



# El Nuevo Sistema Previsional ¿Una Reforma Definitiva?

Octubre 1994

Informe Elaborado por:

OSCAR CETRÁNGOLO y JUAN PABLO JIMÉNEZ

Fundación CECE

Presidente: JUAN VITAL SOURROUILLE

## ÍNDICE TEMÁTICO

- I. Introducción.
- II. La coparticipación.
- III. Las otras transferencias y la alteración de la distribución primaria.
- IV. El impacto sobre cada provincia.

### I. INTRODUCCIÓN

Durante los próximos meses, la relación financiera entre la Nación y las provincias será uno de los temas que merecerán mayor atención en el ámbito de la política económica de nuestro país (sin duda, junto con las iniciativas para atender los problemas de empleo). En el seno de las cuentas públicas crece el conflicto motivado por la falta de definición de un modelo claro de distribución de recursos y competencias entre jurisdicciones. La disputa tiene un límite temporal determinado por la existencia de ciertos plazos a ser observados. La sexta disposición transitoria de la nueva Constitución Nacional estipula que antes de la finalización del año 1996 deberá ser establecido un nuevo régimen de coparticipación.

El CECE se ha preocupado por esta problemática desde su creación. Hoy, conscientes de la necesidad de aportar nuevos elementos al debate que se avecina, hemos decidido encarar una serie de estudios tendientes a revisar el diagnóstico de la situación y explorar posibles caminos de reforma. En esta oportunidad se publicará un conjunto de observaciones básicas que, a partir de la información estadística correspondiente al año 1994, servirá como introducción al tema. El análisis pormenorizado de lo sucedido será objeto de futuras publicaciones del CECE.

### II. LA COPARTICIPACION

De acuerdo con la ley 23548, la masa de fondos a coparticipar está integrada por todos los impuestos nacionales existentes a la fecha de sanción de la norma o a crearse posteriormente,



con la excepción de los derechos sobre el comercio exterior y de aquellos impuestos con asignación específica vigentes en 1988. Por lo tanto, en la actualidad esa masa debiera estar integrada por los impuestos enumerados en el cuadro 1. Se incluye entre ellos al impuesto sobre los bienes personales no afectados al proceso productivo, creado con posterioridad a 1988 y que de no haberse afectado su destino al sistema previsional, debiera formar parte del total a coparticipar.

### **CUADRO 1**

Recaudación de impuestos a coparticipar si no se hubiera modificado la ley 23548 1994

IMPUESTOS	Millones \$
Ganancias	5821.6
Activos	373.9
IVA neto	16487.9
Internos	2146.0
Presentación espontánea	937.0
Bienes personales	158.7
Otros	208.5
<b>TOTAL</b>	<b>26133.7</b>

FUENTE: Secretaría de Ingresos Públicos.

NOTA: De acuerdo con la planilla de recaudación de la DGI, el rubro «otros» incluye, fundamentalmente, a los impuestos a la transferencia de inmuebles, a los premios de juego, a la promoción cooperativa, sobre tenencia de moneda extranjera y a la revaluación de hacienda bovina hembra.

Allí se observa el monto recaudado en el año 1994 por cada uno de esos tributos. El dato correspondiente al IVA es neto de reembolsos de impuestos por exportación, aun cuando éstos no sean necesariamente coparticipados. No obstante, no se descuentan los reintegros por venta de bienes de capital en mercado interno (como sí lo hace la Secretaría de Hacienda) por considerarlos un subsidio otorgado por el gobierno nacional, establecido con posterioridad a la ley y que dudosamente debería financiarse con fondos coparticipables.

En consecuencia, el total a coparticipar durante 1994, si se hubiera cumplido estrictamente la ley 23548, alcanzaría a 26133.7 millones de pesos. De este total, le hubiera correspondido al conjunto de provincias (excluida Tierra del Fuego) el 56.66%: 14808.9 millones de pesos. En su lugar, debido a las sucesivas modificaciones al sistema de reparto de impuestos, las provincias recibieron sólo 9048 millones de pesos, es decir que las rentas generales del conjunto de provincias cedieron en 39% de sus recursos coparticipados (5761 millones de pesos) para ser destinado a otros fines. En el cuadro 2 se presenta información referida al



monto que hubiera recibido cada provincia en la situación descrita anteriormente; el que recibió por coparticipación federal de manera efectiva durante 1994, y la diferencia entre ambos.

## CUADRO 2

Comparación entre la coparticipación efectiva durante 1994 y la que hubiera correspondido por ley 23548 (en millones de pesos)

	Ley 23548	Efectiva	Diferencia
Bs. As.	3257.6	1989.8	(1,267.8)
Catamarca	408.7	249.6	(159.1)
Córdoba	1317.9	809.6	(508.3)
Corrientes	550.8	334.4	(216.4)
Chaco	740.4	452.0	(288.4)
Chubut	234.0	143.3	(90.7)
Entre Ríos	724.1	442.4	(281.7)
Formosa	540.5	329.8	(210.7)
Jujuy	420.5	257.4	(163.1)
La Pampa	278.4	170.2	(108.2)
La Rioja	308.0	187.6	(120.4)
Mendoza	618.9	377.8	(241.1)
Misiones	490.1	299.3	(190.8)
Neuquén	257.6	157.3	(100.3)
Río Negro	374.6	228.6	(146.0)
Salta	568.6	347.3	(221.3)
San Juan	502.0	306.3	(195.7)
San Luis	339.1	206.8	(132.3)
Santa Cruz	234.0	143.3	(90.7)
Santa Fe	1325.3	809.8	(515.5)
Sgo. Estero	613.0	374.3	(238.7)
Tucumán	704.8	431.1	(273.7)
TOTAL	14,808.9	9,048.0	(5,760.9)

FUENTE: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda y Secretaría de Ingresos Públicos.

### III. LAS OTRAS TRANSFERENCIAS Y LA ALTERACION DE LA DISTRIBUCION PRIMARIA

No obstante, la pérdida de recursos de las provincias fue menor a aquella cifra dado que las diferentes modificaciones a la ley 23548 contemplaron algún tipo de destino provincial a una porción de los fondos reasignados. En efecto, las provincias reciben: el 16% de la recaudación del impuesto a las ganancias (10% para el Fondo del Conurbano Bonaerense, 4% para las provincias restantes según índice de necesidades básicas insatisfechas, 2% para Aportes del



Tesoro Nacional); el 10% de los fondos de los impuestos al valor agregado y a los bienes personales destinados a la previsión social (para financiar los sistemas jubilatorios de las provincias); parte del impuesto a los Activos (para el Fondo Educativo de las provincias), y el Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales. En 1994 estos destinos sumaron 1619.4 millones de pesos. En el cuadro 3 se puede observar el monto de las diferentes transferencias a provincias originadas en recursos originalmente coparticipables y el destino por jurisdicción de cada uno de ellos.

### CUADRO 3

Transferencia a provincias de recursos originalmente coparticipables con alguna asignación específica (en millones de pesos).

Ganancias	Fondo Educ.	Seg. Social IVA	Social B.Pers.	Fdo. Comp. Total	TOTAL Des.Prov.		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5=3+4)	(6)	(7=1+2+5+6)	
Bs. As.	582.2	34.6	50.0	4.3	54.3	0.0	671.1
Catamarca	4.2	2.6	4.9	0.4	5.3	26.4	38.5
Córdoba	25.7	9.6	17.1	1.5	18.6	0.0	53.9
Corrientes	14.8	4.3	5.5	0.5	64.0	18.0	43.1
Chaco	17.5	5.6	4.3	0.4	4.7	6.0	33.8
Chubut	4.2	2.6	1.7	0.1	1.8	36.0	44.6
Entre Ríos	14.2	4.4	7.4	0.8	8.2	21.6	48.4
Formosa	7.7	3.0	2.0	0.2	2.2	26.4	39.3
Jujuy	9.6	2.8	2.9	0.3	3.2	26.4	42.0
La Pampa	2.2	2.3	1.4	0.1	1.5	30.0	36.0
La Rioja	2.9	2.2	5.1	0.4	5.5	26.4	37.0
Mendoza	13.9	4.7	9.4	0.8	10.2	26.4	55.2
Misiones	12.8	3.5	2.3	0.3	2.6	26.4	45.3
Neuquén	4.5	3.1	1.1	0.1	1.2	30.0	38.8
Río Negro	7.1	3.6	2.9	0.3	3.2	30.0	43.9
Salta	14.9	4.8	5.6	0.5	6.1	30.0	55.8
San Juan	6.9	2.7	5.4	0.5	5.9	26.4	41.9
San Luis	3.3	2.2	2.6	0.2	2.8	26.4	34.7
Santa Cruz	1.1	2.2	1.4	0.1	1.5	36.0	40.8
Santa Fe	28.9	9.1	18.4	1.8	20.2	6.0	64.2
Sgo.Est.	14.7	4.5	4.8	0.4	5.2	26.4	50.8
Tucumán	19.8	4.0	9.3	0.8	10.1	26.4	60.3
<b>TOTAL</b>	<b>813.1</b>	<b>118.4</b>	<b>165.5</b>	<b>14.8</b>	<b>180.3</b>	<b>507.6</b>	<b>1619.4</b>

FUENTE: Secretaría de Hacienda.

NOTA: No se han incluido los recursos que se destinan a las provincias para asegurar el financiamiento de los servicios sociales transferidos desde la Nación. Entre esos servicios se



encuentran escuelas (básicamente de enseñanza media), hospitales y otros programas que hasta 1991 estaban en el Presupuesto de la Administración Nacional. Es obvio que ésta es otra forma de modificar la relación financiera entre Nación y provincias en beneficio de aquella. En 1994 el total de recursos transferidos para atender esos servicios alcanzaron 1306 millones de pesos.

Si al monto recibido por las provincias durante 1994 en concepto de coparticipación federal de impuestos (9048 millones de pesos) se le suman las transferencias anteriormente descritas concluimos que las provincias recibieron fondos originados en impuestos coparticipados según el texto de la ley 23548 por 10667 millones de pesos, 4141 menos que lo que hubiera correspondido de acuerdo con esa norma (véase cuadro 4).

#### CUADRO 4

Transferencias de recursos coparticipados recibidas por las provincias durante 1994 y lo que les hubiera correspondido por ley 23548 (en millones de pesos).

	Copart. s/ ley 23548	Transferencias efectivas		Total (4=2+3)	DIFER. (5=4-1)
	(1)	Copart. (2)	Otras (3)		
Bs. As.	3257.6	1989.8	671.1	2660.9	(596.7)
Catamarca	408.7	249.6	38.5	288.1	(120.6)
Córdoba	1317.9	809.6	53.9	863.5	(454.4)
Corrientes	550.8	334.4	43.1	377.5	(173.3)
Chaco	740.4	452.0	33.8	485.8	(254.6)
Chubut	234.0	143.3	44.6	187.9	(46.1)
Entre Ríos	724.1	442.4	48.4	490.8	(233.3)
Formosa	540.5	329.8	39.3	369.1	(171.4)
Jujuy	420.5	257.4	42.0	299.4	(121.1)
La Pampa	278.4	170.2	36.0	206.2	(72.2)
La Rioja	308.0	187.6	37.0	224.6	(83.4)
Mendoza	618.9	377.8	55.2	433.0	(185.9)
Misiones	490.1	299.3	45.3	344.6	(145.5)
Neuquén	257.6	157.3	38.8	196.1	(61.5)
Río Negro	374.6	228.6	43.9	272.5	(102.1)
Salta	568.6	347.3	55.8	403.1	(165.5)
San Juan	502.0	306.3	41.9	348.2	(153.8)
San Luis	339.1	206.8	34.7	241.5	(97.6)
Santa Cruz	234.0	143.3	40.8	184.1	(49.9)
Santa Fe	1325.3	809.8	64.2	874.0	(451.3)
Sgo.Estero	613.0	374.3	50.8	425.1	(187.9)
Tucumán	704.8	431.1	60.3	491.4	(213.4)
<b>TOTAL</b>	<b>14808.9</b>	<b>9048.0</b>	<b>1619.4</b>	<b>10667.4</b>	<b>(4141.5)</b>

Esa suma implica una pérdida del 28% para el conjunto de las provincias, afectando significativamente la distribución primaria de recursos. En lugar de recibir el 56.66% de los



recursos coparticipables, el conjunto de provincias recibió en concepto de coparticipación sólo el 34.62% de aquellos y, considerando el total de transferencias originadas en recursos coparticipables, ese porcentaje llega a apenas el 40.82%.

#### IV. EL IMPACTO SOBRE CADA PROVINCIA

En realidad, los efectos son más importantes que la modificación de la distribución primaria de impuestos. Como las transferencias de recursos coparticipados con destinos específicos tienen un reparto entre las provincias diferente a los establecidos en la ley de coparticipación, resultó sensiblemente afectada la distribución secundaria de recursos. El 28% de recursos cedidos a las provincias surge del promedio de diferentes situaciones particulares. En un extremo, Buenos Aires, al recibir el Fondo del Conurbano Bonaerense cedió sólo el 18% de sus recursos mientras que Córdoba, en el otro extremo, resignó el 34.5%. En el cuadro 5 se presenta el porcentaje de los recursos resignados por cada provincia y el desvío entre cada caso y el promedio.

#### CUADRO 5

Diferencia entre las transferencias de recursos coparticipables recibidas por cada provincia y lo que le hubiera correspondido según ley 23548 como porcentaje de este último concepto y desvío con relación al promedio.

	Diferencias	Desvío
Bs. As.	(18.3)	9.7
Catamarca	(29.5)	(1.5)
Córdoba	(34.5)	(6.5)
Corrientes	(31.5)	(3.5)
Chaco	(34.4)	(6.4)
Chubut	(19.7)	8.3
E. Ríos	(32.2)	(4.2)
Formosa	(31.7)	(3.7)
Jujuy	(28.8)	(0.8)
La Pampa	(25.9)	2.0
La Rioja	(27.1)	0.9
Mendoza	(30.0)	(2.1)
Misiones	(29.7)	(1.7)
Neuquén	(23.9)	4.1
Río Negro	(27.3)	0.7
Salta	(29.1)	(1.1)
San Juan	(30.6)	(2.7)
San Luis	(28.8)	(0.8)
Santa Cruz	(21.3)	6.7
Santa Fe	(34.1)	(6.1)
Sgo.Estero	(30.7)	(2.7)
Tucumán	(30.3)	(2.3)
TOTAL	(28.0)	



Como síntesis de lo expuesto se puede asegurar que las relaciones financieras entre la Nación y las provincias están transitando un camino sumamente inestable. Los sucesivos «parches» que sufrió el esquema de reparto de impuestos coparticipados es fiel reflejo de la conflictividad de las relaciones tanto entre la Nación y el conjunto de provincias como entre las diferentes jurisdicciones. En lo que va del presente año la situación tiende a complicarse más aún. Ejemplos de ello son la afectación al Tesoro Nacional del 3% adicional del IVA; la expansión de la base del impuesto a los bienes personales, y la prórroga del Pacto Fiscal. Queda claro que los escollos que deberán ser sorteados hasta consensuar un nuevo régimen de distribución de impuestos son de gran magnitud. Pero estos serán objeto de futuros documentos del CECE.

Véase, por ejemplo, los Estudios 1, 4 y 5 del CECE elaborados por Jorge Presman: «Transferencia de recursos de la Nación a las provincias y el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. 1988/90»; «La situación actual de las finanzas provinciales», y «La coparticipación de impuestos: del federalismo fiscal al centralismo menemista», de setiembre de 1990, junio y octubre de 1992, respectivamente.

7 de enero de 1988.

Esos reintegros fueron establecidos mediante el Decreto 937 (Boletín Oficial: 11 de mayo de 1993) para compensar a los productores locales de bienes de capital ante la reducción de aranceles a la importación de esos productos.

Esta cifra no incluye los Aportes del Tesoro Nacional, administrados discrecionalmente por el Ministerio del Interior.

Con esta modificación sólo el 38.83% de la recaudación de ese impuesto tiene destino provincial en lugar del 56.66% establecido por la ley de coparticipación.