes afectados a regímenes especiales de coparticipación se distribuyen conforme a las normas que rigen a la fecha y constituyen ingresos de libre disponibilidad. Esto implica un cambio con respecto a lo estipulado en la Ley 25.400 que sólo permitía que el 50% de los fondos transferidos y asignados a responsabilidades específicas de gasto a nivel provincial se destinasen a cualquier otra partida presupuestaria.

Asimismo, se encomienda al Gobierno Nacional la renegociación de la deuda provincial a través de su conversión a títulos públicos nacionales con la condición que las provincias observen un comportamiento fiscal y financiero sustentable[16].

Por último, las partes se comprometían a sancionar un régimen integral de coparticipación federal de impuestos antes del 31 de diciembre de 2002.

---

[16] Este punto resultó ser la base o el punto de partida para la creación del Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales meses después, lo que permitió la suscripción de acuerdos bilaterales en la materia entre el Gobierno Nacional y cada una de las Provincias interesadas.

I.2.2. EL NUEVO STATUS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: DECRETO 705/2003.

El Decreto 705/2003 estableció una participación para la Ciudad de Buenos Aires del 1,4% sobre la masa coparticipada según la Ley 23.548. Como fuera señalado, el Artículo 8° de la Ley Convenio estipulaba que el Gobierno Nacional debía solventar con su participación en la distribución de impuestos nacionales, el financiamiento correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires. En tal sentido, el nivel federal de gobierno resignó de su coeficiente 1,4 puntos porcentuales para financiar al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires[17].

De esta forma la actual distribución primaria que surge de la Ley 23.548 es la siguiente:

a. Gobierno Nacional - 40,24%

b. Ciudad de Buenos Aires – 1,40%

c. Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur – 0,70%

d. Resto de Provincias – 54,66%

e. Recupero del nivel relativo de cuatro Provincias – 2,00% (Buenos Aires, Chubut, Neuquén, Santa Cruz)

f. Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) – 1,00%

Aún así, el distrito de la capital del país no presenta un status similar al de las jurisdicciones provinciales. En efecto, el Gobierno Nacional financia en el territorio de la Ciudad el gasto en seguridad, justicia y servicio penitenciario, erogaciones que, por el contrario, son responsabilidad absoluta de cada una de las administraciones en las veintitrés provincias argentinas.

Sin dudas, este hecho debe considerarse frente a la discusión de un eventual nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, en tanto la Ciudad de Buenos no resulta directamente asimilable al resto de jurisdicciones provinciales.

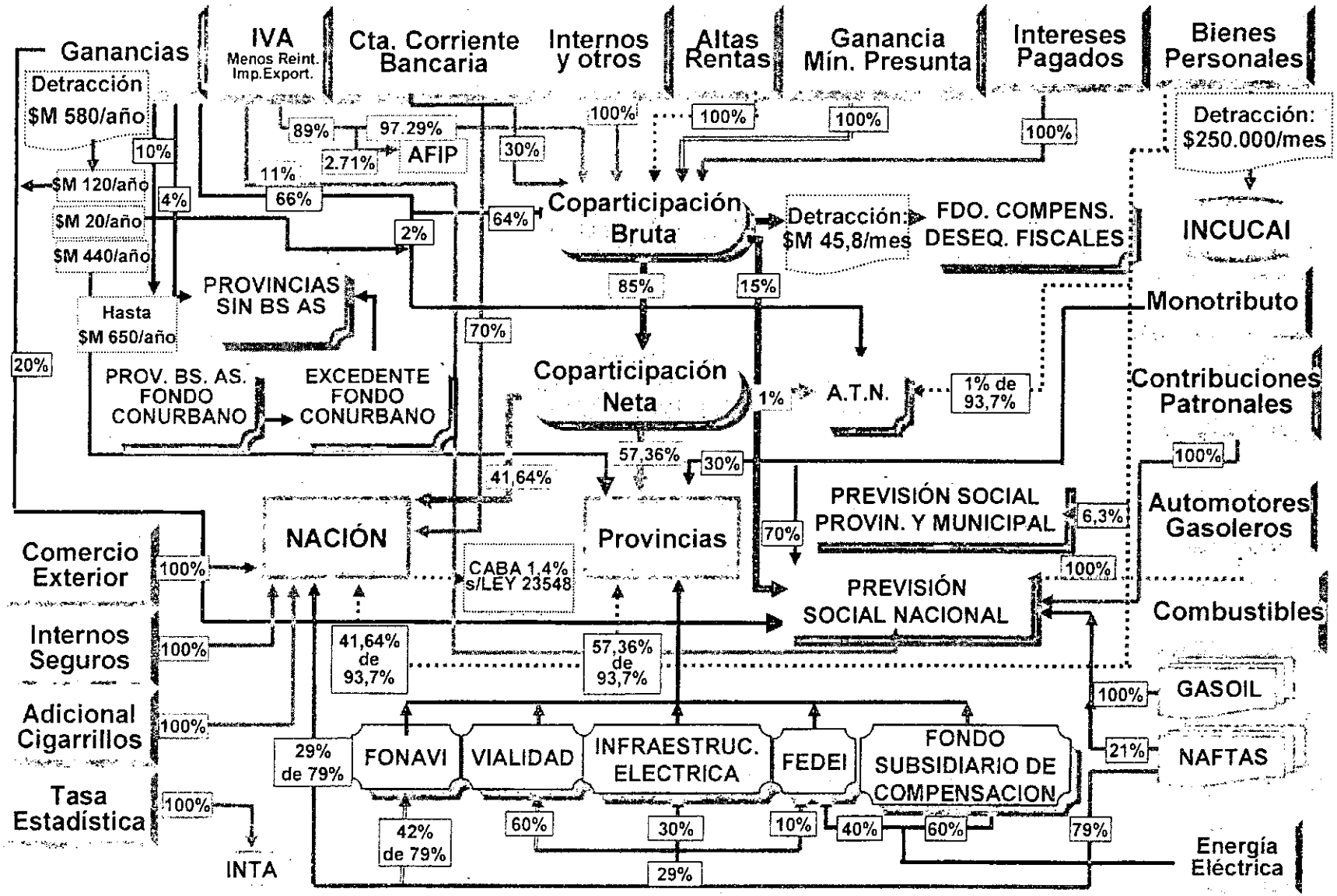
---

[17] El Gobierno Nacional presenta actualmente una participación primaria del 40,24% sobre la masa de recursos.

I.2.3. SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

En la actualidad la distribución de fondos entre la Nación y las Provincias se encuentra normado por la Ley 25.570 que implica un nivel mensual de recursos por jurisdicción que fluctúa conforme lo hace la recaudación de impuestos nacionales. Por lo tanto, rigen sin restricciones cuantitativas en cuanto a los niveles transferidos, la Ley 23.548 y sus leyes complementarias y modificatorias, y el resto de Regímenes de Asignación Específica.

En el siguiente esquema se resume el complejo espacio de transferencias actualmente vigente en el federalismo fiscal argentino. El carácter complejo del mismo y las sucesivas y constantes modificaciones que se han llevado adelante, han generado que habitualmente se lo denomine *"Laberinto de la Coparticipación"*.


Ganancias
IVA
Menos Reint. Imp.Export.
Cta. Corriente Bancaria
Internos y otros
Altas Rentas
Ganancia Mín. Presunta
Intereses Pagados
Bienes Personales
Detracción $M 580/año
$M 120/año
$M 20/año
$M 440/año
Hasta $M 650/año
10%
4%
20%
89%
97.29%
2.71%
AFIP
11%
66%
2%
30%
100%
100%
100%
100%
64%
Coparticipación Bruta
Detracción: $M 45,8/mes
FDO. COMPENS. DESEQ. FISCALES
Detracción: $250.000/mes
INCUCAI
PROVINCIAS SIN BS AS
85%
15%
Monotributo
70%
PROV. BS. AS. FONDO CONURBANO
EXCEDENTE FONDO CONURBANO
Coparticipación Neta
1%
A.T.N.
1% de 93,7%
Contribuciones Patronales
57,36%
30%
41,64%
100%
PREVISIÓN SOCIAL PROVIN. Y MUNICIPAL
6,3%
Automotores Gasoleros
NACIÓN
Provincias
70%
Comercio Exterior
100%
CABA 1,4% s/LEY 23548
PREVISIÓN SOCIAL NACIONAL
100%
Combustibles
Internos Seguros
100%
41,64% de 93,7%
57,36% de 93,7%
100%
GASOIL
Adicional Cigarrillos
100%
29% de 79%
FONAVI
VIALIDAD
INFRAESTRUC. ELECTRICA
FEDEI
FONDO SUBSIDIARIO DE COMPENSACION
21%
NAFTAS
Tasa Estadística
100%
42% de 79%
60%
30%
10%
40%
60%
79%
29%
INTA
Energía Eléctrica

I.3. La evolución histórica para la Provincia de Tucumán.

I.3.1. La situación de la Provincia de Tucumán frente a la Ley 20.221.

La Ley 20.221, promulgada en el mes de enero del año 1973, implicó un giro en cuanto a las características de las transferencias Nación-Provincias.

Los regímenes anteriores a esta Ley generaban una importante dependencia de los gobiernos provinciales con respecto al gobierno nacional. Por otro lado la aplicación de los coeficientes de distribución secundaria provocaba inequidades, tendiendo a asignar mayores fondos a las jurisdicciones con mayor desarrollo relativo y población.

En razón de ello, la nueva ley intenta dar una mayor estabilidad a los sistemas financieros de cada fisco por medio de un aumento en la participación del conjunto de provincias en la coparticipación, privilegiando a las provincias menos desarrolladas para que puedan brindar los mismos servicios públicos a todos los habitantes sea cual fuere su lugar de residencia.

A partir de enero de 1973, los tres regímenes existentes (Ley 14.060, Ley 14.390 y Ley 14.788) son reemplazados por un esquema único que reglamentó la distribución de impuesto nacionales vigentes.

La distribución primaria, como fuera señalado anteriormente, distribuía los recursos en partes iguales entre la Nación y el conjunto de Provincias (48.5% para cada una), asignándose el 3% restante al Fondo de Desarrollo Regional.

Al igual que posteriormente en el marco de la Ley 23548, la Nación asume la responsabilidad de financiar con su participación a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1.8% del monto recaudado a distribuir en el primer caso y 0.2% del mismo monto, en el segundo).

La distribución secundaria, por su parte, se estableció según el resultado de la ponderación de los siguientes criterios:

- 65% directamente proporcional a la población.

- 25% en proporción per capita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a esa área.
- 10% a las provincias con densidad de población inferior al promedio del conjunto de provincias, y en relación a la diferencia entre la densidad de la población de cada provincia y el promedio.

La brecha de desarrollo se define como la diferencia porcentual entre el nivel de desarrollo de cada provincia y el correspondiente al área comprendida por Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. A los fines de la determinación del nivel de desarrollo de cada provincia se utiliza el promedio simple de los siguientes indicadores :

- Calidad de la vivienda (Censo Nacional de Vivienda)
- Grado de educación de los ciudadanos (Censo Nacional de Población).
- Automóviles por habitante (Censo Nacional de Población).

En el CUADRO Nº 20 se exponen los coeficientes secundarios vigentes durante el año 1973.

La provincia de Tucumán asume para dicho período una participación secundaria del 4,58%.

Asimismo, cabe mencionar que durante la vigencia de la Ley 20.221 (1973-1984) el coeficiente correspondiente a esta jurisdicción alcanzó en promedio el 4,5%.

I.3.2. LA PROVINCIA DE TUCUMÁN Y SU SITUACIÓN DURANTE EL PERÍODO 1988-2002.

Como fuera mencionado en secciones anteriores, la última Ley Convenio en materia de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley 23.548 del año 1988, asumió características muy similares a las presentadas por la Ley 20.221.

Por el lado de la distribución primaria, se advirtió un incremento en la participación de las Provincias por razones vinculadas a la descentralización de servicios educativos y de salud a las provincias durante fines de los años setenta[18].

En el caso de la distribución secundaria los coeficientes legales fueron determinados a partir de las transferencias efectivas de recursos que el Gobierno Nacional realizó durante el período de vacío legal y en donde funcionaron los Convenios Financieros Transitorios. De esta forma, con respecto a la Ley 20.221 los coeficientes dejan de tener algún tipo de racionalidad económica o criterio explícito de determinación (ver CUADRO Nº 21).

El coeficiente que la Ley asigna a la provincia de Tucumán alcanza el 4,77%, el cual supera al que surgía de la aplicación de la Ley 20.221[19].

Sin embargo, las modificaciones operadas sobre la Ley 23.548 durante la década del noventa, generaron una brecha entre el coeficiente legal y el real o efectivo que presentaron las provincias[20].

Para el caso de la provincia de Tucumán, los coeficientes secundarios reales para cada uno de los años desde que fuera sancionada la Ley 23.548 se muestran en el CUADRO Nº 22[21].

Se observa que el coeficiente de Tucumán declina durante casi todo el período, repuntando durante el último año. Este sendero se debe fundamentalmente a la afectación de recursos vinculados al Impuesto a las Ganancias que se destinan al financiamiento de obras de infraestructura social básica en el ámbito del conurbano bonaerense. El Fondo del Conurbano Bonaerense se crea en el año 1992 a partir de

---

[18] En secciones posteriores se presenta la distribución primaria real o efectiva, que muestra que la actual participación de las Provincias se encuentra en niveles aún inferiores a los establecidos en la Ley 20.221.

[19] La gran mayoría de las provincias se encuentra en una situación relativa mejor a la que presentaba con la Ley 20.221 Esto se debe a que la provincia de Buenos Aires vio disminuido su coeficiente en favor del resto de provincias (22,00% versus 28,13%)

[20] La evolución de los cambios en la distribución primaria y secundaria debido a las modificaciones establecidas en la Ley 23.548 fue presentados en la sección I.1.1 y es tratada en detalle en la sección II.2.

[21] A partir del año 1990, estos coeficientes fueron calculados incluyendo la asignación correspondiente a la provincia de Tierra del Fuego. Por lo tanto, no son estrictamente comparables con los establecidos para 22 provincias en la Ley del año 1988. Sin embargo, los resultados no cambian sustancialmente. Para el año 2003, sin considerar a Tierra del Fuego, la participación de Tucumán es del 4,68% en lugar de 4,62%.

la afectación del 10% del Impuesto a las Ganancias. En tal sentido el coeficiente de Buenos Aires crece velozmente desde ese año en adelante. Sin embargo, a partir del año 1996 se aplica un tope sobre el Fondo, estableciéndose que la asignación no podía superar los $650 millones anuales. Asimismo, el excedente sobre los $650 millones y hasta alcanzar el 10% de la recaudación del gravamen se repartiría entre el resto de jurisdicciones provinciales (incluida Tucumán). De esta forma, conforme fue creciendo la recaudación del impuesto a los ingresos, la participación de la provincia de Buenos Aires fue disminuyendo en favor del resto de jurisdicciones por efecto de la cota[22]. Así es que durante el año 2003, el Impuesto a las Ganancias creció en forma espectacular disminuyendo la participación de Buenos Aires y creciendo la participación del resto de jurisdicciones, entre ellas Tucumán.

I.3.3. LA SITUACIÓN ACTUAL: PERSPECTIVAS EN UN CONTEXTO DE IMPORTANTES INCREMENTOS EN LOS NIVELES DE RECAUDACIÓN NACIONAL.

A partir del abandono del régimen de convertibilidad y la paridad cambiaria, la recaudación tributaria nacional evidenció un espectacular incremento debido fundamentalmente a la conjunción de dos efectos: el incremento de los precios internos y la importante recuperación de la actividad económica[23].

Dentro de este contexto, a partir del mes de marzo de 2002 y con la promulgación de la Ley 25.570 que refrendaba el Acuerdo Nación–Provincias suscripto en febrero del mismo año, la distribución de recursos nacionales volvió a fluctuar según el comportamiento de los impuestos sujetos a distribución. Es decir, la tendencia observada en los ingresos redundó en transferencias crecientes con destino a las Provincias[24].

Estas transferencias crecientes continúan durante el año 2004 y parecen mantener la tendencia durante los próximos años en razón de un contexto de ingresos

---

[22] Actualmente el Fondo del Conurbano Bonaerense representa aproximadamente un 4% de lo recaudado en concepto del Impuesto a las Ganancias.

[23] Los recursos tributarios nacionales mostraron un incremento del 11% entre 2002 y 2001 y de un 43% entre 2003 y 2002.

[24] Las remesas Nación-Provincias por todo concepto, Coparticipación Federal de Impuestos más impuestos de asignación específica, crecieron en 2003 con respecto a 2002 en un 53%.

nacionales en aumento. El CUADRO Nº 23 resume la recaudación estimada para los años 2004, 2005 y 2006[25].

En tal sentido, se muestra un incremento ingresos impositivos entre 2005 y 2004 del 12% y del 9% entre el bienio siguiente.

Sin lugar a dudas, este incremento convalidaría un mayor nivel de transferencias con destino a los fiscos provinciales. A partir de los niveles de recaudación descriptos se estimaron las remesas con destino al conjunto de provincias y por ende, las correspondientes a Tucumán[26].

Más allá del incremento lógico en los montos absolutos transferidos a la provincia de Tucumán (ver CUADRO Nº 24) es dable destacar la mayor participación real o efectiva de esta jurisdicción sobre el giro total a las administraciones provinciales.

Esta mejora relativa tiene su explicación en la suba esperada en la recaudación del Impuesto a las Ganancias. Como fuera explicado en la sección anterior, el tope establecido en el año 1996 sobre la asignación destinada al conurbano bonaerense empeora el coeficiente secundario de la provincia de Buenos Aires en beneficio del resto de jurisdicciones provinciales[27]. Este fenómeno continuaría los próximos años en la medida que se produzcan incrementos importantes en la recaudación del impuesto a los ingresos.

---

[25] El año 2004 presenta datos de recaudación efectiva hasta el mes de julio y el resto del año surge de una estimación presentada en agosto último por la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal dependiente del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Para la estimación de los años 2005 y 2006 se aplicaron las tasas esperadas de crecimiento en la recaudación, oportunamente presentadas en el Presupuesto de la Administración Nacional 2004.

[26] Considérese que solo se estiman las transferencias vinculadas a la Ley 23.548 y sus leyes modificatorias y complementarias. De esta forma, no se consideran las remesas relacionadas con la distribución de los impuestos de asignación específica. Esto permite comparar los coeficientes que se obtienen con aquellos presentados en la sección anterior. En este caso se incluyen nuevamente para el cálculo las transferencias con destino a la provincia de Tierra del Fuego. El coeficiente del año 2004, 4,70%, es directamente comparable con el valor de 4,62% correspondiente al año 2003 que se observa en el cuadro anterior.

[27] Para el corriente año se estima que la participación de la provincia de Buenos Aires sería inferior al 22% cuando en 2003 alcanzó el 23,73%. Téngase en cuenta que durante el presente período, el Impuesto a las Ganancias crecería un 53% con respecto a 2003.

II. LA VISIÓN CUANTITATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS NACIÓN – PROVINCIAS DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE LA LEY 23.548

II.1. La distribución de la Ley 23.548

II.1.1. Distribución Primaria y Distribución Secundaria

La Ley 23.548, promulgada en el mes de enero de 1988. estableció coeficientes de carácter primario y secundario de asignación de los impuestos nacionales sujetos a distribución.

Los coeficientes primarios intentaron captar las mayores responsabilidades de gasto de los gobiernos provinciales producto de la descentralización en materia de educación y salud de fines de los años setenta y comienzo de los ochenta. A su vez, se consideró oportuno continuar con la vigencia de un fondo (Fondo de ATN) orientado a resolver problemas coyunturales en los gobiernos provinciales.

En tal sentido, los coeficientes primarios establecidos fueron:

a. Gobierno Nacional - 42,34%

b. Provincias – 54,66%

c. Recupero del nivel relativo de cuatro Provincias – 2,00% (Buenos Aires, Chubut, Neuquén, Santa Cruz)

d. Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) – 1,00%

Por el lado de los coeficientes secundarios se intentó respetar la situación relativa que cada una de las provincias había asumido durante el período de vacío legal en materia de Coparticipación Federal de Impuestos (período 1985-1987). De tal forma, los coeficientes secundarios legales originales, se establecieron considerando el porcentaje asignado a cuatro Provincias en concepto de recupero de su nivel relativo (ver detalle en CUADRO Nº 25).

II.1.2. Los casos especiales de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Tierra del Fuego.

El artículo 8° de la Ley 23.548 disponía que la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego recibirían una asignación de parte de la Nación, compatible con los recursos recibidos durante el tiempo de vacío legal.

Sin embargo, esta situación fue modificada a partir de la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y de que la Ciudad de Buenos adquirió el carácter de gobierno autónomo.

En tal sentido, Tierra del Fuego recibió inicialmente un 0,388% de la masa coparticipada (Dto. 2.456/90) para luego alcanzar el 0,7% (Dto. 702/99). Mientras que la Ciudad de Buenos Aires recibe desde el año 2003, un 1,4% sobre el mismo monto (Dto. 705/03).

Esto sin lugar a dudas generó modificaciones sobre los coeficientes primarios y secundarios originalmente establecidos en la Ley Convenio.

La participación primaria resulta actualmente como sigue:

a. Gobierno Nacional - 40,24%

b. Ciudad de Buenos Aires – 1,40%

c. Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur – 0,70%

d. Resto de Provincias – 54,66%

e. Recupero del nivel relativo de cuatro Provincias – 2,00%

f. (Buenos Aires, Chubut, Neuquén, Santa Cruz)

g. Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) – 1,00%

Por el lado de la distribución secundaria también se dieron cambios en los coeficientes de distribución. Aún sin considerar dentro de las jurisdicciones provinciales a la Ciudad de Buenos Aires debido a su carácter "especial", la inclusión de la Provincia de Tierra del Fuego modificó los coeficientes secundarios de cada una de las 22 provincias restantes[28] (ver detalle en CUADRO Nº 26). De esta forma, se obtiene el coeficiente legal actual de distribución secundaria que surge por aplicación de la Ley 23.548.

---

[28] Es dable destacar que las provincias no se vieron perjudicadas en valores absolutos, pues la inclusión de Tierra del Fuego dentro del conjunto de provincias implicó asimismo, un incremento en el coeficiente primario de las mismas. En una primera instancia el mismo aumentó de 56,66% a 57,05% y en una segunda etapa de 57,05% a 57,36%.

II.2. Las modificaciones de la década de los noventa.

II.2.1. EFECTOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA DE RECURSOS: LOS COEFICIENTES LEGALES FRENTE A LOS COEFICIENTES REALES.

El objetivo de esta sección es determinar en qué medida los coeficientes de distribución primaria que surgen de la aplicación actual de la Ley 23.548 se han visto modificados por el sinnúmero de alteraciones que operaron durante la década del noventa sobre la Coparticipación Federal de Impuestos. En otras palabras, se trata de comparar, año por año, los *coeficientes legales* con los *coeficientes reales* que surgen por efecto de todas las modificaciones detalladas en la sección I.1.1

Los *coeficiente legales* primarios fueron presentados en las dos secciones anteriores (II.1.1 y II.1.2) y durante los últimos dieciséis años varían únicamente ante las incorporaciones explícitas al régimen de Tierra del Fuego y la Ciudad de Buenos Aires (años 1991 y 1999; 2003) (ver CUADRO Nº 27).

Los *coeficientes reales* presentan por el contrario una alta fluctuación y con una tendencia inevitable hacia el crecimiento en la participación del Gobierno Nacional, motorizada indudablemente por el permanente y creciente desvío de recursos coparticipados al financiamiento del sistema previsional (ver CUADRO Nº 28).

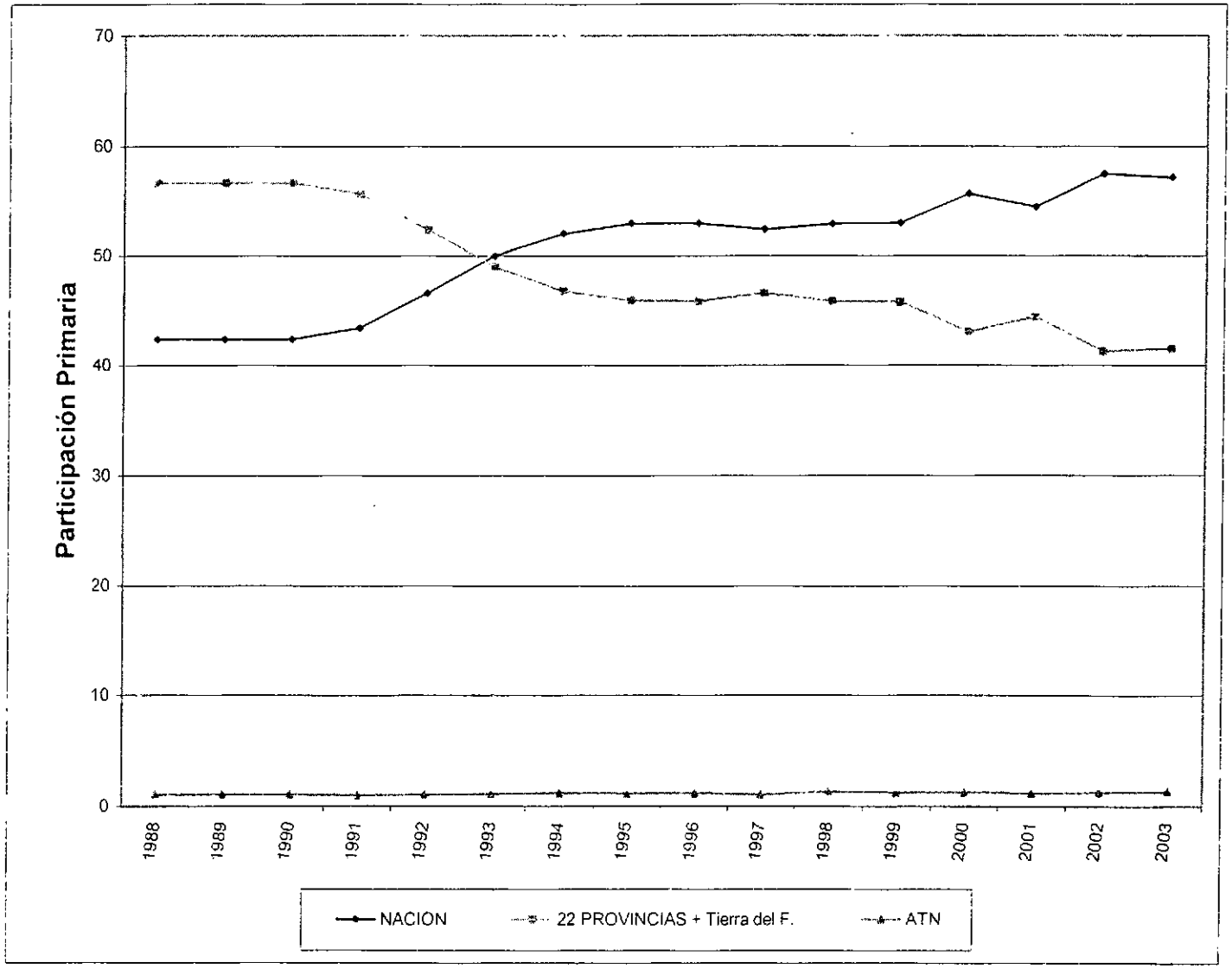
Durante estos años de vigencia de la Ley 23.548 las provincias han cedido quince puntos porcentuales de participación frente a un contexto en donde han enfrentado un conjunto mayor de responsabilidades de gasto (descentralización de servicios educativos y de salud, Ley 24.049). Más aún, la participación primaria provincial es siete puntos inferior a aquella postulada en la Ley 20.221, puesta en vigencia tiempo antes de la primera descentralización de gasto social.

En este sentido, si bien no se observa la cuantía del desvío de recursos al sistema previsional como partida de gasto federal, queda confirmada la afirmación señalada en la sección I.1. que hacía mención al hecho que "*el régimen previsional nacional ha adquirido una participación de tal dimensión en la distribución de impuestos*

coparticipados que prácticamente asume las características de una jurisdicción adicional"[29].

El gráfico muestra el sendero que ha transitado la distribución primaria desde enero de 1988 a la fecha. Además, se distingue la última escalada en la participación del gobierno nacional producto de la coparticipación sólo parcial del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en cuenta Corriente.

[29] El cálculo del desvío de recursos al sistema previsional nacional y el grado de financiamiento de cada una de las jurisdicciones que intervienen en el sistema se presenta en la sección II.2.3.


Participación Primaria
70
60
50
40
30
20
10
0
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
NACION
22 PROVINCIAS + Tierra del F.
ATN

II.2.2. EL CAMBIO EN LOS COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA.

Al igual que en el caso de la distribución primaria, es posible advertir los cambios operados en la distribución secundaria al comparar la distribución legal (*coeficientes legales* que surgen exclusivamente de la Ley 23.548) con la distribución efectiva (*coeficientes reales* que surgen de la Ley 23.548 y sus modificatorias).

En el primer caso se advierten los tres *coeficientes secundarios legales* del período. El primero de ellos muestra la ausencia de Tierra del Fuego y es el que surge de la Ley Convenio original. El segundo contempla el ingreso de Tierra del Fuego generando en consecuencia una caída en la participación relativa del resto de jurisdicciones, aunque vale recordar que sobre una participación primaria mayor. El último muestra el incremento en el coeficiente de la flamante provincia, disminuyendo nuevamente la participación del resto de jurisdicciones (ver CUADRO Nº 29).

Por el lado de los *coeficientes reales*, es importante destacar que aquí se observa el impacto de los cambios legales que en la sección I.1.1 contaban con la característica de afectar los porcentajes de distribución secundaria (por ejemplo, detracciones sobre el Impuesto a la Ganancias con destino a las Provincias y asignados por coeficientes distintos a los de la Ley 23.548). A su vez, es muy evidente el efecto de los cambios en la distribución para el caso de la provincia de Buenos Aires. El Fondo del Conurbano Bonaerense se crea en el año 1992 a partir de la afectación del 10% del Impuesto a las Ganancias. En tal sentido el coeficiente de Buenos Aires crece velozmente desde ese año en adelante. Sin embargo, a partir del año 1996 se le aplica una cota al Fondo, estableciéndose que la asignación no podía superar los $650 millones anuales. Asimismo, el excedente sobre los $650 millones y hasta alcanzar el 10% de la recaudación del gravamen se repartiría entre el resto de jurisdicciones provinciales. De esta forma, conforme fue creciendo la recaudación del impuesto a los ingresos, la participación de la provincia de Buenos Aires fue disminuyendo en favor del resto de jurisdicciones por efecto de la cota[30] (ver CUADRO Nº 30).

---

[30] Actualmente el Fondo del Conurbano Bonaerense representa aproximadamente un 4% de lo recaudado en concepto del Impuesto a las Ganancias.

De la comparación de ambos coeficientes para el año 2003 se desprende que 9 provincias resultan ganadoras y 14 perdedoras con respecto al régimen legal de la Ley 23.548 que contempla el Dto. 702/99 (ver CUADRO Nº 31a).

Adicionalmente, si se establece un ranking entre el ordenamiento legal y el real o efectivo, se observa que los cambios en las posiciones relativas de las jurisdicciones son prácticamente inexistentes. Es decir, un coeficiente de correlación de rangos indicaría una alta correlación entre el ordenamiento legal y el real, lo cual supone que si bien se han dado cambios que modificaron coeficientes, se ha tratado de que cada provincia preserve su lugar con respecto al resto. Esta conclusión es de suma importancia y parece responder a motivaciones políticas que en algún sentido han tratado de mantener el statu quo de la Ley Convenio. Asimismo, muestra lo difícil que parece emprender un nuevo camino que altere esta realidad relativa hacia la búsqueda de un nuevo mecanismo de distribución de impuestos nacionales (ver CUADRO Nº 31b).

II.2.3. IMPACTO FINANCIERO DE LAS CONTINUAS MODIFICACIONES SOBRE LOS ACTORES INTERVINIENTES: LA PROVINCIA DE TUCUMÁN FRENTE AL DEL RESTO DE JURISDICCIONES PROVINCIALES

En las secciones anteriores se hizo mención a la pérdida permanente de participación primaria de las provincias dentro del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. En efecto, se advirtió que el conjunto de provincias había cedido desde el año 1988 a la actualidad, aproximadamente quince puntos porcentuales.

Esto sin dudas, conlleva un perjuicio financiero que, aunque intentó ser parcialmente morigerado con distintas medidas compensatorias, merece ser cuantificado.

El objeto de esta sección es realizar una estimación de la pérdida financiera enfrentada por las provincias durante el período 1991-2003 debido a los cambios que se establecieron sobre la Ley 23.548.

El método de cálculo consiste básicamente en el desarrollo de cuatro pasos:

1. Identificación de las modificaciones que operaron sobre la Ley 23.548 durante cada año del período 1991-2003.

2. Cálculo de los recursos desviados por cada modificación durante cada año, identificando a la jurisdicción beneficiada (*Situación Real*).
3. Cálculo de cómo se hubieran asignado los recursos si no hubiera existido la modificación identificada (*Situación Teórica*).
4. Obtención del resultado o residuo neto identificando la ganancia o pérdida de cada jurisdicción (2 - 3) (Resultado Neto)

En síntesis, se intenta comparar los montos efectivamente recibidos por cada uno de los participantes del arreglo interjurisdiccional (*situación real*) con aquellos que hubieran correspondido a cada una de las jurisdicciones en caso que ninguna de las modificaciones normativas hubiera operado sobre el régimen de coparticipación (*situación teórica*). Si de esta comparación surge que una jurisdicción arroja un resultado positivo, esto indica que la misma es beneficiaria neta de la modificación (se anexan datos en los CUADROS Nº 32 al Nº 73).

En general puede afirmarse que el sistema previsional ha sido el gran beneficiario de las desviaciones de recursos de la masa coparticipable, en virtud de los montos que ha absorbido esta finalidad de gasto del gobierno nacional desde el año 1991 hasta la actualidad. Sin embargo, también se han creado diversos esquemas que como contraposición han intentado paliar el efecto negativo sobre los fiscos provinciales. Asimismo simultáneamente se han establecido cambios como respuesta al impacto que ha causado sobre las variables fiscales la aparición del algún shock macroeconómico como por ejemplo el denominado Efecto Tequila durante el año 1995.

En síntesis, los trece años de alteraciones sucesivas sobre el mecanismo de Coparticipación Federal de Impuestos han posibilitado que el sistema previsional nacional sume una nueva fuente de financiamiento para la cobertura de sus prestaciones. Durante el período 1991-2003 el sistema de Seguridad Social Nacional ha absorbido $80.000 millones cuyo destino natural era engrosar los ingresos del Tesoro Nacional y los Gobiernos Provinciales. En este sentido, en términos netos el gobierno federal y los fiscos provinciales han resignado fondos coparticipados en partes prácticamente iguales de manera de contribuir al financiamiento de esta responsabilidad de gasto federal.

Por último, cabe señalar que dentro de los mecanismos que más contribuyeron al financiamiento del SIJyP se destaca el desvío del 15% de la masa coparticipable que representó el 50% del total de fondos destinados al gasto en prestaciones previsionales. En el caso particular de la provincia de Tucumán, la pérdida acumulada alcanza los $2.220 millones representando un 5,42% de los recursos resignados por el conjunto de Provincias. Este último porcentaje resulta relevante si se considera que esta jurisdicción tiene una participación secundaria actual en la Ley 23.548 igual al 4,71%. Es decir, la Provincia de Tucumán soporta una carga relativa mayor a lo que recibe habitualmente en concepto de recursos coparticipados según la Ley Convenio.

Para finalizar, un resumen de los efectos financieros de las reformas operadas sobre la Ley 23.548 mostraría que a pesar de las compensaciones recibidas, las Provincias han resultado perdedoras netas durante todo el período bajo análisis, mientras que los sistemas previsionales, nacional y provinciales, han resultado beneficiados en virtud de que han recibido recursos que originalmente no les pertenecían (ver CUADRO Nº 74).

III. LA REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL EN EL MARCO DE LOS REGÍMENES DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS COPARTICIPABLES.

III.1. El proceso de transferencia de las Cajas Previsionales Provinciales al ámbito nacional.

En nuestro país, las jurisdicciones provinciales detentan el poder originario, y la Nación detenta la cuota de poder que las provincias delegan en ellas. En el artículo 104 de la Constitución Nacional se establece que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hallan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación.

En particular, la facultad de dictar leyes sobre seguridad social no está expresamente delegada. Sin embargo, el artículo 67 inciso 11 de la Constitución establece que es facultad compartida el dictado de normas en materia de seguridad social, ya que tanto la Nación como las provincias, en su ámbito, tienen facultad de dictar normas de seguridad social.

Esta facultad "concurrente", da lugar a que se encuentre en las constituciones provinciales, responsabilidades de los gobiernos provinciales en materia de regulaciones a la seguridad social y especialmente a las jubilaciones y pensiones.

De hecho, todas las provincias llegaron a tener su propio régimen previsional y su propia administración (cajas o institutos de previsión social provinciales). Es más, la creación de cajas previsionales públicas en las provincias ha sido extensiva a ciertas municipalidades[31] .

Sin embargo, a lo largo de los años los regímenes se han visto amenazados por una serie de conflictos y la adopción de políticas erróneas, desencadenando importantes déficit de los sistemas de previsión, que terminarían representando los principales "culpables" de las crisis de las finanzas provinciales.

Surgió entonces, en los 90's la necesidad de avanzar en la reforma estructural del sistema previsional argentino (nacional y provincial-municipal), y como consecuencia de ello desde el Gobierno Nacional se ha trabajado en el diseño e instrumentación de políticas que tendrían por objeto uniformar los sistemas previsionales provinciales

---

[31] Cuatro de la provincia de Entre Ríos, cinco en Santa Fe, el municipio de Neuquén, el de San Miguel de Tucumán y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

a partir de su incorporación al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones regido por la Ley Nº 24.241.

La iniciativa del Gobierno Nacional se formalizó mediante la suscripción del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento con los Gobiernos Provinciales, en donde se incorporaba una cláusula por la cual el Estado Nacional se comprometía a aceptar el traspaso de los Sistemas Provinciales de Previsión Social al nuevo régimen nacional.

En la sección siguiente se describe en detalle la instrumentación del proceso de transferencia de las cajas previsionales a la órbita del gobierno nacional así como su evolución desde el año 1994 hasta la actualidad.

III.1.1. EL PROCESO DE TRANSFERENCIA: CARACTERÍSTICAS DEL FENÓMENO Y JURISDICCIONES QUE ADHIRIERON.

III.1.1.1. Características de los Sistemas Previsionales Provinciales y Municipales

Previo al análisis del fenómeno del traspaso de las cajas previsionales al ámbito del Sistema Nacional, es fundamental realizar una breve descripción de los aspectos institucionales de las cajas previsionales en el ámbito subnacional. A continuación se avanza sobre esta realidad.

Marco Legal de los regímenes previsionales subnacionales

Entre las competencias que establecen las constituciones provinciales para sus estados, se hace alusión especial al otorgamiento de los beneficios de la seguridad social para los trabajadores provinciales y municipales. En este sentido, cada jurisdicción estipula las características propias de su sistema, bajo un esquema de régimen de reparto propio de la antigua concepción de cobertura previsional.

En el marco de esta primera definición constitucional, los estados provinciales implementan regímenes previsionales mediante el dictado de normas (leyes y reglamentaciones) que le confieren el marco legal para su funcionamiento.

Si bien algunas constituciones provinciales han establecido la posibilidad de coordinar acciones y políticas conjuntamente con el Gobierno Nacional, en la práctica no se han observado avances de este tipo. Como consecuencia de la

ausencia de una coordinación interjurisdiccional, es de esperar que con el tiempo coexista una multiplicidad de regímenes, con una amplia gama de características diferentes para cada régimen respecto a requisitos de cada uno de ellos.

En verdad, cuando se analizan en forma comparativa los diferentes regímenes, se identifican grandes distorsiones e inequidades de un sistema respecto a otro. Más adelante estudiaremos estas diferencias en detalle.

Administración de los Sistemas Previsionales

Respecto a la administración de los sistemas previsionales provinciales, encontramos que éstos son administrados por Institutos o Cajas Previsionales, con personería jurídica y autarquía administrativa y financiera. En general, su gerenciamiento es llevado a cabo a partir de cuerpos colegiados que representan a las partes involucradas, esto es: i) Poder Ejecutivo Provincial, ii) aportantes al sistema (empleados tanto provinciales como municipales) y iii) beneficiarios del régimen.

Régimen basado en el reparto

El esquema de funcionamiento - financiamiento de los regímenes públicos provinciales se basa en el criterio de reparto. La característica principal de este tipo de régimen, reside en el principio de solidaridad de los aportantes (activos) respecto del sistema en general. Es decir, los recursos que nutren al sistema (aportes personales y contribuciones patronales sobre la masa salarial) no tienen características de ahorro personalizado, en el sentido de que no existe una titularidad del aportante sobre esos fondos, sino que pasan a engrosar la masa de ingresos disponibles para financiar globalmente las prestaciones del sistema.

Bajo este esquema, es el gobierno provincial el que garantiza las prestaciones que debe realizarse a la clase pasiva, llevando a los estados a asumir el compromiso ineludible respecto al financiamiento de los déficit de funcionamiento del régimen, obligándolos a tener que afectar, llegado el caso, recursos de libre disponibilidad (aportes del tesoro nacional, recursos no tributarios, recursos de origen nacional a las provincias, etc.).

Cuando los aportes no están asociados a un titular individual y a su vez existe un

compromiso de garantía respecto de las prestaciones, se generan fuertes distorsiones llevando a que los beneficios que se otorgan no se correspondan con las posibilidades genuinas de financiamiento. Ello, adicionado al deterioro progresivo de la relación activos / pasivos (tasa de sostenimiento), la erosión que provoca la inflación sobre los recursos, y la utilización de los recursos propios del sistema previsional (ahorros para la atención de las pasividades) para fines ajenos al de los sistemas de retiro, llevaron a la crisis actual de las administraciones previsionales provinciales.

Desde este punto de vista, las políticas llevadas a cabo por el Gobierno Nacional, estaban enfocadas a modificar estructuralmente las pautas de administración de los recursos previsionales provinciales, con el fin de que las finanzas de los institutos o cajas provinciales no se vean perjudicados por la necesidad de los gobiernos provinciales.

Si bien existe autarquía financiera y administrativa, la gestión de los organismos previsionales guarda una fuerte correspondencia respecto de la gestión de las administraciones provinciales. Los gobiernos Provinciales han recurrido a los recursos previsionales, en algunos casos coyunturalmente y en otros de manera estructural, para financiar sus desequilibrios financieros, ya sea mediante la apropiación de los recursos acumulados, o bien postergando los aportes patronales y personales que debían transferir en su carácter de empleador y agente de retención.

Alcance de la Cobertura Previsional

Los regímenes previsionales en los gobiernos subnacionales alcanzan en general a las siguientes categorías de individuos: i) personal temporario o permanente de los tres poderes de los estados provinciales, en relación de dependencia (personal del escalafón general, docentes, legisladores, magistrados y funcionarios judiciales, personal de seguridad, personal del escalafón salud), ii) empleados y autoridades municipales, iii) personal de las empresas públicas, bancos provinciales y organismos descentralizados.

Puntualmente, en algunas Provincias (Catamarca, Entre Ríos y La Rioja) existen regímenes de jubilaciones especiales, que comprenden a las Amas de Casa.

Algunas Provincias otorgan pensiones graciables, esto es beneficios jubilatorios sin correspondencia alguna con respecto a aportes específicos realizados por el beneficiario (Buenos Aires, La Rioja).

Asimismo, se han detectado regímenes especiales que involucran algunas actividades específicas en algunas jurisdicciones. A modo de ejemplo, pueden citarse el del Banco de la Provincia de Buenos Aires, los del Colegio de Abogados de la Provincia de Jujuy y del personal de los Colegios y Cajas Profesionales de la Provincia de Santa Fe (por convenio fueron incluidos en los regímenes previsionales de las respectivas provincias).

Prestaciones Garantizadas

Entre las principales prestaciones que son garantizadas por los regímenes previsionales provinciales, se pueden mencionar: (i) Jubilación Ordinaria, concedida a partir de requisitos mínimos preestablecidos de edad y años de servicio y de aportes, (ii) Jubilación por invalidez, (iii) Jubilación por Edad Avanzada, (iv) Retiro Policial, (v) Pensión por muerte del beneficiario directo.

A su vez, dependiendo de cada provincia, existen regímenes diferenciales que involucran a determinados funcionarios como Legisladores, Jueces y Funcionarios Judiciales, los cuales por sus ventajosas condiciones son denominados genéricamente como Jubilaciones de Privilegio. Además, en algunas provincias se establecieron por un período limitado jubilaciones anticipadas (Córdoba, por ejemplo) que permitieron el acceso al beneficio jubilatorio con una significativa reducción de los requisitos mínimos, en comparación con una jubilación ordinaria. Este hecho contribuye a explicar los mayores desequilibrios de los sistemas previsionales.

Requisitos y Alícuotas de Aportes

Como último elemento diferencial merece mencionarse el tratamiento de los requisitos mínimos de edad, de servicios y de aportes, y las alicuotas de aportes patronales y contribuciones personales a los sistemas previsionales.

Cada provincia, para cada régimen (general, docentes, policial, regímenes especiales, entre otros) establece los requisitos de edad, de años de servicios y de

aportes (por lo general menores a los establecidos a nivel nacional). Las alícuotas de aportes y contribuciones también son diferenciadas según el régimen y según la provincia.

Esta situación lleva a que sea imposible sintetizar en este espacio la situación de las provincias, más allá de señalar la distorsión en el tratamiento interjurisdiccional (a igual trabajo en distintas provincias) e intrajurisdiccional (entre las distintas actividades desarrolladas por los empleados públicos al interior de una provincia).

Los efectos financieros de la unificación de alícuotas al momento de traspaso (aumento-baja de salarios reales en el caso de los aportes personales; ahorro-aumento del gasto público en el caso de las contribuciones patronales) también fueron objeto de análisis sin que se pueda reseñar una tendencia en el presente documento.

El detalle de la situación respecto a los requisitos de edad para cada provincia y las alícuotas de aportes y contribuciones sobre la nómina salarial, así como la pensión mensual promedio que otorga para uno de los regímenes se expone en el CUADRO Nº 75 del Anexo al presente Informe.

Luego de esta breve descripción general de los regímenes previsionales provinciales, se analiza la evolución del proceso de transferencia de las cajas previsionales iniciado en el año 1994.

III.1.1.2. Evolución de las Cajas Previsionales Provinciales transferidas y no transferidas a la órbita del Sistema Nacional.

Antes del lanzamiento de la reforma integral del sistema previsional argentino del año 1994, el sistema previsional público provincial estaba basado en el criterio de solidaridad intergeneracional de los aportantes a un sistema de reparto simple, la garantía de los gobiernos provinciales respecto al financiamiento de cualquier desequilibrio que pudiera afectar el pago de las prestaciones de la clase pasiva, gran diferencia respecto a lo requisitos mínimos de acceso a las prestaciones en las diferentes jurisdicciones y un haber medio relativamente elevado con relación al establecido por el régimen nacional.

Luego de iniciarse la reforma al sistema previsional nacional, los organismos de

previsión provinciales presentaban una situación de déficit de caja generalizado, generando fuertes desequilibrios fiscales, tanto a nivel provincial como consolidado del sector público. Sólo en algunos casos aislados, los sistemas presentaban claras tendencias de equilibrios financieros, en particular, en aquellas provincias con sistemas "jóvenes" (Chubut, La Pampa, Neuquén). Por otra parte, provincias como la de Buenos Aires, presentaban sistemas relativamente "sanos" dado el mejoramiento transitorio que evidenciaba luego de la transferencia a la órbita provincial de un sinnúmero de trabajadores activos correspondientes a la educación pública nacional[32]. En verdad, si bien la relación activos / pasivos mejoraba, las provincias absorbían potenciales beneficiarios con una situación desde el punto de vista actuarial compleja.

A continuación se muestran las principales causas que explican el debilitamiento de la situación financiera de las cajas previsionales a inicios del año 1994.

i) **Prestaciones de tipo no Contributivas:** en la gran mayoría de las provincias existían mecanismos de acceso a las prestaciones por parte de individuos que no eran aportantes al régimen. Ello generó transferencias para situaciones que debieran considerarse ajenas al régimen previsional.

ii) **Privilegios discrecionales para algunos sectores:** es común la existencia de regímenes de privilegios para legisladores y funcionarios políticos o para el personal del poder judicial, basados en prestaciones baja la determinación de haberes excesivamente altos y requisitos de pocos años de aportes.

iii) **Regímenes especiales**

a. **Régimen para la Policía:** en los regímenes provinciales se incluían sistemas de retiros para el personal de la policía, que no deberían estar incluidos dentro de los sistemas previsionales, ya que las prestaciones para los beneficiarios de este sistema no se están dirigidas a la protección de la vejez, sino que responden a necesidades propias de la

[32] Es importante destacar que Argentina sufrió un cambio trascendental desde inicioS de los 80's hasta fines de 1994 respecto a la descentralización de servicios del ámbito nacional a la órbita de los gobiernos subnacionales, principalmente en las funciones relativas a educación y salud

función llevada a cabo, renovación de los cuadros superiores, condiciones físicas optimas de los agentes, etcétera.

b. **Jubilación para amas de casa:** respecto a los beneficios derivados de este sector de trabajadores, existen discusiones en relación a si corresponde considerarlas como prestaciones previsionales. Básicamente, como los aportes son de tipo voluntario (no compulsivo), es lógico que se encuentren adheridas sólo las amas de casa con edad próxima a la edad de retiro, generando como consecuencia lógica un desfinanciamiento del sistema.

iv) **Ausencia de criterios actuariales en el cálculo de los beneficios:** Una gran cantidad de las cajas previsionales provinciales no cuentan con sistemas basados en el cálculo actuarial y demográfico previo para la determinación del beneficio, ni con cálculos que estimen el impacto del comportamiento demográfico futuro y económico-social.

v) **Inexistencia de límites en los haberes**: Por lo general, ninguno de los sistemas provinciales establecía topes para los haberes jubilatorios. Los regímenes públicos provinciales y municipales efectúan prestaciones que en muchas oportunidades superan en gran medida el monto de las prestaciones del Sistema Nacional (en este último siempre existieron topes máximos en las prestaciones).

vi) **Mecanismos de determinación del haber jubilatorio:** La norma que regula la forma de determinar el haber jubilatorio permite al trabajador antes de jubilarse realizar especulaciones respecto al monto del haber previsional futuro.

vii) **Condiciones de acceso al beneficio:** En algunos regímenes provinciales, la propia norma regulatoria es muy flexible (o elástica) otorgándole al poder ejecutivo o al directorio de la caja o instituto previsional, la posibilidad de fijar los valores deseados respecto a las tasas de contribuciones y aportes. Además, es notoria la diferencia de las edades de acceso a las prestaciones respecto a las requeridas en el sistema nacional (entre cinco y diez años menos).

viii) **Componentes salariales no remunerativos:** dado que en los últimos años la administración pública provincial determinaba remuneraciones complementarias a los salarios mediante el establecimiento de *sumas fijas, adicionales no remunerativos o adicionales no bonificables*, y las cortes de justicia provinciales se han expedido indicando que cualquiera sea el nombre de las sumas percibidas por el trabajador, deberán integrar la remuneración por todo concepto, los salarios sobre los que se toma la base de cálculo del haber jubilatorio suelen ser muy altos.

ix) **Imprecisiones en la determinación de las prestaciones por invalidez:** son excesivamente altos los beneficios correspondientes a prestaciones por invalidez, lo que incide profundamente en las finanzas de los distintos sistemas provinciales. En efecto, este tipo de prestaciones produce efectos acumulativos al otorgarse a edades tempranas y percibirse durante un período de tiempo mayor al que en algunos casos resultaría necesario. En gran parte, mientras que el fundamento del otorgamiento de este beneficio está asociado a la invalidez de un individuo en el ejercicio de una profesión u oficio específico, no se tiene en cuenta que existe una capacidad residual del trabajador en condiciones de invalidez, que es empleada para la realización de otras actividades.

Sin lugar a dudas, son muchas las causas que pueden esgrimirse para explicar los profundos problemas financieros que enfrentaron y enfrentan algunos de los regímenes previsionales provinciales. A pesar de ello, en forma consolidada (del conjunto de los sistemas) la tasa de sostenimiento ha evidenciado guarismos cercanos al 2,4. Esto significa que con una tasa de aportes (aportes más contribuciones) sobre la nómina salarial del 27% promedio como evidencian la mayoría de las cajas provinciales, es posible mantener una tasa de sustitución del salario cercana al 65%, lo que representa haberes promedios relativamente altos comparados con los del régimen nacional[33].

---

[33] Actualmente, para el conjunto de las ex – cajas provinciales, la tasa de sostenimiento ronda el valor de 1,9 y la tasa de sustitución del salario es de 87% (ver detalle en Sección de Indicadores de las Ex – Cajas Provinciales del Informe de la Gerencia de Finanzas del ANSES)

Obviamente, este indicador que muestra la relación de activos con respecto a pasivos no registra los mismos valores en todas las jurisdicciones. El aparente equilibrio en los sistemas provinciales se debe principalmente a la influencia de los sistemas previsionales más jóvenes en el conjunto.

Breve descripción financiera de las Cajas Previsionales Provinciales

En apartado se analiza brevemente la situación financiera de las cajas previsionales provinciales, lo que constituyó uno de los principales indicadores evaluados al momento de analizar el proceso que diera lugar al traspaso de las administraciones previsionales provinciales al sistema nacional.

¿Cuál era el estado financiero de las cajas previsionales de las provincias en el año 1994?.

Al estudiar la estructura financiera de los sistemas previsionales resultaba notoria la situación de déficit de caja que evidenciaban los distintos regímenes, siendo la provincia de Río Negro la que atravesaba el mayor resultado financiero negativo en magnitud absoluta. Su déficit alcanzaba cerca de los $90 millones de pesos al año, seguido de Córdoba con alrededor de $80 millones, San Juan y Santa Fe, ambos con déficit de $62 millones, otras provincias como Jujuy, Salta, y Tucumán superaban los $50 millones de déficit, luego la Provincia de Mendoza con más de $36 millones, y Entre Ríos con $46 millones de pesos.

No existen dudas de que las dificultades para realizar las prestaciones bajo este escenario eran evidentes (ver el detalle a inicios del año 1994, para cada uno de los regímenes previsionales provinciales vigentes en ese momento en el CUADRO Nº 76 del Anexo).

En estas provincias, el gasto público estaba integrado principalmente por salarios y jubilaciones. En promedio, el gasto en personal de la administración pública provincial alcanzaba el guarismo del 65% respecto del total del gasto público y las prestaciones jubilatorias estaban representadas por un 15% adicional (es decir, un 80% del gasto se desviaba sólo a estos dos conceptos).

Estos acontecimientos estaban explicados por la fuerte explosión de los gastos en remuneraciones al sector público provincial originados entre el período 1991-1995,

debido en gran parte a la descentralización de los servicios públicos de la educación básica y la salud al ámbito provincial y su consecuente incremento en salarios y planta de personal en estos sectores.

El impacto de las finanzas provinciales sobre el sector público consolidado era muy significativa, donde el gasto público en los niveles de gobierno provincial y municipal representaba alrededor del 46% del total. A fines de 1994, las provincias absorbían casi la totalidad de las responsabilidades de gasto en educación básica, salud pública y asistencia social (97%, 92% y 84% respectivamente respecto al gasto consolidado en cada una de las funciones). Por su parte, los recursos propios del conjunto de las provincias representaban sólo el 18% del sector público, y estos permitían financiar el 37% de sus gastos. Bajo este contexto, en el año 1995 el déficit consolidado de las provincias alcanzó los $3.100 millones, lo que representaba un 1,2% del PBI. La deuda acumulada consolidada para las 24 jurisdicciones provinciales alcanzó los $14.217 millones (es decir, el 55% de los recursos provinciales). En este escenario, las transferencias del gobierno nacional significaban una fuente de financiamiento esencial de los déficit provinciales. De hecho, las transferencias de recursos de origen nacional representaban el 58% del total de los recursos públicos provinciales, y en algunas provincias representaba casi la única fuente de financiamiento.

Este contexto fue más que propicio para encarar una reforma integral de la administración pública, mediante un acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Estados Provinciales.

El Proceso de Transferencia de las Cajas

En agosto de 1993, se sanciona el Pacto Federal Para El Empleo, La Producción y El Crecimiento, en donde se estipulaba entre otras cosas, que el Estado Nacional absorbería el traspaso de las Cajas de Jubilaciones Provinciales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que era el nuevo régimen previsional que se proponía sancionar la Nación[34].

Por su parte, los gobiernos provinciales se comprometían a llevar a cabo acciones en materia de imposición fiscal provincial, como la derogación de impuesto de sellos,

---

[34] Este régimen excluía las Cajas Profesionales que prevé el art. 56 de la ley N° 18.038.

a la transferencia de combustible, a la energía eléctrica, a los intereses de depósitos bancarios y el reemplazo del impuesto a los ingresos brutos por un impuesto general al consumo; privatización de empresas, bancos y otras propiedades del estado provincial; eliminación de restricciones a la oferta de bienes y servicios, y de intervenciones en mercados; aceptación de la aplicación directa de modalidades, procedimientos, criterios y acciones nacionales en las provincias.

El Gobierno Nacional, en este esquema, debía aceptar suscribir un convenio de transferencia sólo con aquellas provincias que cumplan con los criterios de elegibilidad, mediante el que se garantizaba la delegación por parte de la provincia de la facultad de legislar en materia de previsión a la nación, la disolución de los regímenes ordinarios o especiales de la provincia, que se mantengan en el ámbito provincial los juicios por reclamos anteriores a la transferencia y las obligaciones derivadas de aumentos posteriores al Pacto Fiscal, y además, otorguen preferencia al pago de las contribuciones de los empleados públicos provinciales; y, asegurar el cumplimiento de la reducción de los déficit provinciales por un monto equivalente al alivio fiscal otorgado por la transferencia.

Los objetivos primordiales de la reforma de las cajas previsionales provinciales mediante su transferencia al sistema nacional, eran los de regularizar y centralizar la normativa previsional, eliminando un gran número de privilegios, distorsiones e inequidades que provocaban los sistemas provinciales y morigerando el impacto de mediano y largo plazo de los déficit de las cajas provinciales sobre las finanzas públicas consolidadas.

En el marco de este Pacto Federal, se establecían funciones específicas para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este organismo sería el encargado de llevar a cabo la auditoría de los pasivos de las cajas previsionales provinciales transferidas, la aplicación de la Ley 24.463 (solidaridad previsional) para adecuar los beneficios al sistema nacional, la absorción administrativa de los sistemas transferidos; la actualización de la nómina de activos y de los derechos adquiridos; el establecimiento de mecanismos para asegurar la correcta percepción de las contribuciones patronales y los aportes personales y la verificación de información de activos / pasivos de las cajas transferidas.

Claramente, el Gobierno Nacional, en el marco del pacto fiscal, propuso la transferencia de los regímenes previsionales al sistema nacional (SIPyJ) con el objeto de eliminar la incidencia de los déficit de las cajas previsionales provinciales.

Con esta política, el estado nacional se aseguraba el fortalecimiento de la solvencia de las finanzas públicas provinciales, así como la reducción en las diferencias entre montos jubilatorios y aportes derivados de las leyes provinciales en comparación con el régimen nacional y la eliminación de las fuertes distorsiones que se habían introducido a lo largo del tiempo en los sistemas previsionales subnacionales. A su vez, con la transferencia, las provincias estaban obligadas a efectivizar el pago de los aportes previsionales a la administración nacional evitando moras. Para asegurar el pago, las provincias estaban obligadas a garantizar el pago de los aportes con deducciones sobre los recursos correspondientes al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Más allá de los profundos cuestionamientos al proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales, parecía apropiado en esa circunstancia, integrar los regímenes en un sólo sistema nacional de manera de establecer normas generales aplicables a la totalidad de activos y pasivos, que permita eliminar deficiencias palpables de los regímenes en las provincias. Claramente, la gran cantidad de regímenes diferentes provocaba fuertes inequidades intrajurisdiccionales, y profundos déficit que afectaban las finanzas públicas en cada una de las provincias.

Sin embargo, el proceso de traspaso no encontró una solución definitiva a los conflictos que se originaron en las distintas jurisdicciones. Las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales, mejoraron el resultado financiero de sus cuentas públicas al compararlo con ejercicios de años posteriores, salvo en casos aislados en que la situación empeoró. A pesar de ello, no se puede asegurar que dicho mejoramiento general se deba específicamente a la transferencia de las cajas previsionales al ámbito de la nación. En muchas provincias se realizaron reformas estructurales de las administraciones públicas que repercutieron fuertemente en las cuentas públicas. De hecho en muchas provincias, la situación financiera mejoró por los programas de reformas encarados y los sistemas previsionales permanecieron en el ámbito del gobierno provincial (ver algunos números comparativos luego de

cuatro años de encarada la reforma del Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones para aquellas provincias que en la actualidad han transferido sus cajas previsionales en el CUADRO Nº 77).

En verdad, el objetivo de crear un sistema centralizado que unifique todos los regímenes no ha sido alcanzado, ya que en la actualidad subsisten 13 regímenes provinciales que no han adherido al sistema nacional, en donde se encuentra la mayor cantidad de aportantes y beneficiarios provinciales. De hecho, las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe que no han transferido sus cajas previsionales constituyen las jurisdicciones que concentran a la mayor población nacional y a su vez, representan a 65 de las cajas de previsión para profesionales.

Por otra parte, no ha sido sancionada ninguna norma que regule la reciprocidad de los beneficios jubilatorios, incluyendo alguna disposición sobre portabilidad de fondos, situación que constituye un grave problema para la resolución de los beneficios previsionales en los casos en que interviene más de una caja o sistema previsional[35]. En la actualidad, las solicitudes de prestaciones previsionales se rigen por la aplicación de la regla de *caja otorgante del beneficio* de se deriva de lo establecido por el artículo 168 de la Ley 24.241, que toma como base la mayor cantidad de años de servicios prestados por el trabajador, y la normativa en materia de reciprocidad vigente antes de la reforma. No existen soluciones legislativas para la portabilidad de fondos y otras situaciones derivadas de la existencia de cuentas individuales de capitalización.

En total, en la actualidad, son once provincias que transfirieron sus sistemas previsionales, incluyendo al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que transfirió el Instituto de Previsión Social Municipal (ver detalle en CUADRO Nº 78). El proceso de traspaso se podría decir que se realizó en dos etapas: en la primera, asociada al período 1994-1995, las provincias de Santiago del Estero, Catamarca y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, efectuaron sus transferencias; y, en una segunda etapa, lo hicieron las provincias de Mendoza, San Juan, Río Negro, Jujuy, Tucumán (incluido el sistema municipal), Salta, La Rioja, y San Luis, en el período 1996-1997.

---

[35] Rige la vigencia del régimen de reciprocidad jubilatoria del Decreto ley 9316/46 y el convenio de reciprocidad con cajas profesionales de la resolución SSS 363/81.

La situación actual de los sistemas previsionales provinciales se puede evaluar desde varios ángulos: flujo de caja, situación fiscal provincial, y por último desde los costos y beneficios del proyecto de transferencia de las cajas al SIJyP.

El impacto de la transferencia de los contribuyentes de las cajas provinciales al sistema nacional, fue variado en materia de aportes, debido en gran medida a las diferencias que existen con respecto de la contribución patronal y laboral de cada caja provincial respecto al sistema nacional. Además, luego del traspaso, los afiliados podían optar por adherir al régimen de capitalización, administrado por las AFJPs, lo que llevó a que el régimen público administrado por la ANSES no perciba los mismos ingresos que percibían las cajas previsionales en concepto de aportes personales antes de la transferencia.

La transferencia de los jubilados y pensionados provinciales implicó una importante disminución de los egresos para las provincias ya estaban traspasando su déficit previsional al Gobierno Nacional. En efecto, ello implicó un fuerte incremento del gasto para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), más allá de que luego entrara en vigencia la aplicación de la Ley de Solidaridad Previsional que en cierta forma amortiguaban la incidencia sobre el resultado financiero del organismo nacional.

El impacto de la transferencia resultó, en el corto plazo, positivo para las cuentas provinciales y negativo para el sistema nacional. La reforma en su conjunto implica un resultado negativo consolidado creciente (mayor déficit global del sector público). Las principales causas son la transferencia de afiliados de las cajas provinciales a las AFJPs y el proceso de reducción de las alícuotas de la contribución patronal (que han sido nuevamente reestablecidas sobre los valores históricos).

En el inicio del proceso, la ANSES registró un déficit mayor, porque no pudo disminuir los beneficios pagados a los jubilados existentes al momento de la transferencia y porque los ingresos se han reducido por la adhesión de los activos al sistema administrado por las AFJPs, que resultó mayor a la esperada.

Si bien se esperaba que las nuevas jubilaciones se otorguen en base a los requisitos más estrictos del sistema nacional, en cuanto a edad, años de servicios mínimos, de manera que los egresos por prestaciones jubilatorias disminuya en el tiempo, en la

actualidad el sistema nacional de previsión social atraviesa serias dificultades financieras que evidencian que el régimen no es viable, y reflejan la necesidad de una nueva reforma previsional.

Las estimaciones del impacto de la transferencia sobre las finanzas públicas fueron realizadas tomando como base un modelo con supuestos que proyectaban el sistema en ocho años desde su inicio. En éste se esbozaba una hipótesis de crecimiento de los recursos para todo el sistema integrado de jubilaciones y pensiones, debido a la mejora pronosticada en los índices cumplimiento fiscal (disminución de la evasión de aportes y contribuciones). Sin embargo las estimaciones se alejaron bastante de la realidad, en parte por el efecto negativo de la crisis externa del año 1998 sobre la economía.

A su vez, la incidencia de las ex – cajas previsionales fue más relevante de lo esperado. El costo neto de la transferencia de las cajas provinciales desde 1994 hasta 1998 se ve reflejado en los números del CUADRO Nº 79 del Anexo.

Las cifras del cuadro permiten mostrar la evolución de las contribuciones y prestaciones del sistema integrado de jubilaciones y pensiones y de las ex – cajas previsionales provinciales. Si bien las contribuciones al SIJyP disminuyeron para todo el período que se muestra, las prestaciones crecieron sostenidamente. Claramente, el efecto neto de las ex – cajas permite verificar la relevancia de los déficit de los sistemas provinciales en el régimen nacional. Mientras que en el año 1994 el efecto neto negativo de las ex – cajas era de $24,7 millones (sólo se habían transferido las cajas de la Municipalidad de Buenos Aires, la provincia de Catamarca y la de Santiago del Estero), en el año 1998 esa cifra ascendía a $1.005,2.

Los datos muestran sólo la realidad para el stock de beneficiarios. Es decir, reflejan los aportes y contribuciones de los trabajadores transferidos en cada momento del tiempo y las prestaciones que realiza la ANSES por el stock de beneficiarios. Luego de terminado el proceso de transferencia (entre 1997 y 1998) no se cuenta con datos de aportes y contribuciones, ya que no se puede discriminar entre ex - cajas y sistema nacional. Mientras no se trasladen nuevas cajas provinciales al sistema nacional, las prestaciones y pensiones referidas a las ex - cajas deberían desaparecer, ya que los nuevos "jubilados" se retirarían por el régimen nacional

(SIJyP).

Si bien la información es incompleta para el análisis que se está realizando, es posible contar con información que permite evaluar los sistemas transferidos al SIJyP (en el CUADRO Nº 80 del Anexo se muestra la evolución de las prestaciones desde el inicio del proceso de transferencia hasta la actualidad).

Mientras que en el año 1994 el ANSES erogaba anualmente para sostener el stock de beneficios derivados de la transferencia de las cajas transferidas $123,3 millones en el año 1994, en la actualidad eroga más de $1.700 millones (nótese que para el año 2004, hasta el mes de junio el monto asciende a $866,4 millones).

Para poder visualizar la incidencia de las ex – cajas sobre las finanzas del ANSES, es importante comparar el *haber medio* del stock de beneficiarios de los sistemas provinciales respecto al sistema nacional. Ello permite verificar la fuerte disparidad entre ambos regímenes (el haber medio de las ex – cajas provinciales es aproximadamente 2 veces superior) (ver CUADRO Nº 81).

Sobre la base de la información disponible, podemos confirmar que a inicios del año 1997 el haber medio del stock de beneficiarios de las ex - cajas provinciales era de aproximadamente $713,3 (jubilaciones y pensiones) frente a un haber promedio del sistema nacional para el régimen de reparto de $306,3. Esta diferencia se sigue manteniendo en la actualidad: para junio de 2004 estos valores ascienden a $762,9 y $390,2 respectivamente.

Si se analizan las prestaciones previsionales en términos de los beneficios puestos al pago, se puede visualizar la gran desproporción entre número de beneficios (casos) y erogaciones que se realizan para el pago de los beneficiarios de las ex – cajas provinciales, respecto a los beneficiarios del Sistema Nacional. Mientras que para las ex – cajas provinciales se destinan algo más de $1.700 millones al año para abonar cerca de 190.000 beneficios, en el sistema nacional se gasta en prestaciones y pensiones cerca $15.000 millones para el pago de los 2.950.000 beneficios del régimen de reparto nacional.

Un dato adicional es que, con la evolución del SIJyP, la ANSES ha ido detectando una importante cantidad de fraudes en el otorgamiento de beneficios o el

incumplimiento de las pautas de los convenios de transferencia, que implicó la baja y suspensión del pago de prestaciones a *beneficiarios,* correspondientes principalmente a las ex – cajas previsionales de la provincia de La Rioja y Catamarca.

Este cuadro de situación, muestra que el proceso de traspaso de las cajas previsionales provinciales contribuyó a profundizar la situación que hoy enfrenta el sistema de seguridad social para nuestro país.

Escenario respecto a Cajas Previsionales Provinciales no transferidas

Luego del traspaso de las cajas previsionales de las provincias de Tucumán y San Luis al sistema nacional, el gobierno nacional limitó la continuidad del proceso de traspaso frente a las dificultades financieras que enfrentaba en el año 1997.

Las cajas previsionales transferidas al sistema nacional, si bien presentaban importantes déficit, no eran demasiado significativas ya que correspondían a provincias relativamente pequeñas, salvo la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

Los desequilibrios más importantes se encontraban (y encuentran) en las provincias más grandes (Córdoba y Santa Fe, en particular), que si bien no presentan problemas en el corto plazo, evidencian una tasa de sostenimiento del régimen que presenta fuertes conflictos para el mediano plazo (por ejemplo, provincia de Buenos Aires).

Las características en común que presentan las provincias que administran sus propios regímenes previsionales, son la presencia de situaciones financieras aceptables y, en algunos casos, con superávit de caja (en los casos de sistemas jóvenes). Además, muchas provincias han aumentado los requisitos de edad y antigüedad para el otorgamiento de beneficios.

Para poder estudiar detenidamente la situación de estos regímenes, es necesario evaluar los efectos financieros y fiscales de una posible transferencias de las cajas en un futuro, mediante un estudio de valuación actuarial, evaluando la cartera de afiliados activos y pasivos. Sin embargo, este objetivo excede los alcances del presente estudio.

Por el momento sólo se estima que el monto de las erogaciones en prestaciones con respecto a las cajas no transferidas al régimen nacional representan cerca del 20% del gasto público previsional consolidado (Ministerio de Economía de la Nación).

La unificación de regímenes sigue siendo una asignatura pendiente en materia previsional. Dado el contexto que se viene observando en las provincias cuyas cajas previsionales son fuertemente deficitarias, el gobierno nacional ha avanzado en la suscripción de nuevos acuerdos con las provincias, con el objeto de "*armonizar*" las cajas previsionales provinciales con el Sistema Nacional.

En el año 1999, a través del Compromiso Federal suscripto el 6 de diciembre de 1999 y ratificado por la Ley Nº 25.235, se inicia el camino hacia la búsqueda de solución a los diferentes conflictos que se asocian a los criterios diversos que norman los disímiles regímenes previsionales provinciales y el Régimen Nacional.

En efecto, en la cláusula décimo segunda del mencionado compromiso se establece que el Estado Nacional financiará con recursos provenientes de rentas generales los déficit globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta esa fecha y en función de los regímenes legales vigentes

En la sección II.2.2 del presente informe, se analiza este aspecto, haciendo hincapié en la perspectiva de la Provincia de Tucumán que ha trasferido su régimen previsional al sistema nacional.

III.1.2. SITUACIÓN DE LAS CAJAS TRANSFERIDAS RESPECTO A LAS NO TRANSFERIDAS, FRENTE AL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEDIANTE RECURSOS COPARTICIPABLES

El diseño de un Nuevo Régimen de Coparticipación de Impuestos requiere indefectiblemente la definición de compromisos mínimos recíprocos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales respecto a diferentes escenarios vinculados a aspectos *macrofiscales* que podrían suscitarse en el mediano y largo plazo.

En este sentido, no es posible imaginar un nuevo acuerdo federal que no comprenda una solución al financiamiento del sistema de previsión social. .

Es dable destacar que uno de los objetivos de la reforma previsional llevada a cabo en 1994 apuntaba a que el sistema previsional funcione de manera autónoma, sin

requerir de recursos de rentas generales.

Sin embargo, el traspaso hacia un nuevo Régimen de Jubilaciones y Pensiones, obligó a todo el Sector Público Nacional a destinar recursos para financiar el déficit que se genera como consecuencia del nuevo pacto generacional.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la transferencia de las cajas previsionales provinciales al sistema nacional contribuyó a incrementar aún más el abultado peso de la seguridad social en las finanzas nacionales.

El desvío de recursos nacionales coparticipables con destino al sistema previsional es una necesidad en la medida en que éste no equilibre sus finanzas. Es por ello que la asignación de fondos resultará imprescindible hasta aquél momento en que el antiguo esquema de reparto pierda participación y el nuevo sistema instaurado logre su plena vigencia. Las estimaciones previstas por diversos autores consideran necesaria la asistencia financiera hasta aproximadamente el año 2020. A partir de esa fecha el sistema de capitalización habría ganado terreno y el sostenimiento financiero por medio de impuestos nacionales quedaría atrás.

La necesidad de financiar los sistemas previsionales a partir de recursos provenientes del mecanismo de coordinación financiera y fiscal interjurisdiccional exige determinar de qué manera se lleva adelante este proceso. Entre otras alternativas posibles, se plantea si el desvío de fondos debe emprenderse a partir de una detracción fija de la masa de recursos a distribuir entre el gobierno nacional y las provincias o por el contrario, si este monto de recursos debe corresponder a un porcentaje de dicha masa.

En este caso se propone desviar un monto fijo de recursos que respete el financiamiento que ha venido absorbiendo durante los últimos años el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) considerando a su vez la necesidad de financiar en alguna medida a las administraciones provinciales que no han transferido sus cajas previsionales al sistema nacional y que han colaborado permanentemente en el saneamiento financiero del mismo.

Se descarta la posibilidad de establecer un financiamiento ligado a un porcentaje de la masa de recursos pues fluctuaciones permanentes en la actividad económica, y

por ende en gran parte de la recaudación nacional sujeta a distribución, implicaría un financiamiento incierto de esta finalidad de gasto incrementando la incertidumbre e incentivando conductas discrecionales en materia de niveles de haberes previsionales en momentos de auge que sin dudas acarrearían problemas en momentos de desaceleración del nivel de actividad.

Todos estos elementos a tenerse en cuenta en un nuevo régimen de distribución de recursos, dotará al sistema de racionalidad, sostenimiento y perdurabilidad en el tiempo.

Indudablemente, al detenerse el proceso de absorción de las cajas previsionales provinciales por parte del Estado Nacional, se generó una situación diferencial entre las cajas transferidas y no transferidas, desencadenándose un escenario de desigualdad en el plano fiscal y complejizando el tratamiento de la problemática previsional.

De hecho, las provincias que ya han trasferido sus cajas al sistema nacional son beneficiarias de los mecanismos de coparticipación vigentes (y futuros), dado que para atender un régimen nacional (SIPyJ) que incluye a las ex – cajas de las once jurisdicciones que adhirieron al proceso de traspaso, se deben utilizar recursos correspondientes al conjunto de provincias (las 24 jurisdicciones del territorio). Obviamente, desde el punto de vista de los intereses de cada jurisdicción, una vez transferidas las cajas previsionales provinciales, a estas provincias les convendría que no exista ningún mecanismo de detracción previo (precoparticipaciones) de recursos que integran la masa coparticipable.

Sin embargo, las más perjudicadas por la existencia de precoparticipaciones serían las jurisdicciones que no han trasferido sus cajas previsionales al ámbito nacional.

Además existen diferencias dentro del conjunto de cajas no trasferidas, ya que mientras algunas son superavitarias (o poco deficitarias) otras presentan fuertes desequilibrios financieros, cuando ambas cooperan al financiamiento de las cajas trasferidas.

Cualquier propuesta de coparticipación de recursos deberá contemplar mecanismos que brinden una solución al financiamiento del régimen previsional.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr Manuel
Belgrano

Claramente deberíamos imaginarnos dos etapas:

Una primera etapa, en donde el objetivo será determinar una transferencia de suma fija para el financiamiento del sistema previsional en forma integral, es decir al SIJyP (que incluye las once cajas previsionales provinciales transferidas) y las trece cajas previsionales provinciales que en la actualidad permanecen en la órbita de las jurisdicciones provinciales.

Este monto tiene que ser distribuido entre el régimen nacional y los regímenes provinciales como sigue:

a) **SIJyP**: suma que se determina sobre la base del nivel de recursos tributarios de recaudación nacional que durante el último año se desviaron al financiamiento del déficit previsional

b) **Cajas Previsionales Provinciales**: monto que se obtiene a partir de la adición de los fondos que durante el último año se asignaron a las cajas provinciales no transferidas[36],

El financiamiento del sistema previsional nacional no involucraría problemas financieros para ambos niveles de gobierno pues con respecto a la situación status - quo no existirían variantes en cuanto al monto de recursos destinados al SIJyP.

Un aspecto importante en un esquema de este tipo es que ninguna provincia resulta perjudicada y no resulta necesaria compensación alguna entre jurisdicciones. Asimismo, tampoco se afecta la situación financiera del Gobierno Nacional pues las mayores transferencias a los institutos previsionales no transferidos se financiarían a partir de la extinción de los recursos del fondo de ATN.

En una segunda etapa, el desarrollo temporal de estas transferencias deberían depender de la evolución de beneficiarios tanto en el ámbito nacional como

---

[36] Podrían incorporarse los recursos que actualmente integran el Fondo de de Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Eliminar los fondos destinados a los ATN, no implica una disminución en el nivel de recursos a ser distribuidos entre el gobierno nacional y las provincias, bajo el potencial esquema de coordinación financiera a desarrollarse posteriormente. Si bien es cierto que los ATN se distribuyen sobre la totalidad de las jurisdicciones provinciales, durante el año de referencia las provincias que no transfirieron sus cajas absorbieron casi la mitad de esos fondos (43% del total)

provincial. El número de beneficiarios utilizado para el cálculo de las transferencias tiene que ser revisado periódicamente (con plazos no mayores a dos años, por ejemplo), de manera de reflejar la verdadera necesidad de financiamiento de los sistemas previsionales.

Por otra parte, cualquier liberación de recursos que probablemente suceda debido a la tendencia decreciente que presentaría el número de beneficiarios previsionales, reducirá el monto a asignar a estas funciones de gasto. El sobrante de fondos implicará un menor monto garantizado total de distribución primaria inicial neta, y un mayor volumen de recursos a asignar bajo el nuevo régimen de coparticipación federal.

Esta es la forma de asegurar neutralidad financiera entre la Nación y las Provincias luego de la reforma.

Además, si bien las jurisdicciones *"ganadoras"* serán aquellas que no han transferido sus cajas, el resto recibe individualmente una transferencia no inferior a aquella recibida durante el año de iniciada la reforma y sus beneficiarios previsionales continúan siendo financiados como hasta ahora, pues se encuentran incluidos en el sistema integrado nacional.

Básicamente, estos lineamientos son concordantes con un marco de distribución de recursos similar al vigente, por lo que, si bien el traspaso de las cajas significó un desahogo financiero para las jurisdicciones provinciales, en el régimen de coparticipación, las jurisdicciones que no trasfirieron la administración de sus sistemas previsionales al régimen nacional, aparecen como aparentes "ganadoras".

III.2. El impacto de la transferencia de la Caja Previsional de la Provincia de Tucumán.

III.2.1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO DE LA TRANSFERENCIA DE LA CAJA PREVISIONAL SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

La provincia de Tucumán trasfirió su caja previsional pública al Sistema Nacional en el año 1996. Fue una de las últimas jurisdicciones en adherirse al proceso de reforma propuesto por el Gobierno Nacional.

En esa oportunidad el déficit del sistema previsional público alcanzaba los $60 millones anuales. Así como la gran mayoría de las provincias que accedieron a transferir las cajas previsionales, la transferencia de la caja previsional provincial al ámbito de la Nación, significó un verdadero ahorro para el gobierno provincial. El déficit de la ex - caja previsional implicaba realizar erogaciones cada vez mayores para atender los pagos a empleados y jubilados. Ciertamente, el déficit del instituto de previsión social explicaba casi el 30% del déficit consolidado provincial en el año 1995.

En la actualidad, la ANSES, eroga en la Provincia de Tucumán en concepto de jubilaciones y pensiones más de $6,5 millones al año, para abonar más de 30 mil beneficios todos los meses. Es la provincia en donde se pagan más beneficios dentro del conjunto de provincias con regímenes transferidos (ver CUADRO Nº 82).

III.2.2. Los Programas de Armonización Previsional: opinión desde la perspectiva del gobierno de Tucumán.

En esta sección se discute cuáles fueron las acciones del gobierno nacional en materia de unificación de regímenes previsionales y cuál es la visión desde el punto de vista de la Provincia de Tucumán, dado que su régimen previsional está bajo la órbita del sistema nacional de previsión social.

Analicemos brevemente cuáles fueron esas acciones. Dada la existencia de diversos regímenes previsionales en cada Provincia, muchos de los cuales poseen distintas condiciones de acceso a los beneficios definidos, diferentes reglas o base para el cálculo de los haberes de dichos beneficios y aún distintas alícuotas a aplicar sobre los trabajadores activos (que son el origen de los principales recursos afectados a financiar dichos beneficios), el gobierno nacional percibió la necesidad de unificar y armonizar políticas entre los estados provinciales y la Nación, siendo la seguridad social una asignatura pendiente desde el dictado de la Ley Nº 24.130.

Así, mediante Ley Nº 25.235 que ratifica el Compromiso Federal el año 1999, se inicia el camino hacia la búsqueda de solución a los diferentes conflictos que se asocian a los criterios disímiles en cuanto a normar los distintos regímenes previsionales provinciales y el Régimen Nacional.

El objetivo básico consiste en lograr que los distintos regímenes existentes en las provincias tiendan a igualar los parámetros respecto a condiciones de acceso, cálculo de haberes y porcentaje de financiamiento sobre las nóminas laborales, respecto a los parámetros definidos en la Ley Nº 24.241.

Como contrapartida estas exigencias que se imponían para los regímenes provinciales no trasferidos al régimen nacional, la Nación se comprometió a financiar temporariamente los déficit de aquellos sistemas previsionales que se encuentren armonizando su normativa.

Dado el impacto sobre los presupuestos corrientes y el efecto intertemporal de todo sistema previsional, este tópico es uno de vital importancia dentro del conjunto de temas abarcados por el citado pacto (o compromiso) federal y sus consiguientes actualizaciones.

Más aún, la problemática previsional continuará ocupando un lugar destacado en las nuevas discusiones que se prevé existirán en el marco de la búsqueda de una definición duradera de la relación Nación-Provincias, en cuanto a los roles de cada uno de los actores en lo que hace al origen y distribución de recursos y responsabilidad de los gastos.

La importancia de los déficit previsionales sobre las finanzas provinciales se comprende cabalmente si se los pondera por la presión impositiva que los estados provinciales ejercen sobre el sector privado de sus economías, para financiar dichos déficit. Esta sencilla relación da idea del esfuerzo que realiza el sector privado en cada una de las provincias para financiar a los jubilados públicos, o lo que es lo mismo, la importante reducción de la presión fiscal (eliminación de impuestos, disminución de alícuotas, etc.) que se produciría si los gobiernos provinciales dejasen de financiar esos déficit. Por lo tanto, la potencial absorción de los sistemas previsionales provinciales por la Nación implicaría para las provincias un alivio fiscal importante.

Sin lugar a dudas, estas pautas implican acercarse al proceso inicial de traslado de las cajas a la órbita de la nación. La particularidad en este caso es que, no se requiere la transferencia de la caja a la órbita nacional, sino la suscripción de convenios entre las provincias y el Estado Nacional que contemplen una auditoría completa de la situación vigente.

Inicialmente se establecieron dos acuerdos bilaterales, incorporándose al proceso de armonización las provincias de Córdoba y Santa Fe. Posteriormente por medio de un acta se suscribió un acuerdo con la provincia de La Pampa, exclusivamente por el déficit de la policía provincial y finalmente se firmo un convenio con la provincia de Santa Cruz.

Hasta el momento, la Nación ha procedido entre el año 2000 y el 2004 a efectuar las correspondientes transferencias de fondos en función de los porcentajes acordados, a las citadas provincias.

Sin embargo, todavía no se han efectuado avances significativos en materia de definición del proceso de armonización y de su efectiva implementación. Es importante destacar que el interés entre ambos niveles de gobierno es manifiesto, ya que mediante la Ley N º 25.570, (art. 7. Inc. f.), se ratifica la necesidad de armonización y establecer el financiamiento necesario de los regímenes previsionales provinciales.

¿Cuál es la visión desde el gobierno de la Provincia de Tucumán, y del resto de las jurisdicciones cuyas cajas han sido transferidas?.

Sin lugar a dudas, nadie niega que el gasto en seguridad social sea el principal componente del gasto público de Argentina en la actualidad. Hacia el futuro sólo es posible esperar un aumento en la participación de dicho gasto, dadas las proyecciones demográficas y las condiciones actuales de cobertura que generará una demanda creciente en materia de seguridad social. Es por ello que ésta ha sido y es una de las principales preocupaciones de todas las administraciones.

Tanto el traspaso, como la armonización de los sistemas de jubilaciones y pensiones provinciales conllevan un conjunto de impactos tanto a nivel social como económico, resultante de la liberación de recursos provinciales hacia otras áreas del gasto provincial. Algunos de los aspectos a tener en cuenta son: el efecto en el resultado financiero provincial de la eliminación del déficit previsional, la eliminación de las transferencias de los tesoros provinciales, facilitando la cobertura de otras necesidades sociales, el impacto sobre los beneficiarios del sistema por modificaciones legales e institucionales en las normas vigentes, efectos sobre la distribución del ingreso.

Bajo este horizonte, la unificación de regímenes previsionales representará una

ganancia para el conjunto de provincias que han transferido sus cajas a la órbita nacional.

Cualquier nuevo acuerdo en materia de distribución de recursos coparticipables, deberá tener presente el financiamiento de déficit previsionales en ambos niveles de gobierno (provincias-nación). Contar con parámetros uniformes significa tener previsibilidad acerca de cuál es la contribución de cada gobierno provincial al financiamiento de un gasto que es afrontado por la totalidad de participantes del "juego".

Sin embargo, los convenios de armonización previsional para las provincias que no han trasferido sus cajas, según la mirada de algunos actores provinciales, representa un tema de ingerencia estrictamente provincial. En realidad, el espíritu que debería trasmitirse es que esa independencia podrá mantenerse mediante la libertad de otorgar prestaciones complementarias pero que la transferencia y cualquier reforma previsional futura son necesarias para alcanzar solución al presente problema de la clase pasiva no cubierta.

El interés de cada provincia en solucionar el problema de los individuos que no reciben actualmente cobertura previsional (*no cubiertos*) dependerá de la situación actual y esperada de la clase no pasiva y del horizonte de planificación de los responsables de diseñar y ejecutar la política económica (incluida la seguridad social). Las provincias jóvenes y con una dinámica de envejecimiento más favorable, serán seguramente las menos interesadas en ampliar la cobertura como contrapartida de la armonización de sus regímenes, dado que su ganancia será menor.

IV. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS DEL GOBIERNO NACIONAL

IV.1. Principales Lineamientos de la Propuesta.

La reforma constitucional del año 1994 incorpora un conjunto de directivas explícitas sobre las características que deben asumir las relaciones financieras y fiscales entre el Gobierno Nacional y las Provincias[37].

A lo largo de estos diez años desde que se reformó la Constitución Nacional mucho se ha discutido y escrito sobre los lineamientos, y las propias características que debería asumir el nuevo régimen de transferencias intergubernamentales.

A pesar de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Sexta en cuanto a la necesidad de que el nuevo régimen debía sancionarse durante el año 1996, las circunstancias económicas, sociales y sobre todo políticas, han impedido que las jurisdicciones intervinientes en este arreglo de carácter fiscal, puedan arribar a un nuevo acuerdo de reparto de recursos.

A pesar de no haber consensuado y arribado a una solución única, las discusiones en ámbitos políticos, sociales y académicos han sido innumerables y de profunda importancia desde el punto de vista de la búsqueda de un mejoramiento del federalismo actual.

En este sentido, se ha presentado una gran diversidad de proyectos de reforma impulsados tanto desde ámbitos legislativos y ejecutivos, como desde universidades, organizaciones no gubernamentales, y hasta inclusive desde la propia Comisión Federal de Impuestos (ver detalle en el CUADRO Nº 83).

En virtud de los múltiples proyectos desarrollados, se mencionan aquí sólo algunos de ellos priorizando aquéllos que han surgido del ámbito legislativo y ejecutivo. En particular, se destaca la importancia de los tres reformulaciones del esquema propuestas por el Poder Ejecutivo Nacional bajo tres administraciones distintas (Menem, 1999; Duhalde, 2003; y Kirchner, 2004)

La evaluación de los proyectos permite concluir que todos ellos respetan el precepto de someter el régimen de transferencias a un esquema de coparticipación impositiva. Asimismo, en muchos de los casos se replica la estructura tradicional que

---

[37] Incisos 2 y 3 del Articulo 75° y Disposición Transitoria Sexta.

ha venido regulando gran parte de las transferencias intergubernamentales. Es decir, las estructuras formales de los proyectos replican en la mayoría de los casos aquella observada en la Ley 23.548.

En tal sentido, en todos ellos se presenta la constitución de la masa coparticipable, una distribución primaria, una distribución secundaria, y un organismo fiscal federal. Las diferencias radican fundamentalmente en la definición puntual de cada uno de estos componentes, y en la conformación eventual de algún fondo especial que recuerda en de alguna manera al actual Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. Asimismo también se presentan soluciones disímiles frente a la cuestión de la transición desde el actual hacia el esquema propuesto, aunque en general la solución radica en aplicar la nueva distribución sobre los excedentes de recaudación.

Más allá de las características comunes a la gran mayoría de los proyectos, a continuación se describe detalladamente el último proyecto de acuerdo en materia de coparticipación federal lanzado a la discusión por el Poder Ejecutivo Nacional.

Durante los primeros meses del corriente año, el Poder Ejecutivo Nacional dio a conocer un proyecto de reformulación de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno el cual tenía las características de acuerdo previo[38]. Así como en situaciones anteriores, la propuesta causó un marcado interés entre las jurisdicciones intervinientes en el esquema de reparto de fondos. Sin embargo, la búsqueda de consenso y acuerdo previo, no logró su cometido y hasta el momento la propuesta no ha prosperado, y por ende tampoco se ha discutido en el ámbito legislativo.

Aún así, es intención aquí describir las características del régimen discutido como punto de partida para su posterior evaluación cualitativa y cuantitativa.

El proyecto propuso crear un Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales el cual estaría conformado por:

1. Un nuevo Régimen de Coparticipación Federal
2. La adopción de Principios de Responsabilidad Fiscal; y

---

[38] La Constitución Nacional considera condición necesaria para la discusión parlamentaria y posterior aprobación de una nueva ley en la materia que existan acuerdos previos (Artículo 75° inciso 2).

3. Un Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero.

IV.1.1. UN NUEVO RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL

Con respecto al primer punto la idea radicó en impulsar un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que tendría vigencia a partir del 1° de enero de 2005 y que contaría con los siguientes regímenes:

1. Un régimen general (con un Fondo de Asignación Específica),
2. Dos regímenes especiales.

1. Un régimen general

Masa Coparticipable: integrada por todos los impuestos nacionales existentes o a crearse con excepción de: a) Los derechos de importación y exportación previstos en los artículos 4 y 75 inciso 1 de la Constitución Nacional; b) los impuestos que se distribuyan mediante regímenes especiales en el marco de lo establecido en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional; c) Los impuestos que recaude el Gobierno Nacional cuyo producido tenga asignaciones específicas según lo dispuesto en el artículo 75 inciso 3 de la Constitución Nacional; y d) las contribuciones patronales y aportes personales recaudados por el Gobierno Nacional para el Sistema de Seguridad Social.

Distribución Primaria: teniendo en cuenta la asignación de recursos tributarios nacionales distribuidos durante el año 2004, de acuerdo a la legislación vigente, aplicándose los coeficientes que de la misma resulten.

El Gobierno Nacional cedería de su participación en la distribución primaria del año 2004, la parte correspondiente a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Asimismo, se incluiría en la participación del Gobierno Nacional en la distribución primaria la parte correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias sería integrado con el uno por ciento (1%) de la parte correspondiente al Gobierno Nacional en la masa coparticipable del Régimen General y sería previsto presupuestariamente en Jurisdicción del Ministerio del Interior encargado de su asignación

Fondo de Asignación Específica: creado el incremento de la recaudación de los impuestos de la masa coparticipable que se distribuye según el Régimen General respecto a los niveles que se registren en el ejercicio 2004, que tendría vigencia durante diez (10) ejercicios fiscales. Dicha asignación sería durante los primeros cinco años de un veinticuatro por ciento (24%) de dicho incremento, hasta alcanzar la suma anual de pesos dos mil cuatrocientos millones (2.400.000.000) A partir del sexto año y hasta el décimo año inclusive, el porcentaje de afectación sería el cinco por ciento (5%) de los excedentes respecto del nivel de transferencias registrado durante el año 2004, y el nivel absoluto no podría superar la suma de pesos dos mil cuatrocientos millones (2.400.000.000) anuales reducidos en un quince por ciento (15%) acumulativo anual.

El destino de la asignación citada sería la constitución del Fondo de Equidad Social, aplicado durante los primeros cinco años a: i) mejorar las condiciones de infraestructura que impacten en la región y otorgar los recursos necesarios para disminuir las asimetrías económicas y sociales que existen en las Provincias del noreste y noroeste del país, pudiendo el Gobierno Nacional incluir obras destinadas al mismo fin, por hasta un 25% de dicha asignación; y ii) morigerar la deuda social respecto de la población que habita en los grandes aglomerados urbanos, a través de la realización de obras relacionadas con la prestación de servicios básicos.

A partir del sexto año, el Fondo sería aplicado a los mismos fines establecidos en los incisos anteriores. El Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero decidiría, por mayoría especial, las Provincias beneficiarias para dicho período.

Estos recursos serían administrados a través de un Comité integrado por los Ministerios de Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Desarrollo Social de la Nación y por aquellas Provincias que representen a las distintas zonas geográficas del país y coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Distribución secundaria: la distribución secundaria del Régimen General hasta alcanzar el nivel de las transferencias efectuadas durante el año 2004, se realizaría aplicando los coeficientes de la Ley 23.548 y sus modificatorias y complementarias (Leyes 20.628 -t.o.1997- y modificatorias; 24.049; 24.977 y modificatorias; 25.226 y

modificatorias; 23.966 artículos 5° y 30° y modificatorias y la Cláusula Primera del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las Provincias de fecha 12 de agosto de 1992, modificada por el Artículo 3° del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de fecha 12 de agosto de 1993).

Una vez superado el nivel de transferencias antes mencionado y cumplido lo dispuesto en el artículo 6° del presente acuerdo, los excedentes se distribuirían entre las Provincias participantes de dicho Régimen de la siguiente manera:

i) El noventa por ciento (90%) conforme a los coeficientes fijados en los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548, y

ii) El diez por ciento (10%) conforme a coeficientes que tengan en cuenta indicadores de eficiencia.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibiría, en las mismas condiciones que las Provincias, el monto que resulte de aplicar un porcentaje a los recursos asignados al Gobierno Nacional en el régimen general de impuestos coparticipados. Dicho porcentaje surgiría de relacionar el monto que reciba la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2004 respecto al percibido por el Gobierno Nacional en ese ejercicio y en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos en ambos casos.

Una vez alcanzado el nivel del año 2004, se aplicaría el porcentaje mencionado en el párrafo anterior sobre los excedentes correspondientes al Gobierno Nacional en la distribución primaria.

Las transferencias de servicios o funciones desde la Nación hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires serían objeto de acuerdos, que deberían considerar el incremento de la participación de dicha Jurisdicción a los fines del cumplimiento del quinto párrafo del inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

2. Dos Regímenes Especiales: los regímenes especiales en el marco del Artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional serían:

i) Impuestos sobre los combustibles líquidos y el gas natural, conforme la Ley 23.966, sus modificatorias y complementarías; y,

ii) Impuestos a la electricidad, según Leyes 15.336, 23681, 24.065, 25.401 y sus modificaciones, las tasas sobre el gas oíl y de infraestructura hídrica, dispuestas por

Decretos del PEN N° 802/01 y 1381/01 respectivamente, sus modificatorias y complementarias.

La distribución de su producido se haría conforme a las normas legales mencionadas asignándose a los destinos en ellas determinados, debiendo derogarse toda norma que autorice la libre disponibilidad total o parcial de los mismos.

IV.1.2. La adopción de Principios de Responsabilidad Fiscal

El Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco del reordenamiento de la situación fiscal y financiera que se propone, se comprometerían a:

i) Realizar las acciones necesarias para la puesta en marcha de una amplia y resolutiva compensación de créditos y deudas recíprocas, que le permitan llegar a acuerdos entre el Gobierno Nacional y cada Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el funcionamiento de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales, sin conflictos financieros preexistentes.

ii) Dar por concluidos todos los conflictos derivados de la relación financiera Nación-Provincias a través de la firma de los Acuerdos de Compensación propuestos.

El Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptarían los Principios de Responsabilidad Fiscal, establecidos en el marco de una ley convenio que tendría vigencia a partir del 1° de enero de 2005.

IV.1.3. Un Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero

Las partes se comprometen a impulsar la creación, integración y modalidad de funcionamiento del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero que tendría a su cargo la coordinación y articulación de la política fiscal interjurisdiccional, en cuyo ámbito funcionaría el Organismo Fiscal Federal en el marco de lo establecido por el i).

IV.2. Los indicadores de distribución del Fondo de Equidad Social

La propuesta de acuerdo impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional en marzo de

2004 en materia de Coparticipación Federal de Impuestos consistió en el establecimiento de un nuevo régimen a partir del 1° de enero de 2005. El mismo contaría con un régimen general y dos regímenes especiales. Asimismo, y como fuera señalado anteriormente, dentro del régimen general se propuso la creación de un Fondo de Asignación Específica al que se denominó Fondo de Equidad Social.

En tal sentido, una vez superado el nivel de recursos transferidos durante el año 2004, el 24% (hasta $2.400 millones anuales) del incremento de recaudación de los impuestos de la masa coparticipable que se distribuye según el Régimen General se asignaría durante los primeros cinco años a la conformación del Fondo de Equidad Social. A partir del sexto año y hasta el décimo año inclusive, el porcentaje de afectación sería el cinco por ciento (5%) de los excedentes respecto del nivel de transferencias registrado durante el año 2004, y el nivel absoluto no podría superar la de $2.400 millones anuales reducidos en un 15% acumulativo anual.

Por otra parte, el Fondo de Equidad Social sería aplicado durante los primeros cinco años a: i) Mejorar las condiciones de infraestructura que impacten en la región y otorgar los recursos necesarios para disminuir las asimetrías económicas y sociales que existen en las Provincias del noreste (NEA) y noroeste (NOA) del país; pudiendo el Gobierno Nacional incluir obras destinadas al mismo fin, por hasta un 25% de dicha asignación; y ii) Morigerar la deuda social respecto de la población que habita en los grandes aglomerados urbanos, a través de la realización de obras relacionadas con la prestación de servicios básicos.

A partir del sexto año, el Fondo sería aplicado a los mismos fines establecidos en los incisos anteriores. El Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero decidiría, por mayoría especial, las Provincias beneficiarias para dicho período.

Estos recursos serían administrados a través de un Comité integrado por los Ministerios de Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Desarrollo Social de la Nación y por aquellas Provincias que representen a las distintas zonas geográficas del país y coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En tal sentido, si bien no resulta expresamente aclarado podría suponerse que la voluntad del acuerdo propuesto sería asignar los recursos durante los primeros cinco

años de existencia del Fondo de la siguiente manera:

a) 25% con destino a las jurisdicciones del Noroeste (Corrientes, Formosa, Chaco y Misiones) y el Noreste del país (Catamarca, La Rioja, Tucumán, Salta, Santiago del Estero y Jujuy) según los índices de población con necesidades básicas insatisfechas.

b) 75% con destino a las provincias que cuentan con los mayores aglomerados urbanos del país (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) según los respectivos índices de población con necesidades básicas insatisfechas.

Los coeficientes de distribución del Fondo de Equidad Social para los primeros cinco años, quedarían definidos de acuerdo al detalle que se expone en los CUADROS Nº 84 y 85 del Anexo I.

De acuerdo a esta distribución, Tucumán presenta una participación aproximada del 14,3% sobre el total de recursos destinados a las regiones Noreste y Noroeste.

Asimismo, sobre el total de recursos que distribuye el Fondo, esta provincia recibe el 3,6% (14,3% del 25%). Por el contrario, la provincia de Buenos Aires, en virtud de su gran número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas absorbe la mitad de los recursos involucrados (ver CUADRO Nº 86).

Sin lugar a dudas, esta decisión acerca de cómo distribuir el Fondo importa el objetivo de una virtual compensación a favor de las denominadas "provincias grandes". En este sentido, las cuatro mayores provincias en términos de población y generación de riqueza se ven beneficiadas, en una clara señal que intenta reconocer el aporte solidario que las mismas han históricamente realizado resignando recursos en favor de las provincias naturalmente más desfavorecidas. Por otra parte, se deja de lado en el reparto a las provincias de la región patagónica debido a que las mismas cuentan con ingresos adicionales en concepto de regalías hidrocarburíferas y sus participaciones relativas en los regímenes de transferencias resultan de magnitud importante.

IV.3. El impacto de la propuesta sobre las transferencias percibidas por la provincia de Tucumán.

IV.3.1. LA COMPARATIVA DEL RÉGIMEN ACTUAL RESPECTO A LA PROPUESTA: PERSPECTIVA DE CORTO Y MEDIANO PLAZO.

El propósito de esta sección es realizar una simulación del régimen propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional en el mes de marzo de 2004. Es decir, se intenta evaluar el comportamiento temporal de corto y mediano plazo del régimen de Coparticipación Federal detallado en secciones anteriores.

La estimación de los resultados del nuevo esquema fue realizada para el período 2005-2010. En tal sentido fue necesario contar con estimaciones de recaudación de impuestos nacionales para los años 2004 a 2010[39]. A continuación se detalla la metodología de estimación de los ingresos por recursos tributarios nacionales para cada uno de los períodos involucrados:

Año 2004: según datos efectivos de recaudación para el período enero-agosto de 2004. El resto del año (septiembre-diciembre) se tomó en algunos casos de estimaciones presentadas por la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía y Producción de la Nación en agosto de 2004. En otros casos, impuestos de menor importancia recaudatoria relativa, la estimación de los últimos cuatro meses del año es propia.

Años 2005 y 2006: la elaboración es propia según el cálculo del Año 2004 y proyecciones de crecimiento de los recursos incluidas en el Presupuesto de la Administración Nacional 2004.

Años 2007, 2008, 2009, y 2010: la elaboración es propia.

Los niveles de recaudación nacional proyectados para el período de análisis se detallan en el CUADRO Nº 87 del Anexo I al presente Informe.

En este caso se incluyó la totalidad de la recaudación nacional. Sin embargo, a los efectos del estudio de las implicancias del nuevo régimen resultan de exclusiva

---

[39] Recuérdese que si bien se prevé el funcionamiento del régimen a partir de 2005, es necesario calcular las transferencias del año 2004 en virtud de que se lo considera como año base.

importancia los recursos tributarios, que durante 2010 se estiman en $123.830 millones.

Asimismo, dentro de la propuesta del gobierno nacional no todos los recursos adquirirían el mismo rol. Considerando el año base de referencia, 2004, los recursos tributarios nacionales se desagregan entre los que componen la masa de referencia, los que comprenden los Regímenes Especiales, y aquellos que mantienen el carácter de asignaciones específicas (ver CUADRO Nº 88).

De esta forma, sobre los recursos tributarios totales ($72.328 millones), un 92% conformarían la masa de referencia, un 7% los regímenes especiales, y menos de un 1% los impuestos vinculados a los regímenes de asignación específica[40].

En particular, sobre la masa de referencia ($66.558 millones) se obtienen los coeficientes primarios básicos de distribución a partir del cálculo de las transferencias Nación-Provincias según la normativa actualmente vigente. Es decir, sobre la masa de referencia, el conjunto de provincias adquiere una participación del 40,59%, mientras que el restante 59,41% corresponde al gobierno nacional (que incluye las asignaciones con destino al Tesoro Nacional, al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, al fondo de ATN, y a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) (ver detalle en el CUADRO Nº 89).

En tal sentido, en el futuro las jurisdicciones provinciales recibirían cerca del 40% de la masa de referencia de poco más de $66.500 millones.

Cada año subsiguiente implicaría en primer término, la distribución de la masa de referencia entre el Gobierno Nacional y las Provincias según los porcentajes obtenidos. Cubiertas esas remesas, el excedente de recaudación se asignaría en un 24% al Fondo de Equidad Social con un tope de $2.400 millones anuales[41]. La distribución entre provincias se supone que respondería a los criterios desarrollados en la sección anterior. El restante 76% se asignaría a la Nación y las Provincias según los coeficientes primarios obtenidos para el año base (59,41% y 40,59%,

---

[40] Nótese que los regímenes espaciales se constituirían a partir de toda la imposición nacional sobre los combustibles.

[41] En la medida que el excedente de recaudación por sobre la masa de referencia supere los $10.000 millones en el año, el Fondo de Equidad Social absorbería sólo $2.400 millones/año. Téngase en cuenta asimismo, que el Fondo de Equidad Social disminuye un 15% acumulativo anual a partir del sexto año.

respectivamente). A su vez, el reparto de este monto entre cada una de las jurisdicciones provinciales se realizaría considerando en un 90% los coeficientes de la Ley 23.548 y en un 10% un criterio de eficiencia no especificado en la propuesta[42]. A los efectos de la simulación se supone que todas las jurisdicciones son igualmente eficientes, de modo tal que todas presentarían el mismo coeficiente (4,35%).

En síntesis, cada jurisdicción provincial recibiría recursos por cinco conceptos[43]:

1) *Base*: surge de la parte que le corresponde por la distribución secundaria de la porción correspondiente a Provincias sobre la masa de referencia (*Coeficientes efectivos del año 2004*).

2) *Fondo de Equidad Social*: distribución entre las provincias favorecidas por el reparto del 24% del excedente por sobre la masa de referencia (*Coeficientes según población con NBI*)

3) *Coeficientes Ley 23.548*: sobre el 90% de lo que reciben las provincias por el reparto del 76% del excedente por sobre la masa de referencia (*Coeficientes Ley 23.548*).

4) *Indicadores de Eficiencia*: sobre el 10% de lo que reciben las provincias por el reparto del 76% del excedente por sobre la masa de referencia (*Coeficientes según criterios de eficiencia que aquí se suponen iguales para todas la jurisdicciones*).

5) *Régimen de Combustibles*: este régimen que se desempeña por afuera del régimen general se reparte según los criterios hoy vigentes (*Coeficientes de distribución actuales del impuesto sobre los combustibles*).

En virtud de todo lo expuesto, a continuación se expone el resultado de la simulación realizada para el período 2005-2010 haciendo especial referencia a la provincia de Tucumán.

Los resultados de la simulación (ver CUADRO Nº 90) permiten advertir que bajo el nuevo régimen la provincia de Tucumán recibiría en 2005 un monto por

---

[42] Al igual que para el caso de los coeficientes de distribución del Fondo de Equidad Social, no se especifican tampoco los argumentos que definen el criterio de eficiencia.

[43] Algunas provincias como las patagónicas estarían recibiendo recursos por sólo cuatro conceptos por no participar del reparto del Fondo de Equidad Social.

transferencias que alcanza en total los $1.496,5 millones para los cinco conceptos arriba reseñados.

1) *Base*: $1.269,4 millones (4,70% sobre el total de provincias).

2) *Fondo de Equidad Social*: $69,8 millones (3,58% sobre el total de provincias).

3) *Coeficientes Ley 23.548*: $106,2 millones (4,71% sobre el total de provincias).

4) *Indicadores de Eficiencia*: $10,9 millones (4,35% sobre el total de provincias).

5) *Régimen de Combustibles*: $40,3 millones.

Desde el punto de vista de los valores absolutos es importante hacer mención a la comparación entre el régimen propuesto y el régimen actual. Resulta obvio aclarar que el régimen propuesto está conformado por todas las asignaciones recién mencionadas. Por otra parte, el régimen actual no es otra cosa que el cálculo de las transferencias con destino a Tucumán suponiendo que para el período 2005-2010 continúa funcionando el régimen de coparticipación federal de impuestos y otros regímenes de distribución tal cual lo viene haciendo hasta hoy.

Los resultados señalan una ganancia inicial (año 2005) y una continua pérdida de carácter creciente para el resto del período bajo análisis.

El beneficio inicial alcanza los $10,6 millones debido a que la participación primaria del conjunto de provincias en el régimen general para el año 2005 (42.14%) resulta mayor respecto a la primaria que presentaría el régimen actual durante ese año (41,20%). Ello se explica por la aparición del Fondo de Equidad Social, el cual supone una transferencia adicional a provincias para dicho ejercicio de $1.950 millones (ver CUADRO Nº 91).

Sin embargo, a medida que transcurren los siguientes períodos, la distribución primaria provincial del nuevo régimen comienza a decrecer debido al carácter de suma fija del Fondo de Equidad Social[44]. Asimismo, la disminución de éste último a partir del año 2010 haría tender los coeficientes primarios hacia los valores originales calculados para el año base (59,41% Nación; 40,59% Provincias).

---

[44] El crecimiento entre 2005 y 2006 de la distribución primaria correspondiente a provincias en el nuevo régimen se debe a que el Fondo de Equidad Social crece de $1.950 millones a $2.400 millones.

Por el contrario, el coeficiente primario provincial aumenta para el Régimen Actual en forma constante, motorizado por el incremento en la recaudación del Impuesto a las Ganancias y la supuesta eliminación gradual del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios. Recuérdese que sobre el primero de ellos las provincias asumen una mayor participación relativa que el Gobierno Nacional y lo contrario sucede con el denominado impuesto al cheque.

En síntesis, la pérdida de la provincia de Tucumán con respecto al régimen vigente, a partir del segundo año de funcionamiento del nuevo acuerdo, se encontraría explicada por la potencial pérdida de participación primaria del conjunto de provincias.

Desde un punto de vista relativo, al comienzo se da una ganancia que no alcanza el 1%, mientras que durante el año 2010 la virtual pérdida ascendería al 5% con respecto al régimen actual.

Por otra parte, bien vale analizar la evolución del coeficiente de participación secundaria correspondiente a la provincia de Tucumán durante el período[45].

La participación de esta jurisdicción en el punto de partida, año 2004, sobre la distribución correspondiente a la Ley 23.548 y el régimen de combustibles en su conjunto, alcanza el 4,681%. Durante el primer año de funcionamiento del régimen propuesto el mismo desciende a 4,612% en virtud de la menor participación relativa que presenta Tucumán en la asignación del Fondo de Equidad Social (3,58%) y en el reparto según criterios de eficiencia (4,35%). Sin embargo, a partir del año 2007 el coeficiente comenzaría a crecer por efecto del reparto del 90% del excedente que corresponde a Provincias, el cual asigna a Tucumán una participación del 4,71%.

En el CUADRO N° 92 se presenta el peso relativo de cada asignación sobre la definición del coeficiente secundario final que corresponde a Tucumán para el período 2005-2010.

---

[45] Considérese que sea cual sea el coeficiente secundario es importante reconocer que según lo mencionado recién, la porción que se reparte entre provincias es menor a aquella que surgiría del régimen actual para los próximos años

Los datos del cuadro mencionado confirman lo expresado más arriba: la asignación de recursos según los coeficientes de la Ley 23.548 gana participación en detrimento del resto[46].

En síntesis, de la evaluación de la simulación de la propuesta para el período 2005-2010 puede concluirse:

- Las provincias perderían participación primaria en el mediano plazo por efecto de la virtual desaparición del Fondo de Equidad Social.

- La distribución primaria tendería a valores similares a los obtenidos para el año base (59,41% Nación; 40,59% Provincias).

- La provincia de Tucumán perdería recursos en el corto y mediano plazo en comparación con el régimen actual.

- La provincia de Tucumán perdería participación secundaria en comparación con el régimen actual.

- Los coeficientes de asignación secundaria del Fondo de Equidad Social son importantes para definir la participación secundaria de las provincias en el corto plazo.

- Los coeficientes de asignación secundaria de la Ley 23.548 son relevantes para definir la participación secundaria de las provincias en el mediano plazo.

- La propuesta propone, en el mediano plazo, el respeto de la situación actual en tanto se mantienen los actuales coeficientes primarios y la distribución secundaria estaría definida en gran parte por los coeficientes correspondientes a la Ley 23.548.

IV.3.2. EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN DE TUCUMÁN RESPECTO AL RESTO DE LAS JURISDICCIONES.

Un ejercicio interesente a los efectos de comparar los resultados de la propuesta y su impacto en las distintas jurisdicciones provinciales, consiste en determinar los coeficientes secundarios de largo plazo.

¿Qué significa coeficiente de largo plazo? Se hace referencia a ellos pensando en un contexto de gran crecimiento de recaudación en donde la masa de referencia

---

[46] También asume mayor relevancia el reparto de fondos según el criterio de eficiencia.

prácticamente no existiría y obviamente el Fondo de Equidad Social tampoco. Es decir, la transferencia entre provincias estaría gobernada por el reparto secundario del excedente de recaudación.

En tal sentido, adquieren especial relevancia tanto los coeficientes de la Ley 23.548 como los que asignan recursos según criterios de eficiencia, ambos con una ponderación de 90% y 10% respectivamente (ver CUADRO Nº 93).

En particular, la provincia de Tucumán enfrenta una pérdida en su coeficiente secundario en virtud que su coeficiente actual es del 4,70% (coeficiente base) y en el largo plazo el mismo se reduciría a 4,67% (coeficiente de largo plazo).

De igual forma es posible determinar la ganancia (pérdida) de cada una de las jurisdicciones frente al establecimiento del nuevo esquema propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional (CAUDRO Nº 94).

Con respecto a la situación actual son siete las provincias que enfrentan una pérdida de participación secundaria en el largo plazo (además de Tucumán, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Salta, y Santa Fe). Entre ellas es Buenos Aires la jurisdicción que enfrenta la mayor pérdida relativa respecto a su realidad actual (-9,%)[47].

Por otro lado, dentro de las dieciséis provincias beneficiadas, se destacan Tierra del Fuego y Santa Cruz con incrementos en sus coeficientes que alcanzan el 21% y 17%, respectivamente.

Por último, en el CUADRO Nº 95 se presenta un ranking para ambas situaciones (base y largo plazo) con la intención de determinar si en el largo plazo variarían las posiciones relativas de las jurisdicciones frente al reparto secundario de la masa coparticipable.

Del cuadro se puede concluir que no existen cambios sustanciales en los rankings, existiendo una alta correlación entre ambas situaciones. En efecto, sólo dos provincias empeoran su posición relativa (Chaco y San Juan) disminuyendo tan sólo un escalón en el ordenamiento de largo plazo. Este resultado no parece sorprendente si es que se tiene en cuenta que el logro del necesario consenso para

---

[47] La pérdida relativa de Tucumán es levemente mayor al medio punto porcentual (-0,58%)

la aprobación y el posterior establecimiento de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos requiere de un proyecto que no cambie sustancialmente las posiciones relativas entre jurisdicciones. De lo contrario, su aprobación es prácticamente imposible. Esto sin dudas parece haber justificado la elección de los coeficientes de la Ley 23.548 como criterio de aplicación para asignar el 90% del excedente correspondiente a las provincias.

En síntesis, el nuevo esquema supone algunos cambios en los coeficientes de distribución entre provincias pero logra mantener el equilibrio en términos de posiciones relativas. Aún así, la clave del proyecto no reside en ello. Es necesario advertir, desde una óptica más amplia y como fuera señalado en la sección anterior, que la salida de la dinámica del régimen actual supone en el mediano plazo una ganancia del Gobierno Nacional en materia de participación primaria.

V. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS: DISTINTOS ESCENARIOS

En el presente capítulo se realiza un estudio acerca de los posibles resultados a los que se podría arribar a través de la utilización de diferentes criterios de reparto de los fondos coparticipables. En primera instancia, se avanza sobre los conceptos teóricos que fundamentan la utilización de determinadas variables que permiten distribuir los recursos tributarios entre las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno. Posteriormente, se ensayan distintos escenarios y se realiza el cálculo financiero para cada una de las provincias argentinas.

El estudio correspondiente a este capítulo se realiza con la totalidad de los recursos en "juego" que surgen de los distintos mecanismos de asignación [48].

Si bien la mayoría de propuestas de reforma del sistema de coparticipación actual, sólo consideran modificaciones al *status quo* respecto al incremental de recursos tributarios, en esta ocasión el estudio bajo análisis pretende mostrar la situación de las provincias ante la propuesta de una reforma integral, tratando de simular situaciones que involucren explícitamente indicadores "objetivos" en la distribución, con cierta similitud a lo que aconteciera cuando estaba en vigencia la Ley 20.221 (Ley de Distribución de Recursos Coparticipables anterior a la Ley 23.548 y sus modificatorias).

V.1. Comentarios sobre los criterios de distribución primaria

En la mayoría de las investigaciones que se realizan respecto a las relaciones intergubernamentales en países federales, se intenta delinear parámetros mediante que expresen con la mayor objetividad posible cuáles deberían ser los indicadores adecuados para realizar una distribución de los recursos tributarios entre los estados subnacionales (distribución secundaria). Sin embargo, en casi ningún caso, existen estudios que den alguna explicación respecto a cuáles deberían ser los parámetros a tenerse en cuenta para distribuir los recursos entre el nivel central y el conjunto estados subnacionales (distribución primaria).

---

[48] El monto que se distribuyó a las provincias en el año 2003 por este concepto asciende a la suma de $19.207,8 millones, que se conforma por los $17.238,0 millones correspondiente al régimen de la Ley 23.548, complementarias y modificatorias, y los $1.969,8 millones asociados a los diferentes regímenes de asignación específica. En esta distribución no se considera el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

Por lo general, los trabajos para nuestro país le dan poca o casi ninguna importancia al análisis de la asignación de responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno, que es el punto central en la discusión acerca de la distribución primaria. Ello es así, porque de la correcta asignación de funciones de gasto podrá determinarse cuál es el gasto que debe realizar cada nivel de gobierno, y por ende, cuál es el tamaño de recursos requeridos para su financiamiento.

Este tema se ha vuelto sumamente importante en Argentina, luego del fuerte proceso de descentralización del gasto que se iniciara en la década de los '80s y finalizara a mediado de los '90s, como consecuencia principalmente de la transferencia de los servicios educativos y de salud al nivel intermedio de gobierno.

En verdad, un análisis detallado de la optimalidad acerca de los coeficientes de distribución primaria, debe considerar los posibles problemas que pueden ocasionarse cuando los recursos se distribuyen considerando principalmente los déficit presupuestarios existentes en cada nivel de gobierno, antes de tener en cuenta en verdad, la necesidad de fondos en virtud de la asignación de funciones. Esquemas de distribución que revistan estas falencias, estarían premiando a los gobiernos más irresponsables.

Existen claras pruebas de que los gobernantes provinciales han argumentado que la escasa autonomía en materia de potestades tributarias, no les permite en muchas ocasiones cumplir con sus obligaciones corrientes (básicamente sueldos al personal por incremento del empleo público), demandando un incremento en la participación de los recursos involucrados en los regímenes de transferencias desde el nivel central. Estos reclamos perversos ("lobby") suelen ser atendidos por el nivel central de gobierno, generando fuertes desigualdades entre los diferentes estados provinciales, sin ningún argumento válido desde el punto de vista de la eficiencia asignativa o equidad distributiva.

Cualquier esquema de distribución de recursos debe considerar las necesidades de gasto genuinas del gobierno central y de las provincias involucradas y no el nivel de gasto absoluto que realiza cada una de ellas. Obviamente, no caben dudas de que hay que establecer parámetros que permitan medir necesidades genuinas, y que el sistema debe ser suficientemente flexible, atento a que éstas van cambiando a

través de los años.

Claramente, los acuerdos entre niveles de gobierno deben tener presente que los cambios en las responsabilidades de gasto implicarán ajustes en los porcentajes de distribución primaria de recursos tributarios. En nuestro país, los reiterados "pactos fiscales", han dado lugar a mecanismos confusos respecto a determinadas asignaciones específicas de impuestos, que terminan distorsionando totalmente el espíritu del régimen general de distribución de recursos coparticipables.

El problema aquí es que en nuestro país, el *quantum* de recursos en "disputa" en el mecanismo de distribución es muy significativo, lo que lleva a los gobernantes de ambos niveles a realizar comportamientos que permitan tomar la mayor ventaja posible respecto a un juego de suma cero.

La evidencia internacional respecto a la distribución primaria de los recursos entre niveles de gobierno, es muy variada de país a país. En Freire (1996), se realiza un análisis descriptivo respecto a este tema para algunos países seleccionados: Australia establece como asignable a los gobiernos subnacionales el 39,87% de la recaudación obtenida en el año anterior del impuesto sobre el ingreso personal, Austria fija el 12% del producido de los impuestos a los ingresos y al valor agregado, Canadá establece una suma fija ajustada en función de un promedio móvil del crecimiento del PBI nominal, Colombia fija el 25% de la recaudación nacional que no tiene destino específico, Alemania coparticipa la recaudación del impuesto a los ingresos de las personas y a la renta de sociedades en partes iguales y el impuesto a las ventas con porcentajes que varían en el tiempo, Japón cede el 32% del impuesto al ingreso y sobre las bebidas alcohólicas, en Filipinas el 20% de la recaudación nacional se distribuye entre los gobiernos locales.

V.2. Los criterios utilizados para determinar la distribución secundaria.

Tanto en los estudios teóricos como en la evidencia internacional, se encuentra un sinnúmero de criterios que son usualmente utilizados para la determinación de los montos que se debe asignar a cada uno de los estados subnacionales, en los mecanismos de transferencias intergubernamentales. Esta distribución denominada "secundaria", por lo general, intenta reflejar de alguna manera las intenciones de

políticas relacionadas con igualación de desigualdades territoriales, así como la devolución de recursos a cada jurisdicción. Asimismo, muchos de los indicadores utilizados intentan premiar la eficiencia de cada una de las jurisdicciones que participan de la "masa de recursos" en juego.

En esta sección, se da un pantallazo general sobre los diferentes indicadores utilizados para establecer los criterios que surgen de los mecanismos de transferencias entre niveles de gobierno.

La descripción que se realiza a continuación, tiene por objeto brindar un conjunto de indicadores que serán utilizados para el estudio de los distintos escenarios que se realiza en las secciones posteriores, de manera de mostrar la sensibilidad en el cambio entre las distintas provincias argentinas.

Para organizar esa cuestión, se adoptará una clasificación, que agrupe de con cierta claridad el criterio que se quiere mostrar en cada caso.

La adopción de un sistema de coparticipación, posibilita atenuar las diferencias regionales en la distribución del ingreso, haciendo que se trasladen recursos desde las regiones "más ricas" hacia las regiones "menos favorecidas". Los diferentes estados de los niveles subancionales de gobierno del país difieren significativamente, tanto en lo que se refiere a las características estructurales, como en lo que se refiere al nivel de desarrollo. Estas diferencias regionales han sustentado durante mucho tiempo la necesidad de implementar medidas de política económica tendientes a reducir la brecha de desarrollo. Para alcanzar este objetivo se han utilizado intensamente instrumentos de política fiscal y tributaria. Este ha sido el principal argumento esgrimido para avanzar en el diseño de mecanismos de coordinación fiscal, basado en criterios de coparticipación y transferencias de ingresos intergubernamentales.

La redistribución de ingresos tiene lugar siempre que: i) algunas jurisdicciones reciben más recursos de los que se recaudan en dichas regiones, mientras que otras reciben montos inferiores a los que les correspondería en base a criterios estrictamente devolutivos; ii) los beneficios de los gastos públicos del nivel central en un estado subnacional dado difieran de los costos originados en la carga impositiva de dicho estado.

Es en función de lo comentado que se consideran determinados parámetros para distribuir los recursos. Dichos parámetros tienen en cuenta, según el caso, aspectos relacionados con i) la necesidades en la prestación de servicios, ii) las diferencias regionales en el ingreso, iii) la eficiencia del estado subnacional en la asignación del gasto y en la gestión de sus recursos y, iv) el aporte del mismo a la base tributaria del sistema.

La consideración de estos aspectos se intenta aproximar mediante prorrateadores, que son los indicadores que en definitiva determinan la distribución de la masa coparticipada a cada uno de los estados subnacionales.

En particular, todos los posibles indicadores utilizados pueden asociarse a dos tipo de criterios extremos: i) criterio devolutivo y (ii) criterio redistributivo

Si el fundamento de los mecanismos de transferencias verticales se haya en el cumplimiento del principio de correspondencia, lo adecuado es que el criterio devolutivo sea tomado en cuenta para coparticipar recursos a los gobiernos subnacionales. En este caso, se le asignará a cada uno de los gobiernos subnacionales un monto de recursos que guardará relación con el quantum que podría aportan los contribuyentes locales al total de recursos coparticipables. Por otra parte, por consideraciones de equidad distributiva regional, el criterio rector deberá ser el redistributivo. Aquí, los recursos destinados a cada jurisdicción no guardan relación con la capacidad contributiva de los contribuyentes de cada región o estado local. En este caso, claramente, existirán jurisdicciones que serán preceptoras netas de recursos y otras que serán aportantes.

El tema central en el momento del diseño de los mecanismos de transferencias, es elegir de la mejor forma posible, los indicadores que revistan uno u otro criterio.

La tarea no es para nada sencilla. Existe un sinnúmero de ventajas y desventajas en la selección de indicadores, donde en muchas oportunidades no es totalmente claro el criterio que está detrás. Además, cuando la información no es lo suficientemente clara o no se realizan actualizaciones periódicas, los indicadores utilizados pierden validez. En estos casos, habrá que recurrir a variables "proxis" que pueden no ser lo suficientemente representativas de la realidad.

En la mayoría de los países en donde existen mecanismos de transferencias intergubernamentales, coexiten indicadores de *tipo* devolutivo y redistributivo, estableciéndose fórmulas mediante prorrateadores que permiten mostrar la intensidad de la participación de cada indicador en la distribución de los recursos.

Analicemos los indicadores más utlizados según la evidencia empírica internacional:

Indicadores relacionados al tamaño de la población.

El más tradicional es el poblacional, que reparte los fondos en proporción directa a la población. Aplicar este criterio implica establecer una coparticipación per cápita, uniforme entre todos los estados subnacionales, lo cual puede justificarse si es que se desea garantizar para cada uno de ellos un nivel mínimo de gasto per cápita uniforme. Sin embargo, si se considera que cuanto mayor es la población mayor será la capacidad tributaria del estado en cuestión, el uso de este indicador puede ser cuestionable. Del mismo modo, la consideración implícita de un costo unitario constante para cualquier tamaño absoluto de población, no es adecuada, considerando la menor carga per cápita de los costos fijos de los servicios, ante la mayor población y las características de consumo conjunto e indivisivilidad de los beneficios propias de los bienes públicos que permiten proporcionar la misma cantidad de un servicio a cualquier número de beneficiarios.

Siguiendo con el esquema descripto anteriormente, se encuentra el indicador tasa de crecimiento de la población destinado a favorecer a los estados con mayor crecimiento demográfico, bajo la premisa de que tendrá que afrontar mayores costos para el cumplimiento de sus funciones, descuidando la posibilidad de que existan economías de escala en el gasto. El principal cuestionamiento a su uso se apoya en que para poblaciones chicas el esfuerzo para acelerar la tasa de crecimiento es menor que para las poblaciones grandes, dadas las diferencias en la población base para calcular la tasa. Esto puede significar una mayor participación relativa de las participaciones pequeñas en el total de recursos.

Otro de los indicadores de población que consideran las necesidades de prestación de servicios es el de densidad de la población. Con él se puede favorecer a estados de baja densidad, en función de los mayores costos de infraestructura per cápita. Como desventaja adicional se encuentra que puede discriminar a favor de

jurisdicciones con grandes extensiones de tierras inhabitadas.

El uso de estos indicadores en forma inversa sirven para eliminar desigualdades terrritoriales en la distribución del ingreso, atenuando las diferencias regionales.

Prorrateadores que distribuyen por partes iguales.

Su aplicación en forma pura consiste en dividir la masa coparticipada entre el número de estados sin considerar el estado de distribución geográfica del ingreso, ni las necesidades de cada localidad para el cumplimiento de sus funciones, ni la eficiencia en la gestión de sus recursos y la ejecución de sus gastos. No obstante, permite garantizar un piso de coparticipación uniforme para todos los estados.

Prorrateadores que distribuyen según el aporte a la base imponible del sistema tributario (criterio devolutivo).

Su utilización implica asignar mayores ingresos a quienes tienen una mayor participación en la base imponoble. No resultan satisfactorios desde un enfoque redistributivo, ya que favorecen a las localidades con mayor potencial recaudatorio, que se suponen tendrían menor necesidad de apelar a recursos que otras jurisdicciones para financiar su actividad. En efecto, el uso de esta clase de indicadores de prorrateo impedirían modificar la distribución regional del ingreso, e incluso podrían llegar a acentuar la concentración de aquel en los estados que más contribuyan a la conformación de la base. Asimismo, no toman en cuenta aspectos de eficiencia en la recaudación perjudicando al estado con una pequeña base imponible pero con un alto índice de cobrabilidad y favoreciendo a otro de una rica base pero de ineficiente en la tarea de recaudación.

Un parámetro de esta clase es la recaudación de impuestos nacionales. También el indicador participación en la recaudación total de la contribución provincial al comercio y la industria se aplica tomando en cuenta la capacidad tributaria real de la provncia en relación al resto. Cabe destacar que con este último indicador, se mantendría intacta la distribución regional del ingreso.

Otra posibilidad es utlizar como indicadores los recursos propios o los recursos corrientes, que generarán incentivos para explotar la capacidad tributaria potencial local. Tienen el mismo problema que los comentados anteriormente en lo que hace a

su capacidad para atenuar desigualdades regionales. Alternativamente puede utilizarse la tasa de crecimiento de los recursos propios como determinante del reparto de los fondos, el cual podrá generar un incentivo a aumentar la eficiencia en la gestión recaudadora en algunos casos o bien a una mayor presión tributaria local. De aqui surge el problema de que en función del año base que se determine para el cálculo de la tasa mencionada, se estaría discriminando en contra de estados que vienen llevando antes de dicho año una tarea recaudatoria eficiente, viendo limitada por lo tanto, su posibilidad de lograr un crecimiento en sus recursos propios.

Prorrateadores basados en el nivel de gasto público

Se sustentan en la suposición de que el nivel de gasto es un indicador del compromiso del sector público en la prestación de los servicios requeridos por su comunidad. Es decir, a mayores erogaciones más amplia es la prestación de servicios. Tienen la desventaja de incentivar incrementos en las erogaciones, distorsionando la relación entre el gasto y las funciones efectivamente desarrolladas. Asimismo, el uso de niveles más desagregados de gasto como base para el prorrateo, genera el problema adicional de las ineficiencias en la asignación, en el sentido de que, por ejemplo, se intenten asignar más erogaciones corrientes o de capital para recibir un mayor volumen de fondos coparticipados.

Un aspecto adicional no atendido por este grupo de indicadores hace a las diferentes combinaciones de tecnologías y factores que determinan las funciones de costos de los diferentes servicios proporcionados. Ello sugiere la no uniformidad en el costo de prestación de los servicios, tanto a nivel de distintas prestaciones de una misma provincia como al de iguales prestaciones de gobiernos provinciales diferentes.

Prorrateadores basados en la eficiencia de la gestión pública

Dentro de esta tipología, se consideran indicadores que aproximan la eficiencia en aspectos financieros y reales de la gestión pública. Entre otros, pueden citarse los siguientes:

a. Recursos propios/ gastos de personal. Tiende a premiar la eficiencia en la gestión pública, en función de la capacidad para autofinanciar los gastos en personal. Puede

incentivar a retribuir mal al trabajo, o a tener una planta de personal subdimensionada, sin considerar la naturaleza de los servicios que se presten, los que pueden ser intensivos o no en el uso del factor trabajo. Es cuestionable además por el hecho de que se estarían girando más fondos a las provincias que más recursos tienen, alterando el principio de redistribución.

b. Recursos propios/ gastos corrientes. Como todo indicador que implique una evaluación parcial de la política presupuestaria (y de su ejecución) puede generar distorsiones y alejarse del objetivo de un eficiente uso de los recursos públicos. En particular, este indicador incentivaría a la realización de erogaciones de capital sin tener en cuenta cuáles son las necesidades puntuales de la población que demanda los servicios.

c. Población/ planta de personal. Se premia a la localidad que cumpla sus funciones con la menor cantidad de agentes posibles, eliminando los problemas de retribución al personal de otros indicadores de eficiencia. Subsiste, sin embargo, la posibilidad de que se cuente con una planta subdimensionada como incentivos para recibir mayores fondos coparticipados.

d. Erogaciones corrientes per cápita. Considera la existencia de economías de escala en la prestación de los servicios locales, resultando satisfactorio en el sentido de que toma en cuenta una parte importante de los costos de la prestación, aunque son válidas las consideraciones realizadas en el punto b.

e. Erogaciones de capital/ erogaciones totales. Tiende a premiar las erogaciones de capital. Sin embargo, dado el nivel de agregación, se puede estar subsidiando a jurisdicciones que se encuentren amortizando deuda contraída para cubrir gastos corrientes. Además, pude ocasionarse una composición del gasto distorsionada en orden a recibir mayores beneficios en el reparto de los fondos.

f. Inversa de los gastos operativos. Promueve la austeridad en los gastos de funcionamiento, y una mayor inversión. Sin embargo, tiene el defecto de castigar a las provincias con mayor cantidad de habitantes, en donde estos gastos son por naturaleza elevados.

Otros indicadores.

- Brecha de desarrollo. Se considera adecuado para reducir desigualdades regionales, pero presenta el inconveniente derivado de su dificultad de cálculo.

- Superficie. La idea para su aplicación es que mientras más extensa sea la localidad más dispersa estará su población, y mayores serán los gastos per cápita a afrontar. Tiene el aspecto negativo de no considerar la posición particular de cada localidad frente al cumplimiento de sus funciones.

- Acervo Inmobiliario. Se coparticipa en función del aporte a la base imponible del impuesto inmobiliario que realiza cada provincia. Se fundamenta en un criterio devolutivo, bajo el supuesto de que el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias es el adecuado, con lo que se favorecería a los gobiernos locales ineficientes en la tarea recaudatoria. Tampoco se estarían satisfaciendo objetivos redistributivos dado que se premia con mayores recursos a quienes mayor capacidad tributaria tienen y no a quienes, por no contar con fuentes gravables para la generación de ingresos propios, tienen una alta dependencia de los recursos delegados de los niveles de gobierno.

- Devengado automotor. Su analisis es similar al prorrateador descripto anteriormente.

En definitiva, cualquier indicador o prorrateador que sea seleccionado para la adopción de un sistema de reparto de los recursos a coparticipar va a contar con ventajas y desventajas y con implicaciones de políticas económicas y demográficas. Por lo tanto, la consideración de cada uno de estos efectos debe ser tenida en cuenta en el momento de la formulación final del sistema, quedando suficientemente en claro que la combinación de estos indicadores va a resultar en una clara definición de la intencionalidad del poder político en estos aspectos.

Habiéndose realizado esta breve introducción a los criterios de distribución de recursos, en la sección siguiente se desarrollan los tópicos más importante de la investigación.

V.3. Análisis de sensibilidad de la distribución de recursos.

En esta sección se realiza un rigurosos análisis de sensibilidad en la distribución de recursos coparticipables a las provincias argentinas, a la luz de la selección de

diferentes indicadores que se combinan para la elaboración de índices que revisten tanto el criterio devolutivo como redistributivo.

Mediante este análisis, se intenta medir el grado de impacto sobre los ingresos percibidos por las provincias a través de la totalidad de los mecanismos de distribución de recursos coparticipable (incluyendo los regímenes de asignación específica de impuestos).

Para poder analizar los diferentes escenarios, se deberá en primera medida definir los índices que se utilizarán para realizar la distribución de los recursos en base a determinadas variables o indicadores, para luego formular distintas hipótesis de asignación.

V.3.1. MARCO TEÓRICO

Indicadores Seleccionados

A continuación se describe la metodología de elaboración de una serie de índices que surgen a partir de ciertos indicadores.

(i) Capacidad Fiscal

Los aspectos operativos de este criterio resultan muy similares a los vigentes en el esquema de igualación canadiense. Es decir, teniendo en cuenta una alícuota y una base imponible estándares se intenta llevar adelante un esquema de igualación parcial de las capacidades tributarias provinciales.

El estándar se construye en función de cuatro provincias: una Avanzada (Buenos Aires), una Intermedia (Entre Ríos), una de Baja Densidad (Chubut) y una Rezagada (Formosa). Se iguala en función del Impuesto sobre los Ingresos Brutos[49].

---

[49] Si bien el Impuesto sobre los Ingresos Brutos representa actualmente en promedio más del 50% de la recaudación tributaria provincial consolidada, un mecanismo que intente igualar las capacidades tributarias debería incorporar en su cálculo la totalidad de los recursos tributarios del nivel intermedio de gobierno (e inclusive deberían incorporarse a futuro, las posibles bases tributarias a descentralizarse hacia el nivel subnacional de gobierno). La simulación presente no se llevó a cabo para todas las bases provinciales debido a dos razones: por un lado, falta de información que no permite determinar acertadamente la base imponible por jurisdicción de ciertos impuestos (por ejemplo, en el caso de los Impuestos Inmobiliario y Automotor); por otro lado, el hecho de que en ciertos casos algunos de estos tributos se encuentren descentralizados a los municipios, sería necesario algún tipo de corrección de manera de evitar un trato desigual entre jurisdicciones. Sin desconocer la limitación mencionada, se aplica el mecanismo igualador sólo para el Impuesto sobre los Ingresos Brutos de manera de ilustrar los distintos escenarios de distribución.

El derecho a igualación de una provincia i con respecto a la fuente de recursos mencionada resulta de la siguiente fórmula[50]:

$$E_i = [\ (R_{23}/B_{23})*(B_4/P_4) - (R_{23}/B_{23})*(B_i/P_i)\ ]\ *\ P_i$$

donde R_{23} es la recaudación total obtenida por las 23 provincias, B_{23} es la base imponible en las 23 provincias, B_4 y P_4 constituyen respectivamente la base y la población en las 4 provincias tomadas como estándar, y B_i y P_i los datos referidos a la provincia que potencialmente recibiría la transferencia igualadora[51].

Cabe aclarar que en el modelo canadiense las transferencias son financiadas por el nivel superior de gobierno. Aquí por el contrario, los fondos que reciben las jurisdicciones con capacidades fiscales más débiles surgen de la masa de recursos correspondiente al conjunto de provincias, por lo que la redistribución es de carácter horizontal, aunque las transferencias no se puedan identificar tan claramente como en el modelo alemán.

De los cálculos que surgen de este mecanismo de tipo igualador, se desprende que la suma de pagos igualadores con destino a las provincias representa alrededor de un 5% de la porción de recursos que correspondieron a las provincias según el último año del que se dispone de información oficial. Debido a ello, este concepto ingresa en el indicador con dicha ponderación[52].

Para considerar razonable la utilización de este índice, el mecanismo propuesto debería ser ajustado cada un período no menor a 5 años, de manera de reflejar los cambios esbozados en las bases imponibles locales.

(ii) Necesidad Fiscal

---

[50] En Canadá, este mecanismo igualador se perfecciona para 33 fuentes de recursos.

[51] En el caso en que este mecanismo se perfeccione para más de una fuente de recursos cada provincia recibiría transferencias surgidas de sumar los montos que a cada una de ellas correspondería por "igualar" en función de las fuentes seleccionadas.

[52] Además, los montos que cada una de las provincias percibiría se incluyen en el indicador con carácter porcentual, de manera que las provincias que no reciben un pago igualador, ingresarán con un coeficiente igual a cero.

Dentro de los criterios de carácter redistributivo, es el de necesidad fiscal el que intenta captar los requerimientos relativos de cada una de las jurisdicciones en la provisión de determinados bienes y servicios públicos.

Existe una gran variedad de indicadores que pueden reflejar las necesidades fiscales de cada una de las regiones y la elección de alguno(s) de ellos dependerá tanto de los objetivos de política como de los factores históricos, sociales y hasta geográficos que se consideren relevantes. El cálculo del índice de Necesidad Fiscal se elabora mediante dos componentes, con una participación equiproporcional (ponderación del 50 % para cada uno).

Un 50% de la ponderación, es asignada a la variable "proxy" población con NBI, permite medir el *porcentaje* de individuos considerados como "pobres" que cada jurisdicción posee, respecto al porcentaje total de individuos con NBI del país. Este índice intenta nivelar ingresos entre jurisdicciones, ya que considera el porcentaje de NBI sobre la población de cada una de las jurisdicciones (concepto de NBI relativo, que es diferente al de NBI absoluto). Claramente, la distribución reviste un criterio de igualación territorial y no personal.

$$nbi_i = NBI(rel)_i / \sum_i NBI(rel)_i$$

El 50% restante se asigna en función de tres conceptos vinculados a los niveles de Gasto Consolidado Provincial, que han adquirido un importante papel dentro de las responsabilidades de gasto a cargo de los niveles subnacionales de gobierno: Educación Básica, Atención Pública de la Salud y Seguridad.

La utilización de estas variables representan una aproximación a la construcción de un indicador con características parecidas a las que intenta capturar el Índice de Desarrollo Humano. A los fines de ajustar de una manera más adecuada las transferencias al criterio considerado de *necesidad fiscal*, se evaluará la posibilidad de incluir este índice desarrollado por Naciones Unidas.

La ponderación de los tres conceptos dentro del mencionado 50% se estableció en base a los niveles de gasto de cada uno de ellos sobre la totalidad de los mismos durante el año con información disponible (ejercicio 2000). Los coeficientes obtenidos son aproximadamente 52,0 %, 31,0 % y 17,0 % para Educación, Salud y Seguridad, respectivamente.

De esta forma, el indicador global de necesidad fiscal se construye considerando cada uno de los componentes con su correspondiente ponderación.

$$NF_i = 0,5 * nbi_i + 0,5 *[0,52 * edu_i + 0,31 * salu_i + 0,17 * segu_i]$$

En donde $edu_i = ALUM_i / \sum_i ALUM_i$ mide la proporción de Alumnos de Educación Básica a la que cada jurisdicción presta el servicio. A su vez, el componente de salud ($salu_i = 0,5 * [CONS_i / \sum_i CONS_i] + 0,5 * [TMOR_i / \sum_i TMORT_i]$) considera la relación Número de Consultas en la Jurisdicción sobre el Número de Consultas Totales del País (50%) y la Tasa de Mortalidad Infantil (50%). Por último, le necesidad relativa de Seguridad se midió en función de la Tasa de Delincuencia ($segu_i = TDELI_i / \sum_i TDELI_i$).

Adicionalmente, los valores de densidad demográfica por jurisdicción muestran una considerable variabilidad. Dada esta característica, parece razonable reconocer sus implicancias en cuanto a los costos de provisión que implica para una jurisdicción u otra atender la demanda de un bien público determinado. Por lo tanto, una medida de aproximación a tal diferencial podría establecerse a través de la utilización del concepto Brecha de Densidad. En razón de ello, una vez calculado el indicador global de necesidad fiscal, los coeficientes de cada una de las provincias se ajustaron por un índice de Brecha de Densidad de manera de contemplar las mencionadas diferencias regionales en los costos de provisión de los bienes y servicios públicos. Esto se llevó a cabo a través de la expansión del coeficiente de necesidad fiscal de cada jurisdicción por el término $(1+d_i)$ en donde d_i es el coeficiente de Brecha de Densidad correspondiente a la provincia i.

(iii) Esfuerzo Tributario

Debido a los problemas mencionados al momento de calcularse el componente de capacidad fiscal, el esfuerzo de cada jurisdicción en la percepción de tributos propios

sólo pudo estimarse en función de lo recaudado por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos[53]. En lo que respecta al cálculo del presente prorrateador, al cual se asignó una ponderación del 25%, se tomó el PBG per capita como una medida de la capacidad tributaria por provincia. Es decir, se consideró un índice igual 100 para el agregado nacional de manera que una jurisdicción con una base imponible per capita por encima (debajo) del promedio tendrá un índice superior (inferior) a 100. Además, se tomó un índice base 100 para el total nacional de recaudación del tributo. De esta manera, el cociente entre el índice de recaudación efectiva y el de capacidad tributaria indica una medida de esfuerzo tributario. Si una jurisdicción está por arriba (debajo) del valor 1 indica que la misma realiza un mayor (menor) esfuerzo en relación al esfuerzo promedio nacional. Una vez obtenido el índice, se prorrateó la suma de manera de obtener el coeficiente de distribución por provincia.

(iv) Indicador Devolutivo

La utilización del Producto Bruto Geográfico como criterio devolutivo intenta reconocer el aporte de cada jurisdicción a la masa de recursos (la gran mayoría de los impuestos nacionales sujetos a distribución fluctúan según los niveles de ingreso de cada región). Por lo tanto, la participación de cada provincia en la generación del producto nacional brinda una medida aproximada de lo que cada una de ellas aporta al conjunto de impuestos nacionales. De ahí que este criterio sea puramente devolutivo. En este caso la ponderación asignada es del 25%.

Una vez seleccionado el conjunto de indicadores y los índices que definimos combinando éstos, se debe establecer cuáles serán los diferentes escenarios que se tendrán en cuanta para realizar la distribución. Para ello, se recurrirá esbozar diferentes hipótesis alternativas, que surgen de combinar índices descriptos a través de distintas fórmulas que asignen una cierta ponderación a cada uno de ellos. Se

---

[53] El hecho de utilizar el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIB) para medir el esfuerzo de cada jurisdicción en la recaudación de sus tributos merece dos comentarios. En primer lugar, al utilizarse la recaudación del IIB por jurisdicción los resultados presentarán una distorsión puesto que las 24 jurisdicciones han cumplido en forma desigual lo acordado en el Pacto Fiscal Federal. De esta manera, algunas provincias que presentan niveles de recaudación relativamente bajos podrían estar influidas no sólo por un menor esfuerzo sino por un avance relativo mayor en el cronograma de exenciones. Por ende sólo se aspira aportar criterios metodológicos para la racionalización de un sistema de Coparticipación de Impuestos. De esta forma, si bien se reconoce que los coeficientes resultan perfectibles, los mismos se incluyen aquí a los efectos de cuantificar una ejemplificación. En segundo lugar, al igual que a la hora de calcular el criterio de capacidad fiscal, no se incluyen el resto de los gravámenes provinciales debido a la carencia de información para medir el potencial de tributos tales como el Impuesto Automotor, o el Impuesto Inmobiliario..

debe aclarar que en todos los casos se incorpora a la totalidad de los índices que se elaboraron, y que lo que diferencia a las hipótesis son las ponderaciones (prorrateos) que van cambiando para cada uno de los escenarios propuestos.

El objetivo en elaborar escenarios disímiles, que revistan un criterio más redistributivo o más devolutivo, está orientado a la posibilidad posterior de evaluación de la sensibilidad al cambio en el ranking entre las jurisdicciones (provincias).

Hipótesis consideradas

Los diferentes escenarios con los cuales se trabajará para la elaboración de la distribución secundaria, surgirán de diversas combinaciones de los cuatro indicadores descriptos, asignándoles distinta ponderación a cada uno de los indicadores. A continuación se plantean las diferentes hipótesis, que revisten criterios más o menos devolutivos (redistributivos).

(i) Hipótesis 1

$$H_1 = 0{,}05 * CF + 0{,}45 * NFd + 0{,}25 * ET + 0{,}25 * D$$

donde CF es capacidad fiscal, NFd necesidad fiscal, ET esfuerzo tributario y D el indicador de tipo devolutivo (PBG).

En esta hipótesis se considera que los conceptos de tipo redistributivo, acumulan una ponderación del 50% dentro del indicador, mientras que los criterios de eficiencia y devolutivo asignan en conjunto el 50% restante. De alguna forma, esta fórmula intenta cumplir con la interpretación del mandato constitucional, el cual impone en igual rango los requisitos de equidad y solidaridad para la distribución de recursos.

(ii) Hipótesis 2

$$H_2 = 0{,}05 * CF + 0{,}45 * NFd + 0{,}10 * ET + 0{,}40 * D$$

La diferencia con la hipótesis anterior radica en asignarle más peso al criterio devolutivo respecto al criterio de eficiencia (ET). Nuevamente, en este escenario, la ponderación asociada al criterio redistributivo se mantiene igual que en el caso anterior (50%).

(iii) Hipótesis 3

$$H_3 = 0,05 * CF + 0,45 * NFd + 0,40 * ET + 0,10 * D$$

En esta oportunidad, se sigue manteniendo la ponderación al conjunto de índices que revisten la característica de redistributivo, y se combina al revés que en el caso anterior, entre criterio de eficiencia y devolutivo propiamente dicho (0,40 % y 0,10 % respectivamente).

(iv) Hipótesis 4

$$H_4 = 0,05 * CF + 0,60 * NFd + 0,10 * ET + 0,25 * D$$

Lo objetivo para esta alternativa, es identificar un esquema de distribución que considere fuertemente la desigualdad territorial, disminuyendo la incidencia del criterio devolutivo en la polinómica. De esta forma, la distribución es pro-jurisdicciones "pobres".

(v) Hipótesis 5:

$$H_5 = 0,05 * CF + 0,25 * NFd + 0,10 * ET + 0,60 * D$$

Esta alternativa captura un objetivo contrario al caso anterior. Aquí se pretende mostrar la distribución considerando que cada jurisdicción debe percibir los recursos que ella aporta al total de recursos coparticipables. Para ello, se eleva fuertemente la participación del indicador "devolutivo", respecto al indicador de "necesidades fiscales" (0,60 % para el primero, y 0,26 % para el segundo).

V.3.2. COMPARACIÓN DE LOS DISTINTOS ESCENARIOS

En esta sección se evalúa el resultado de la distribución secundaria para las 5 hipótesis consideradas en la sección anterior.

Para poder visualizar estos resultados tomaremos dos dimensiones de análisis: (a) verificar el ordenamiento de las provincias en un ranking para las alternativas consideradas, incluyendo el orden que surge de la distribución actual, (b) realizar el cálculo financiero en base a esos escenarios y compararla con los montos asignados en la actualidad.

En esta oportunidad, tomaremos la primera de las opciones mencionadas, para luego en la sección siguiente, realizar el cálculo financiero de las "propuestas" y contrastar los resultados con el análisis de correlación, lo que permitirá medir el grado de sensibilidad al cambio entre las diferentes jurisdicciones. Esta última exploración, será el marco de referencia para el desarrollo de la sección VI.4, en donde se estudia específicamente la situación de las provincias definidas como más "pobres", en donde la provincia de Tucumán integra este subconjunto en la investigación.

En el CUADRO Nº 96 se muestra la participación de las 23 provincias para los cinco escenarios descriptos, incluyéndose además la participación que se deriva de los actuales mecanismos de distribución.

Lo interesante del análisis que surge de estos datos, es visualizar las diferencias en los ordenamientos entre las jurisdicciones según los cinco escenarios descriptos, en comparación con el ordenamiento que se deriva de la distribución vigente. Esta situación queda ilustrada a través de los CUADROS Nº 97 y 98.

Los números permiten extraer las siguientes conclusiones preliminares:

(i) Claramente, cualquiera sea sistema de distribución elegido, la Provincia de Buenos Aires, siempre obtendrá el primer lugar en la distribución. Sin dudas, el peso de provincia "grande" da como resultado que cualquiera sea el indicador elegido o la ponderación otorgada a cada variable en la fórmula de distribución, será la condición determinante.

(ii) En general, el criterio adoptado por la Hipótesis 3, es el que más alteraciones en el ordenamiento genera. En efecto, al perder peso el criterio devolutivo en la asignación de recursos, las provincias más "pobres" ocupan posiciones más arriba en el ranking.

(iii) Sin embargo, existen algunas jurisdicciones "pobres" cuyo ordenamiento no cambia tomando en cuenta esta polinómica (por ejemplo, La Rioja).

(iv) En cuanto a la Provincia de Tucumán, los resultados son algo llamativos: se observa que la provincia ocupa un lugar más alto en el ranking cuando se acentúa la ponderación del criterio devolutivo en la polinómica de distribución (Hipótesis 5), y el mecanismo que lo ubica mejor seguido de

este último es el de la distribución vigente. A pesar de ello, como se puede verificar en el cuadro que muestra los coeficientes de distribución, la participación en los recursos en "juego" es menor según la distribución que surge de la hipótesis 5, que la que surge del resto de los escenarios (3,71% contra más de 4,0% en todos los otros casos).

(v) Este último resultado, probablemente se deba a que la serie del indicador seleccionado como proxy del criterio devolutivo (PBG), presente una *varianza* muy alta, registrándose valores extremos que se deben a las fuertes diferencias regionales entre jurisdicciones. Esto seguramente genere un subconjunto de provincias muy ricas, y el resto casi en su mayoría consideradas "pobres" (casi no existirían jurisdicciones intermedias).

Si bien el análisis realizado permite verificar el cambio en el ranking entre las jurisdicciones a la luz de las diferentes propuestas, en la sección siguiente se realiza un cálculo financiero de los montos que cada provincias percibiría según cada una de las hipótesis seleccionadas, y se desarrollará como se adelantara, un análisis de correlación que permita mostrar una medida de tipo global respecto al cambio en el ordenamiento en todos los casos respecto a la distribución vigente.

V.3.3. CÁLCULO FINANCIERO Y ANÁLISIS DE CORRELACIÓN

En los primeros capítulos del presente estudio, mostramos cuál era la asignación de recursos coparticipables a las 23 jurisdicciones participantes para el último año completo disponible (ejercicio 2003), según lo que se desprende de los diferentes regímenes de distribución vigentes.

En el CUADRO Nº 99 se reproduce esa situación y se le calcula la distribución para las hipótesis propuestas y analizadas en la sección anterior.

A partir de estos datos es posible concluir que para el caso de la Provincia de Tucumán su percepción de ingresos actual es el escenario más deseable desde el punto de vista financiero ($879,2). Ello no implica que desde la perspectiva de la provincia, se manifieste conformidad respecto a la distribución que surge del régimen vigente. Nótese que la distribución que se desprende la hipótesis 3, que tiene una fuerte ponderación de tipo redistributiva, genera que la Provincia de Tucumán perciba un

monto de recursos similares en magnitud que los que recibe actualmente ($ 877,2).

Con esto se demuestra que, una fórmula que identifique indicadores objetivos y que reconozcan la necesidad de redistribuir recursos regionalmente, parecería una propuesta ciertamente razonable para realizarse un cambio radical en el régimen actual de recursos coparticipables.

A pesar de ello, lo significativo es analizar en forma integral la sensibilidad al cambio entre todo los participantes. Es por eso que es necesario se debe recurrir a alguna medida estadística que permita establecer el grado de correlación que existe entre los ordenamientos de las provincias cuando se utiliza una polinómica u otra.

Una medida estadística muy fácil de calcular es el coeficiente de correlación simple.

Este se define como:

$$r = \frac{\sum x_i * z_i}{\sqrt{(\sum x_i^2) * (\sum z_i^2)}}$$

donde, x_i es el número de orden que ocupan las provincias según la polinómica vigente, y z_i es la posición que ocupan estos según los distintos escenarios alternativos.

El cálculo de este coeficiente (r) para el conjunto de alternativas se muestra en el siguiente CUADRO Nº 100.

Los valores resultantes del estadístico utilizado, muestran claramente una baja sensibilidad al cambio en los prorrateadores (polinómicas) en *todos* las hipótesis supuestas, ya que existe una alta correlación si lo comparamos con un r = 1 que implicaría correlación perfecta. De esta manera, se concluye que el ordenamiento de provincias no presenta cambios sustanciales frente a los escenarios propuestos. Sin embargo, existen otros estadísticos que forma más confiable el grado de correlación.

Un indicador que a menudo se utiliza para medir la correlación entre dos variables es el índice de Spearman. Este se define como:

$$s = 1 - 6 * \left[\frac{\sum d_i^2}{N\left(N^2 - 1\right)} \right]$$

donde d_i es la diferencia en las posiciones asignadas a la provincia i de acuerdo a dos escenarios diferentes para el ordenamiento de las jurisdicciones, y N es el número total de provincias. Claramente, se puede observar que el valor de este índice decrece al aumentar $\sum d_i^2$.

Una vez calculado este indicador, se debe realizar una prueba de significancia estadística utilizando los resultados de la muestra para verificar la veracidad o falsedad de una hipótesis. Bajo el supuesto que el coeficiente de correlación de Spearman poblacional sea cero y el tamaño de la muestra mayor que 8, el *estadístico de prueba* a utilizar *(t)* viene dado por:

$$t_{obs} = \frac{s * \sqrt{N - 2}}{\sqrt{1 - s^2}}$$

con N - 2 grados de libertad.

Así, se deben plantear las siguientes hipótesis,

H_0 = no hay correlación entre los ordenamientos

H_1 = hay correlación entre los ordenamientos

Por lo tanto, si el valor absoluto del t observado excede al valor crítico de t, podemos rechazar con un nivel de significancia del 5% la hipótesis nula, lo cual significa que existe evidencia de una relación sistemática entre los ordenamientos de las provincias cualquiera sea el criterio utilizado. En el CUADRO Nº 101 se muestran los resultados obtenidos.

En efecto, el valor del coeficiente de Spearman para las 23 datos disponibles presenta un valor para todos los escenarios analizados respecto a la distribución vigente cercano a la unidad, lo que arroja valores del estadístico de prueba que exceden holgadamente al valor crítico de 1,72 con 21 grados de libertad al nivel del 5 % de significancia. Aún para niveles de significancia más chicos, el estadístico de prueba sigue evidenciando el *rechazo* de la hipótesis nula de "no correlación entre

ordenamiento".

En consecuencia, los resultados obtenidos con ambas medidas estadísticas (coeficiente de correlación simple y coeficiente de correlación de Spearman) demuestran que bajo las propuestas alternativas de cambios en la distribución vigente, no se producen variaciones significativas en el ordenamiento de las provincias en función de la transferencia de recursos coparticipables.

En otras palabras, esto estaría demostrando que en comparación con la distribución actual, cualquiera de las propuestas analizadas, no llegará a cambiar suficientemente el peso relativo de las variables involucradas en los índices elaborados, para generar una redistribución significativa de fondos entre todos los participantes.

Claramente queda demostrado como se adelantara con anterioridad, que la polinómica que surge de la hipótesis 3, es la que mayor cambio en el ordenamiento entre jurisdicciones provoca.

V.4. Redistribución de recursos hacia las provincias más pobres: la perspectiva desde el Gobierno de la Provincia de Tucumán

El análisis anterior nos permite evidenciar que las provincias más pobres incrementan su participación en la distribución cuando se acude a criterios que incorporan indicadores de tipo redistributivos.

Sin embargo, parecería que el cambio no es tan sustancial bajo las propuestas en consideración, para el caso específico de la Provincia de Tucumán, que sin lugar a dudas es una de las jurisdicciones que debe considerarse dentro del grupo de provincias con bases tributarias débiles, y por ende, afirmarse que en cualquier tipo de esquema de distribución, debe ser una provincia "perceptora" de recursos.

A pesar de estas consideraciones, las propuestas analizadas abren la posibilidad para que se puedan implementar diferentes polinómicas de distribución bajo criterios objetivos y medibles en el tiempo.

Un tema central en la discusión acerca de un nuevo acuerdo de las relaciones financieras Nación – Provincias, es el impacto que tiene el mecanismo de distribución de recursos coparticipables sobre la distribución del ingreso.

Existen estudios de distinguidos investigadores en el ámbito local e internacional que avanzan sobre este particular, en donde se intenta verificar si la redistribución regional del ingreso, producto de los mecanismos de transferencias de recursos tributarios, asegura una mejora en la distribución personal del ingreso (Oakland W. (1983), Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995) y Porto, A. y Cont, W (1996). Gaya, R. y Rocha, S. (2001).

En estos trabajos se testea de alguna manera, si existe complementariedad en los efectos de las transferencias intergubernamentales sobre la distribución territorial y personal del ingreso.

Para evaluar cualquier mecanismo de distribución de recursos coparticipables, y su impacto en materia de igualación de ingresos entre jurisdicciones y entre personas para todo el territorio nacional, es de suma importancia determinar cuál es la causa de la desigualdad. En verdad, lo que está en juego es si la distribución implícita en el régimen de distribución de recursos no debería estar focalizada hacia los individuos y no hacia las provincias. Desde el punto de vista del análisis de justicia o equidad distributiva, el diseño de la política fiscal debe apuntar al mejoramiento de la distribución personal del ingreso de la población, independientemente del lugar de residencia de los ciudadanos.

Sin embargo, no es objeto de este estudio avanzar sobre este aspecto en particular, sino sólo sugerir que el nuevo mecanismo debe tener presente estos conceptos. Claramente, en la actualidad no han sido tomados en consideración argumentos de equidad distributiva y menos aún eficiencia asignativa en el régimen vigente, ni en el que ha propuesto el Poder Ejecutivo para el futuro.

VI. EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO ORDENADOS EN EL NUEVO RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN

VI.1. Marco Normativo

El contexto macroeconómico por demás complejo enfrentado por el país hacia fines del año 2001, debilitó la situación financiera en todos los niveles de gobierno. En particular, la situación de las finanzas públicas de los gobiernos provinciales, motivó la necesidad de estipular compromisos entre la Nación y las Provincias, de manera de acordar pautas orientadas al ordenamiento fiscal y financiero, y a la implementación de políticas de tipo estructural que aseguren la sustentabilidad de los estados.

Mediante el Acuerdo Nación-Provincias firmado durante el mes de febrero del año 2002, se encomendó al Gobierno Nacional la tarea de renegociación de la deuda provincial a través de su conversión a títulos públicos nacionales, con la condición que las provincias mantengan una política fiscal que asegure un comportamiento fiscal y financiero sustentable.

Para llevar adelante esta medida de política, ese mismo año el Gobierno Nacional a través del Decreto Nº 2263/02 estableció un programa de financiamiento a fin de atender las necesidades financieras de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mediante este Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales, el nivel central de gobierno se comprometió a asistir a los gobiernos subnacionales en tanto éstos últimos cumplan con las metas estipuladas en los acuerdos previos en materia financiera y fiscal.

Debido al importante número de Provincias que adhirieron al Programa y la más que aceptable evolución en el cumplimiento de las metas estipuladas, el programa continuó para los años 2003 y 2004 (ver la evolución comparativa de los contenidos en el Anexo 2 del presente Informe).

La Provincia de Tucumán por su parte, adhirió en las tres oportunidades a través de la firma de sucesivos convenios bilaterales de financiamiento en julio de 2002, marzo de 2003 y diciembre de 2003.

En este capítulo se intenta dar luz a las particularidades de los convenios que suscribiera en forma particular la Provincia de Tucumán, haciendo hincapié en la evolución del acuerdo correspondiente al año en curso.

En la sección siguiente se describen las principales características de los contenidos del Programa de Financiamiento Ordenado para la Provincia de Tucumán para el año 2004.

Sobre el final del capítulo, se extraen las principales implicancias de la evolución del programa y el efecto sobre las finanzas públicas provinciales.

VI.2. El convenio bilateral firmado por la Provincia de Tucumán en el año 2004.

Como se adelantara en la introducción a este capítulo, la Provincia de Tucumán adhirió por primera vez al Programa de Financiamiento Ordenado en el mes de julio de 2002.

De esta forma, la Provincia recibió del Gobierno Nacional durante el año 2002, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, financiamiento para atender los déficits financieros, base caja, y los vencimientos de servicios de intereses y amortización de deudas contraídas tanto a través de préstamos directos o de programas nacionales con financiamiento de Organismos Multilaterales de Crédito.

Al año siguiente, el Decreto 297/2003 determinó la continuidad del Programa para el año 2003 y la Provincia suscribió un nuevo convenio el día 5 de marzo, en donde se estipula que el Gobierno Nacional continúa atendiendo los déficit financieros y los servicios de intereses y amortización de deudas como lo hiciera durante el año anterior.

Por último, el Decreto 1274/2003 extendió el Programa de Financiamiento Ordenado al año 2004, y la Provincia de Tucumán suscribe el convenio el día 18 de diciembre de 2003 que luego ratifica a través de un Decreto Provincial.

En este convenio se definen algunos compromisos nuevos, y se deja sentado el reconocimiento del Gobierno Nacional respecto los pagos que le adeuda al Gobierno Provincial en concepto de recursos coparticipables recaudados en títulos de la deuda nacional en virtud de los Decretos números 424, 979, 1005 y 1226, todos del año 2001, y la necesidad de resolver todas las situaciones que a la firma del convenio se encuentran pendientes respecto a los convenios bilaterales suscriptos en el año 2002 y 2003.

El CUADRO Nº 102 describe las características principales del último convenio firmado, dejando en claro que más allá de la ampliación del objeto respecto a los convenios anteriores, los aspectos centrales no han variado sustancialmente.

VI.3. Breves apreciaciones respecto al cumplimiento de metas del Programa de Financiamiento Ordenado.

Como fuera descripto en la sección anterior, el último convenio firmado entre la provincia de Tucumán y el Estado Nacional hacia fines del año 2003, amplió su objeto al tratamiento de deudas recíprocas pendientes en concepto de servicios de deuda proveniente de programas con financiamiento de Organismos Multilaterales de Crédito, de anticipos financieros otorgados a las Provincias y de distribución de impuestos nacionales recaudados en títulos públicos.

Al igual que en años anteriores, este acuerdo supuso la definición de una programación financiera para el año 2004 que incluye la cancelación de intereses correspondientes a los préstamos recibidos en virtud de los PFO 2002 y 2003 y el pago de amortización de capital ligada al PFO 2002.

Sin lugar a dudas, una evaluación detallada debería centrarse en el análisis de la veracidad de las hipótesis de crecimiento de los recursos y gastos públicos provinciales, en el marco del programa.

En verdad, la provincia ha comprometido el alcance de un determinado resultado financiero durante el año 2004, lo que implica necesariamente alcanzar un nivel de recursos tributarios consistente con ese resultado. Es por ello que un estudio específico respecto a los Programas de Financiamiento Ordenado, debería contemplar una comparación entre los ingresos tributarios totales (propios y de otras jurisdicciones) esperados y aquellos efectivamente obtenidos durante los primeros meses del año[54].

Sin embargo, el objeto del presente estudio no es evaluar el cumplimiento de las metas estipuladas en el acuerdo, sino extraer algunas conclusiones respecto a

---

[54] Por otra parte, avanzar sobre este punto en la presente investigación, requerirían necesariamente tener precisiones sobre la recaudación de recursos provinciales para el corriente ejercicio, así como de las hipótesis utilizadas para la elaboración de las proyecciones fiscales que conformaron la base para la suscripción del Programa.

particularidades vinculadas a los mecanismos de transferencias entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Provincial, de cara a un Nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Si bien los ingresos tributarios propios han evidenciado una mejoría en su performance, la fuerte dependencia financiera de la Provincia de Tucumán respecto a las transferencias del nivel central, es lo que más contribuye a la explicación en el cumplimiento de las metas del Programa. En efecto, si se realiza una estimación de los recursos de origen nacional destinados a la provincia para el año 2004, sobre la base de lo recibido en los primeros ocho meses del año, el incremento respecto al año anterior es del 48,6%, producto básicamente del fuerte impacto de la recaudación por el Impuesto a las Ganancias.

Bajo este contexto fiscal, cabría esperarse que durante el último trimestre del año los ingresos tributarios totales mantengan la tendencia observada en la primera parte del ejercicio, lo que permitirá a la Provincia disponer recursos para poder satisfacer las fuertes presiones apreciadas respecto al gasto social.

Evidentemente, cualquier modificación al Régimen de Impuestos Coparticipables actual, deberá contener criterios que motiven una fuerte redistribución regional de los recursos. De otra forma, el cumplimiento del Programa de Financiamiento Ordenado se vería amenazado, y las finanzas públicas provinciales comenzarían a evidenciar que el ordenamiento fiscal y financiero no es una meta alcanzable.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema de transferencias intergubernamentales en nuestro país representa en la actualidad, una de las principales reformas pendientes en cuanto a política económica se refiere.

A lo largo de estos diez años desde que se reformó la Constitución Nacional mucho se ha discutido y escrito sobre los lineamientos, y las propias características que debería asumir el nuevo régimen de transferencias intergubernamentales.

La particularidad que presenta el mecanismo de coordinación financiera y fiscal argentino, es el continuo cambio respecto a la principal norma que determinó originalmente en el año 1988, el principal régimen de distribución de recursos Nación – Provincias.

Las modificaciones han sido tantas, y de tan variadas características, que se puede decir que el régimen previsional nacional ha adquirido tal dimensión en la distribución de impuestos coparticipados, que prácticamente asume las características de una jurisdicción adicional. Muchas de las políticas de reforma del régimen original, han estado fundamentalmente orientadas a solventar el déficit previsional nacional. En este sentido, en términos netos el gobierno federal y los fiscos provinciales han resignado fondos coparticipados en partes prácticamente iguales de manera de contribuir al financiamiento de esta responsabilidad de gasto federal.

Como comentáramos, detrás de la necesidad de avanzar en la reforma estructural del sistema previsional argentino (nacional y provincial-municipal), el Gobierno Nacional ha instrumentado políticas que tenían por objeto uniformar los sistemas previsionales provinciales a partir de su incorporación al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones regido por la Ley Nº 24.241. Esta iniciativa se formalizó mediante la suscripción del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento con los Gobiernos Provinciales, en donde se incorporaba una cláusula por la cual el Estado Nacional se comprometía a aceptar el traspaso de los Sistemas Provinciales de Previsión Social al nuevo régimen nacional.

La provincia de Tucumán trasfirió su caja previsional pública al Sistema Nacional en el año 1996. Fue una de las últimas jurisdicciones en adherirse al proceso de

reforma propuesto por el Gobierno Nacional.

Así como la gran mayoría de las provincias que accedieron a transferir las cajas previsionales, la transferencia de la caja previsional provincial al ámbito de la Nación, significó un verdadero ahorro para el gobierno provincial. El déficit de la ex - caja previsional implicaba realizar erogaciones cada vez mayores para atender los pagos a empleados y jubilados.

Sin embargo, las crisis financieras que afectaron fuertemente las finanzas públicas nacionales, llevaron a que se detenga el proceso de traspaso de cajas. Este último hecho, y la existencia de diversos regímenes previsionales en muchas provincias, motivó al Estado Nacional a diseñar instrumentos nuevos para unificar y armonizar políticas entre los estados provinciales y la Nación. El objetivo básico consistía en lograr que los distintos regímenes existentes en las provincias tendieran a igualar los parámetros respecto a condiciones de acceso, cálculo de haberes y porcentaje de financiamiento sobre las nóminas laborales, a los parámetros definidos en la Ley N° 24.241.

Tanto el traspaso, como la armonización de los sistemas de jubilaciones y pensiones provinciales conllevaron un conjunto de impactos tanto a nivel social como económico, resultante de la liberación de recursos provinciales hacia otras áreas del gasto provincial. Bajo este horizonte, la unificación de regímenes previsionales representará una ganancia para el conjunto de provincias que han transferido sus cajas a la órbita nacional.

Cualquier nuevo acuerdo en materia de distribución de recursos coparticipables, deberá tener presente el financiamiento de déficits previsionales en ambos niveles de gobierno (provincias-nación).

Una de las últimas modificaciones más significativas al régimen actual, fue el Acuerdo Federal suscripto entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, que fijó pautas y lineamientos en lo referido a las relaciones financieras y fiscales entre ambos niveles de gobierno.

En la actualidad la distribución de fondos entre la Nación y las Provincias se encuentra normada por la Ley 25.570 que establece un nivel mensual de recursos

por jurisdicción que fluctúa conforme lo hace la recaudación de impuestos nacionales. Por lo tanto, rigen sin restricciones cuantitativas en cuanto a los niveles transferidos, la Ley 23.548 y sus leyes complementarias y modificatorias, y el resto de Regímenes de Asignación Específica.

Indudablemente, las continuos cambios dotan al sistema de elementos que provocan cierto grado de "confusión" a los participantes del "juego".

La salida de la "convertibilidad", generó fuertes incrementos en la recaudación tributaria nacional, lo que impactó positivamente en los recursos percibidos por las provincias a través del régimen de transferencias.

Como mostramos en el estudio, estas transferencias crecientes continúan su sendero durante todo el corriente año, y pareciera que se mantendrá la tendencia durante los próximos años. Aunque para el caso de la Provincia de Tucumán se verificó en la última década una pérdida de su participación en el total de recursos coparticipables, esta tendencia se revierte para el último año.

Las expectativas respecto al nuevo acuerdo llevaron al Poder Ejecutivo Nacional a elaborar durante los primeros meses del corriente año un proyecto de reformulación de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno que tenía las características de acuerdo previo.

Así como en situaciones anteriores, la propuesta causó un marcado interés entre las jurisdicciones intervinientes en el esquema de reparto de fondos. Sin embargo, la búsqueda de consenso y acuerdo previo no logró su cometido y hasta el momento la propuesta no ha prosperado, y por ende tampoco se ha discutido en el ámbito legislativo.

El proyecto propone crear un Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales que estaría conformado por: un nuevo Régimen de Coparticipación Federal, la adopción de Principios de Responsabilidad Fiscal; y un Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero.

El punto central en juego ha sido la aparición del Fondo Equidad Social. En particular, existen innumerables interrogantes acerca de cómo distribuir el Fondo.

Con este acuerdo, mostramos que según nuestras estimaciones, por el nuevo

régimen la Provincia de Tucumán recibiría en 2005 un monto por transferencias que alcanzaría en total los $1.496,5 millones.

Los resultados señalan una ganancia inicial y una continua pérdida de carácter creciente para el resto del período bajo análisis. Ello ocurre principalmente porque la distribución primaria provincial del nuevo régimen comienza a decrecer, debido al carácter de suma fija del Fondo de Equidad Social.

Advertimos que, desde una óptica más amplia, la salida de la dinámica del régimen actual supone en el mediano plazo una ganancia del Gobierno Nacional en materia de participación primaria.

Ello plantea la necesidad de proponer medidas alternativas de distribución que analicen la viabilidad financiera de la Provincia de Tucumán, ante cambios importantes al régimen vigente.

El análisis que se realiza en este trabajo, avanza sobre ese tipo de evaluación. Los resultados indican que la Provincia de Tucumán incrementa su participación en la distribución cuando se acude a criterios que incorporan indicadores de tipo redistributivos.

Aunque los ingresos tributarios propios para la Provincia de Tucumán, han evidenciado una mejoría en su performance, la fuerte dependencia financiera respecto a las transferencias del nivel central, hace que sea necesario evaluar propuestas que contemplen un efecto redistributivo dentro del régimen de transferencias. Los compromisos asumidos por el gobierno pueden ser cumplidos sólo bajo este tipo de consideración.

El Programa de Financiamiento Ordenado, para el ejercicio 2004 representa una de las políticas instrumentadas por el Gobierno Nacional, que pretenden brindar apoyo a las provincias que presentaban situaciones de endeudamiento muy frágiles. Un nuevo esquema de distribución de recursos debe seguir revistiendo la característica de compensación hacia las jurisdicciones con base tributaria más débil, ya que las fuentes de ingresos del sistema de transferencias representa la principal vía de financiamiento de los gastos públicos, permitiendo al Gobierno Provincial continuar dentro del programas de financiamiento suscripto para este ejercicio.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Administración Federal de Ingresos Públicos: Estadísticas sobre la Recaudación de Impuestos Nacionales. Varios Años.

Administración Nacional de la Seguridad Social: Informe de la Seguridad Social. Gerencia de Finanzas. Varios Años.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998: "América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997", Washington, D. C..

Banco Mundial (1996): "Argentina: Provincial Finances Study. Selected Issues in Fiscal Federalism", IMF Staff Paper, Report Nº 15487 AR,.

Bara, R. E. (1994): "Coparticipación y Federalismo", Instituto Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Serie Seminarios, Buenos Aires.

Bertranou, Fabio y Rofman, Rafael (2002): "Providing social security in a context of change: Experience and challenges in Latin America". *International Social Security Review*, Vol 55 número 1.

Bird, R. and Wallich, C. (1993): "Fiscal Descentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a System Framework of Analysis", Policy Research Working Papers, WPS 1122, World Bank.

Bird, R. (1996): "Descentralización Fiscal: Una Revisión." Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva; Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Boletin Oficial. Leyes 12.139, 12.143, 12.147, 12.956, 24.60, 14.390, 14.788, 20.221 y 23.548.

Bullit Goñi, E. (1996): "Consideraciones sobre descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva", en Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Seminario Internacional, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P (2003): "Apreciaciones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina durante la Convertibilidad". XV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Buenos Aires.

Consejo Empresario Argentino (1995): "El sistema de Seguridad Social. Una Propuesta de Reforma", trabajo elaborado por FIEL, Buenos Aires.

Decreto 1.301 (2002): "Adelantos Financieros a la Provincia de Tucumán". Poder Ejecutivo Nacional.

Decreto Nº 2263 (2002): "Programa de Financiamiento Ordenado". Poder Ejecutivo Nacional

Durán, V. (1996): "El Sistema Previsional Argentino. Evolución Reciente y Perspectivas sobre su Financiamiento", Centro Interamericano de Tributación y Administrtación Financiera (CITAF), O.E.A., Mimeo. Buenos Aires.

Gaya R. y Rocha S. (2001): "Eficacia de la Redistribución Regional del Ingreso para alcanzar una mejor distribución personal: El caso de las transferencias en Argentina". Anales de las 34 Jornadas de Finanzas Públicas de la Universidad

Nacional de Córdoba. Córdoba.

Jones, M., Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1998): ""Política, Instituciones y Performance Fiscal en las Provincias Argentinas", en Federalismo y Gobiernos Locales, editado por Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Ley 25.400 (2000): "Ratificación del Acuerdo Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.

Ley N° 25.570 (2002): "Armonización y financiamiento de los regímenes previsionales provinciales" Articulo 7. Inc. f.

Lousteua, M. (2003): Hacia un Federalismo Solidario. La coparticipación y el sistema previsional: una propuesta desde la economía y la política. Ed. Temas.

Ministerios de Economía de la Nación (1997): "El Proceso de Transferencia de los Sistemas Provinciales de Seguridad Social al Ambito Nacional. Secretaría de Relaciones Financieras con Provincias.

Piffano, H. L. P. (1997a): "El Nuevo Sistema Tributario Provincial en un Escenario de Descentralización Tributaria", Segundo Seminario Internacional de Federalismo y Gobiernos Locales, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1997b): "Coparticipación Federal de Impuestos: El enfoque de las "necesidades fiscales" como criterio de reparto compatible con la reforma constitucional", Anales de las 30° Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995): "Las Transferencias Intergubernamentales y la Equidad Distributiva: El Caso Argentino". Serie de Política Fiscal 88. CEPAL. Chile.

Porto, A. y Cont, W. (1996): "Estimación del Impacto Distributivo de los Presupuestos Provinciales en la República Argentina", Anales de las XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Salta, Salta.

Proyecto PEN (2004): "Acuerdo para la Creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales".

Rofman, Rafael (2000): "The Pension System in Argentina six years after the Reform." Social Protection Discussion Paper 15. Banco Mundial, Washington D.C.

Schulthess, W (2000): "Previsión social: la posibilidad de centralizar o descentralizar estos servicios. Especial referencia al caso argentino". CEPAL – SERIE Seminarios y conferencias N° 3 La política fiscal en América Latina; Santiago de Chile.

Secretaría de Relaciones Financieras con Provincias: Recursos de Origen Nacional a las Provincias. Planillas de varios años.