



Relación Fiscal Nación - Provincias

La devolución del 15%: su incidencia sobre las finanzas provinciales y sus efectos sobre la ANSES

Equipo de Trabajo:

**Roberto Larosa
Mariana Rivolta**

Base Estadística:

**Alejandro Ventura
Samantha Horwitz
Pablo Tiscornia**

Coordinación:

**Horacio Fernández
Ana Rameri
Claudio Lozano**

Mayo 2016

PRESENTACIÓN

Motivada por la resolución de la Corte Suprema de la Nación que ordenó sobre fines del año pasado la devolución del 15% que se detrae de la Coparticipación Federal de Impuestos para financiar el Sistema Previsional a las Provincias de Córdoba, Santa Fé y San Luis, y que recomienda al Congreso la discusión de un nuevo régimen de reparto al conjunto de las Provincias y la Nación, la discusión sobre el régimen de Coparticipación ha cobrado actualidad. Por otra parte, es recurrente el reclamo de los gobernadores provinciales acerca del atraso en la discusión de este régimen, pendiente desde la reforma constitucional de 1994 y por la disminución de recursos de distribución automática a las jurisdicciones provinciales.

En tal sentido desde nuestro Instituto creímos pertinente la presentación de este documento que intenta analizar el recorrido del sistema de coparticipación en nuestro país desde su sanción hasta la actualidad, incluyendo las fuertes reformas que sufriera en la década del 90. En el mismo se analiza la situación fiscal actual del conjunto de la 24 Provincias, francamente deficitaria, así como su dependencia de los recursos transferidos nacionalmente. En el trabajo se analiza el impacto que pueden tener sobre las finanzas provinciales la devolución del 15% a las Provincias beneficiadas por el fallo de la Corte y las alternativas que bajo el título de Acuerdo para un Nuevo Federalismo Fiscal se discute con el resto de las jurisdicciones.

Es importante destacar que la devolución del 15% destinado al sistema previsional no tendrá un efecto neutro sobre el mismo. En efecto, el resultado superavitario de la ANSeS en el año 2015 se debe prácticamente en su totalidad a las rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad que se contabilizan en el presupuesto de este organismo. Es decir que cualquier disminución de recursos afectará los resultados del mismo. Por otra parte la fórmula polinómica de movilidad jubilatoria pondera los recursos tributarios que recibe el ANSeS por lo que la disminución de los mismos también afectará el cálculo de la misma. La segunda parte del trabajo analiza en detalle lo descripto.

Cabe destacar que, como analiza el documento, la detracción de la masa coparticipable para financiar el sistema previsional tuvo su origen en los pactos fiscales de la década del 90 dada la privatización del mismo y la baja de las contribuciones patronales. La restitución de estas últimas a los valores vigentes al año 93 hoy tiene un potencial efecto recaudatorio de \$280.000 millones de pesos, aproximadamente 5 veces el monto del 15% por el que tironean en una suerte de “frazada corta” Nación y Provincias. En tal sentido resulta pertinente, si de un nuevo acuerdo fiscal se trata, explorar alternativas incrementar la recaudación gravando a los actores económicos privilegiados y no mecanismos de disputa por los recursos existentes que terminan desfinanciando las políticas públicas, en este caso un sector tan sensible como el sistema previsional.

Horacio Fernández
Director IDEP

La Relación Fiscal Entre la Nación y las Provincias

SÍNTESIS

- ✓ La Ley 23.548 regula el Régimen Transitorio de Distribución de los gravámenes coparticipables entre la Nación y las provincias.
- ✓ Diversas medidas modificatorias, así como la incorporación de distintos impuestos parcialmente coparticipables, fueron reduciendo gradualmente la masa de recursos garantizados de manera automática a las provincias.
- ✓ Se destaca la retención de un 15% de la recaudación coparticipada para financiar la administración de Seguridad Social (ANSES).
- ✓ La progresiva transferencia de responsabilidad por la provisión de servicios públicos de la Nación a las provincias *sin la transferencia de recursos*, implicó un deterioro adicional de las finanzas públicas provinciales.
- ✓ Actualmente las provincias reciben de manera automática 30% de los recursos tributarios: **\$263.541 millones en 2015.**
- ✓ Este porcentaje se corrige con transferencias ("otros grifos") que la Nación envía a las provincias sin un esquema preacordado, o mediante normativas potencialmente eliminables (Fondo Solidario de la Soja, por ejemplo.)
- ✓ La Nación repartió adicionalmente recursos que en 2015 llevaron el **total transferido a \$415.422 millones** (un 47% de los \$887.000 millones recaudados, sin computar derechos aduaneros ni ingresos del sistema de seguridad social; un 36.5% si se incluye la recaudación por derechos aduaneros).
- ✓ Los servicios públicos transferidos en la década de 1990 son intensivos en gasto salarial: educación, salud, seguridad. El gasto en remuneraciones y prestaciones sociales alcanza en algunas provincias el 80% del gasto total devengado.
- ✓ Las provincias en conjunto presentan una baja presión fiscal (los recursos tributarios propios representan en promedio el 7.7% del producto bruto geográfico provincial). Esto se traduce en una escasa capacidad de autofinanciar políticas: hay casos como el de la provincia de Santa Fe que grava apenas el 5% de la riqueza generada.
- ✓ Es muy marcada la dependencia provincial a los recursos coparticipados.
- ✓ El sistema presupuestario provincial es estructuralmente deficitario: en 2015 se acumuló un déficit conjunto de \$42.117 millones, 18 de 24 provincias no contó con los recursos necesarios para financiar el gasto.

- ✓ Para 2016, la Corte Suprema de Justicia declaró el cese de la detracción del 15% para las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis. Así como exhortó al Poder Ejecutivo Nacional a acordar con el resto de las provincias un régimen de devolución global.
- ✓ El aporte total de las provincias por el 15% retenido fue en 2015 de \$55.180 millones. Las 3 provincias beneficiadas por el fallo judicial aportaban \$11.338 millones.
- ✓ La restitución de esta suma en 2015 hubiera permitido sanear buena parte de los esquemas financieros provinciales deficitarios.
- ✓ La detracción afectaría los ingresos del ANSES, reduciendo el superávit operativo y la capacidad de realizar inversiones financieras, recortando progresivamente los ingresos por rentas de la propiedad.
- ✓ El FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD está actualmente valuado en \$ 719.708 millones (marzo 2016); aportó en 2015 recursos al ANSES por \$53.393 millones por intereses ganados.
- ✓ La continua devolución parcial del 15% a las provincias no alcanzadas por el fallo judicial irá reduciendo progresivamente la capacidad del ANSES de nutrir el FGS.
- ✓ En la medida que no reemplace la fuente de financiamiento, se verá afectado también el cálculo de movilidad jubilatoria semestral que toma como variable la variación en los ingresos del sistema.
- ✓ El retorno del 15% podrá ser "corregido" por el Estado Nacional recortando alguna de las fuentes de transferencia no automática de recursos de las que las provincias dependen decisivamente; pudiendo redireccionar esos recursos al ANSES.
- ✓ Resulta imprescindible escapar de una suerte de "pelea por la frazada corta" donde los Estados compiten por capturar una mayor porción de una masa dada de recursos y comenzar a plantear alternativas fiscales que graven los núcleos concentrados de poder económico.
- ✓ Nutrir los presupuestos de la provincias aumentando la presión fiscal provincial
- ✓ Reforzar los ingresos del ANSES con la restitución de las contribuciones patronales al nivel previo a la reforma de 1993: tiene un efecto recaudatorio potencial de \$280.000 millones; 5 veces el monto del 15% por el que tironean Nación y las provincias.

RELACIÓN FISCAL NACIÓN PROVINCIAS

El trabajo que se presenta a continuación tiene por objetivo analizar la relación fiscal entre la Nación y las Provincias, vertebrada por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que asigna la recaudación tributaria entre los Estados.

El análisis comienza con una descripción del Régimen de Coparticipación recorriendo antecedentes históricos y las modificaciones operadas sobre la Ley 23.548 que han resultado en la progresiva pérdida de recursos de las provincias y han complejizado el régimen hasta transformarlo en un verdadero laberinto normativo.

Posteriormente, se presentan los resultados del esquema vigente en términos monetarios, mostrando la distribución de los montos realizados en el ejercicio 2015 tanto sea por aplicación de las transferencias automáticas normadas por la Ley de Coparticipación, como los demás “grifos” con los que el Estado Nacional cuenta para financiar a las provincias.

Finalmente, se describen las mutaciones que demanda la coyuntura frente a nuevos fallos de la Corte Suprema de Justicia que comienzan a comprender los reclamos que las provincias llevan adelante desde hace años frente al avance del Estado nacional sobre los recursos que les corresponden. En este contexto, analizamos el Acuerdo para un Nuevo Federalismo y planteamos sus potenciales efectos sobre las finanzas de las jurisdicciones provinciales y del sistema previsional.

RELACIÓN FISCAL NACIÓN – PROVINCIAS

Distribución de Responsabilidades

Entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales existe una tensión que surge de la asignación de responsabilidades y roles que debe cumplir cada uno. Mientras el fortalecimiento del Estado Nacional permite una planificación integral y centralizada que impulse un desarrollo equitativo entre las distintas provincias y regiones; la independencia de los Estados Provinciales permite una planificación descentralizada de políticas públicas potencialmente más adecuada a las especificidades regionales.

El nivel de gasto de cada Estado debería surgir de un acuerdo entre los mismos y estar estrictamente basado en las responsabilidades que asuman. En este sentido, al debate entorno a la coparticipación tributaria le precede una discusión más de fondo respecto del papel del Estado en sus distintos niveles, las responsabilidades acordadas y su financiamiento.

Hacia fines del siglo XIX, momento de fuerte expansión del gasto del Estado Nacional, se estableció un patrón general de gasto que asignaba el 75% del total a la Nación y el 25% a las provincias. Posteriormente, sobre la segunda mitad del siglo XX, diferentes planes descentralizadores (especialmente los llevados a cabo entre 1976 y 1983) y transferencias de responsabilidades que la Nación fue delegando a las provincias (más notorias en la década del noventa) marcaron el atraso de dicho patrón y pusieron de manifiesto que las mutaciones que van surgiendo en el Estado y sus funciones a lo largo de la historia deben, necesariamente, conllevar un

debate sobre la distribución de responsabilidades y recursos.

En este sentido, es importante destacar que en la década de 1990 la provisión de servicios públicos (en particular educación, salud, seguridad y justicia) devino responsabilidad de los Estados Provinciales. Sin embargo, el proceso que transfirió la responsabilidad de su provisión desde la Nación no fue acompañado de la transferencia de fondos, poniendo en evidencia los límites del Sistema de Coparticipación vigente. Estas limitaciones se presentan básicamente de dos maneras (o de una combinación de ambas): mediante el crecimiento del déficit provincial acumulado, es decir la escasez de recursos para afrontar la totalidad de las responsabilidades; o mediante la deficiente prestación de los servicios públicos prestados.

REGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

En Argentina, la *Constitución Nacional* establece un Sistema Federal de Gobierno con 3 niveles de autoridad: Nacional, Provincial y Municipal; cuyas competencias tributarias están definidas en el texto:

Art. 75.- Corresponde al Congreso:

1. Legislar en *materia aduanera*. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. *Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado*, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Además, prevé una LEY CONVENIO que, sobre la base de *acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos*.

La distribución entre la Nación y las provincias y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Y se adelanta en observar que *no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada*.

En nuestro país, la Coparticipación Federal surge en el contexto de la crisis mundial de 1930 y a raíz de las consecuencias que tuvo la reducción de ingresos fiscales aduaneros sufrida con el estancamiento del comercio exterior. En este marco, se estableció un sistema tributario mixto en el cual tanto las provincias como la Nación tienen la potestad de cobrar impuestos. Y se centralizó la recaudación de bases tributarias compartidas que son de carácter coparticipable y se reparten en una

segunda instancia.

La coparticipación de recursos, desde entonces, se realiza a dos niveles:

- 1) Distribución primaria: de lo recaudado un porcentaje va a la Nación y otro a las provincias;
- 2) Distribución secundaria: entre provincias.

En un principio el sistema de coparticipación sólo aplicaba a algunos impuestos. Actualmente, todos los impuestos que cobra la Nación son coparticipables, con excepción de:

- a) Los impuestos relacionados al comercio internacional, como las retenciones a las exportaciones (ver Fondo Federal Solidario);
- b) Los que se encuentren previstos para otro régimen (por ejemplo, la tasa estadística se destina al INTA);
- c) Los que tengan una afectación específica a propósitos o destinos determinados, como es el caso del impuesto al automóvil gasolero que se asigna al sistema previsional.

Ley 23.548 - Régimen Transitorio de Distribución

La ley actualmente vigente fue promulgada para regir desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Sin embargo, ante la inexistencia de un régimen sustitutivo se ha prorrogado automáticamente hasta la actualidad.

En su artículo 3º dispone el monto total recaudado por los gravámenes coparticipables se distribuye:

- > 42,34% en forma automática a la Nación;
- > 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas (monto conocido como “transferencias automáticas”);
- >2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:
 - Buenos Aires 1,5701%
 - Chubut 0,1433%
 - Neuquén 0,1433%
 - Santa Cruz 0,1433%
- > 1% Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Además, el artículo 7º manda que *el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central*, sean o no distribuibles.

Entre las provincias adheridas, la Ley marca la siguiente distribución secundaria:

DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

| Provincias y Coeficientes de coparticipación | | | |
|--|--------|---------------------|-------|
| Buenos Aires | 19,93% | Mendoza | 4,33% |
| Catamarca | 2,86% | Misiones | 3,43% |
| Córdoba | 9,22% | Neuquén | 1,54% |
| Corrientes | 3,86% | Rio Negro | 2,62% |
| Chaco | 5,18% | Salta | 3,98% |
| Chubut | 1,38% | San Juan | 3,51% |
| Entre Ríos | 5,07% | San Luis | 2,37% |
| Formosa | 3,78% | Santa Cruz | 1,38% |
| Jujuy | 2,95% | Santa Fe | 9,28% |
| La Pampa | 1,95% | Santiago del Estero | 4,29% |
| La Rioja | 2,15% | Tucumán | 4,94% |

Estos patrones de distribución secundaria no surgen de indicadores objetivos, sino que son producto de la negociación política operada al momento de la sanción de la Ley 23.548.

El antecedente normativo de la Ley 23.548 es la Ley 20.221 de 1973. Dicha norma dictaba una distribución primaria de (a) 48,5% en forma automática a la Nación; (b) 48,5% en forma automática al conjunto de provincias que adhieran a la misma y (c) 3% en forma automática como aporte al Fondo de Desarrollo Regional. En su artículo 3° se especificaban **criterios dinámicos de distribución secundaria**:

Art. 3°.- La distribución entre las provincias adheridas del monto que resulte por aplicación del artículo 2°, inciso b) se efectuará de acuerdo con el siguiente criterio:

- 1) Directamente proporcional a la población: 65%;*
- 2) En proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país: 25% y*
- 3) A las provincias que no tengan **densidad de población** superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio: 10%.*

Estos criterios se perdieron en la redacción de la Ley 23.548 de 1988 y se impusieron los actuales coeficientes que permanecen fijos desde entonces. Se muestran a continuación los porcentajes de distribución por provincia comparados entre leyes:

| DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA | | | |
|--|-----------------------|----------------------|-------------------|
| Provincias y Coeficientes de Coparticipación s/ Ley 20.221 | | | |
| jur | % Total Coparticipado | % Distrib Secundaria | dif c/ Ley 23.548 |
| Buenos Aires | 13,58% | 27,99% | -8,06% |
| Catamarca | 0,93% | 1,93% | 0,93% |
| Córdoba | 4,32% | 8,90% | 0,32% |
| Corrientes | 1,84% | 3,79% | 0,07% |
| Chaco | 2,00% | 4,13% | 1,05% |
| Chubut | 0,90% | 1,86% | -0,48% |
| Entre Ríos | 2,21% | 4,57% | 0,50% |
| Formosa | 1,11% | 2,29% | 1,49% |
| Jujuy | 1,07% | 2,21% | 0,74% |
| La Pampa | 0,87% | 1,80% | 0,15% |
| La Rioja | 0,84% | 1,72% | 0,43% |
| Mendoza | 2,29% | 4,73% | -0,40% |
| Misiones | 1,44% | 2,96% | 0,47% |
| Neuquén | 0,83% | 1,72% | -0,18% |
| Rio Negro | 1,11% | 2,29% | 0,33% |
| Salta | 1,82% | 3,75% | 0,23% |
| San Juan | 1,24% | 2,55% | 0,96% |
| San Luis | 0,85% | 1,75% | 0,62% |
| Santa Cruz | 0,70% | 1,44% | -0,06% |
| Santa Fe | 4,39% | 9,06% | 0,22% |
| Santiago del Estero | 1,94% | 4,00% | 0,29% |
| Tucumán | 2,21% | 4,55% | 0,39% |
| | 48,49% | 100,00% | 0,00% |

Entonces, aunque la Constitución de 1994 manda en su artículo 75 inc. 2 la redacción de una LEY CONVENIO de distribución de las contribuciones entre la Nación y las provincias que:

- **guarde relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas;**
- **contemple criterios objetivos de reparto; y**
- **sea equitativa, solidaria y de prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional;**

La discusión y resolución de los problemas relacionados con el régimen de coparticipación federal de impuestos continúa pendiente. Incluso la Disposición Transitoria Sexta¹ exige de *la determinación de un régimen de coparticipación conforme a lo mencionado en el artículo 75, inc. 2*. Estas obligaciones permanecen incumplidas ya que la misma Ley 23.548 se ha venido prorrogando invariablemente desde 1988 hasta la actualidad.

Reducciones En La Masa Coparticipable

A lo largo de los años de vigencia de la Ley De Coparticipación diversas medidas, acordadas entre

¹ DISPOSICIONES TRANSITORIAS - Sexta. Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

la Nación y las provincias, fueron reduciendo progresivamente la masa coparticipable. Esto es, lo que Nación y provincias se reparten de los totales recaudados (distribución primaria). Actualmente, la distribución se realiza neta de las retenciones aplicadas por las Leyes Nros. 24.130 y 26.078 (punto (i) a continuación). De esta forma, el monto a distribuir a las provincias en forma automática se redujo.

Entre estas medidas se destacan:

- i) la retención de un 15% de la masa coparticipable, junto a la detracción de 20% del impuesto a las ganancias y de 11% del IVA, con el fin de financiar el déficit del Sistema de Pensiones y Jubilaciones tras la reforma previsional de 1992.
- ii) detracción de otro 16% del Impuesto a las Ganancias (que es en teoría totalmente coparticipable) para distribuir entre el Fondo del Conurbano Bonaerense, el Fondo para Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y los Adelantos Transitorios a la Nación (ATN).

De esta forma, el monto a distribuir a las provincias en forma automática fue perdiendo continuamente participación desde el 46% del total recaudado por recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social y derechos de exportación e importación) que se repartía hacia 1993. Luego de las reformas previsionales, el porcentaje ya había caído al 42%, perdiendo 4p.p. en 1998. Entre los años 2002 y 2011, promedió el 33%, retraído fuertemente por la imposición de nuevos tributos de nivel nacional parcialmente coparticipados, como es el caso del Impuesto al Cheque. En la actualidad el porcentaje que llega a las provincias es del 30%.

El Cuadro 1 muestra los montos transferidos a las provincias en 2015:

Las TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS: alcanzaron los \$263.541 millones para las 24 provincias. Esta cifra representa el 44,6% de la masa coparticipable (\$591.379 millones); el 29,7% de la Recaudación Tributaria DGI (\$886.997 millones) y el 23% del subtotal recaudado por DGI y DGA (\$1.136.904 millones, no incluye los ingresos del Sistema de Seguridad Social)².

Por otras VÍAS NO AUTOMÁTICAS, la Nación dispuso en 2015 de recursos adicionales para las provincias por \$151.881 millones; haciendo a un nuevo **total transferido de \$415.422** que representa el 46,8% del subtotal recaudado DGI y el 36,5% del subtotal recaudado por DGI y DGA³.

² Ley 23.548 ART 7° — El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley. *Actualmente, el cumplimiento de este artículo no está garantizado con las transferencias automáticas. Los niveles marcados se alcanzan posteriormente con la inclusión de transferencias dispuestas por el gobierno Central de manera no automática.*

³ La **Recaudación Total** incluye el subtotal DGI (Ganancias DGI, IVA DGI, Internos Coparticipados, Ganancia Mínima Presunta, Bienes Personales, Créditos y Débitos en Cta. Cte., Combustibles, Otros impuestos y Otros coparticipados), y el subtotal DGA (Incluye Derechos de Exportación, Derechos de Importación y Otros, e IVA, Ganancias, Internos y Combustibles recaudados por DGA). No se incluye lo recaudado por el Sistema de Seguridad Social (Aportes Personales, Contribuciones Patronales, Otros ingresos Seguridad Social y Otros SIPA).

Cuadro 1 - Distribución Coparticipación Federal de Impuestos. Año 2015

| en millones de pesos | CFI | Financ Educ | Fondo Comp | OTROS NO COPA | TOTALDGI |
|----------------------|----------------|---------------|------------|----------------|----------------|
| 23 provincias | 259.249 | 62.839 | 550 | 84.810 | 407.447 |
| caba | 4.292 | 3.573 | | 110 | 7.975 |
| 24 PROVINCIAS | 263.541 | 66.412 | 550 | 84.920 | 415.422 |
| Fondo Compensador | 550 | | | - | 550 |
| Tesoro Nacional | 226.070 | | | 12.940 | 239.009 |
| Seguridad Social | 95.600 | | | 123.039 | 218.640 |
| Fondo ATN | 5.618 | | | 7.759 | 13.377 |
| | | | | | - |
| Total | 591.379 | 66.412 | 550 | 228.657 | 886.997 |

La diferencia entre el total enviado a las provincias de manera automática y el total transferido aparece por aplicación de distintas leyes que incorporan otros recursos. Además, se incluyen transferencias de fondos no coparticipados que la Nación asigna discrecionalmente.

Las modificaciones se fueron incorporando a la ley base, fundamentalmente al calor de las tremendas transformaciones que sufrió el país desde 1988 y por ausencia de una nueva discusión federal que transforme el Régimen de Coparticipación, conforman un verdadero laberinto normativo que combina los impuestos que enumeramos a continuación:

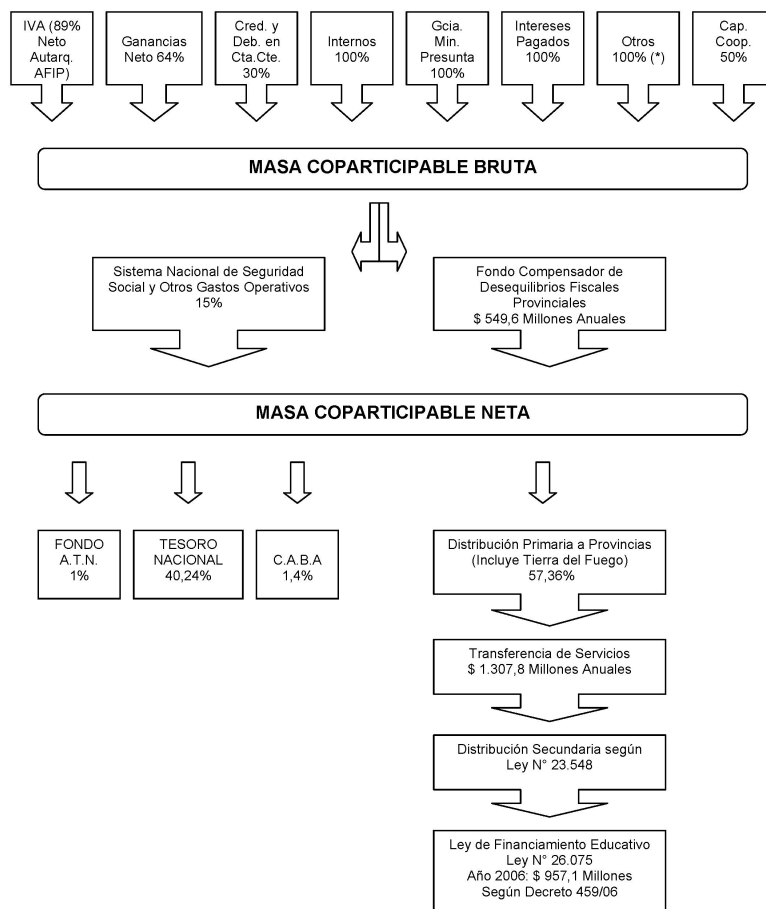
- Impuesto a las Ganancias (según Ley 20.628 y Ley 26.078)
- Impuesto al Valor Agregado (Ley N° 23.966 y Ley N° 26.078)
- Impuestos Internos (Ley 24.674), Impuestos a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (Ley 23.905), Impuesto sobre el Capital de las Cooperativas (Leyes 23.427, 23.658, 23.760, 25.239 y 25.791) y Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (Ley 25.063)
- Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos (Ley 20.630 y sus modificaciones, Decreto 668/74)

A su vez, de los impuestos con asignación específica, las provincias reciben parte:

- Del impuesto sobre Combustibles Líquidos y Gas Natural
- Del Impuesto sobre los Bienes Personales el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) y del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria y del Impuesto al Cheque.
- Del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) y del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria.
- Fondo Federal Solidario (Decreto 206/2009)

Una simplificación del cuadro completo se presenta a continuación:

LEY N° 23.548 – COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS



(*) Incluye Premio a los Juegos 83,34 %

Transferencia De Responsabilidades

Hacia fines del siglo XX, diferentes planes descentralizadores (especialmente los llevados a cabo entre 1976 y 1983) y las transferencias de responsabilidades que la Nación fue delegando en las provincias marcaron el atraso en el patrón de distribución de los recursos tributarios. Los patrones vigentes precisan adaptarse a las mutaciones dinámicas que va sufriendo el Estado a lo largo de la historia.

Como ya mencionamos, en 1993 la participación automática de las provincias en el total recaudado todavía estaba en el orden del 46%. Sin embargo, rápidamente esa proporción quedó obsoleta cuando se llevó adelante un proceso de descentralización de los servicios públicos a las provincias que no incluyó el traspaso de los recursos que los financien.

En el año 1992, mediante las leyes 24.049 y 24.061, la Nación transfirió a las Provincias, entre otros, servicios educativos, hospitales y programas sociales, que hasta ese momento era ella quien prestaba. La ley establecía en un anexo el costo de los servicios transferidos para cada jurisdicción y hacía cargo a la Nación de la transferencia de los recursos necesarios para cubrir dicho costo en el

año del traspaso. De allí en adelante, las provincias debieron financiar con sus propios presupuestos los servicios transferidos; en ese acto la Nación se desligaba de la responsabilidad por la provisión y de los costos de los servicios transferidos.

Esta reforma constituyó uno de los mayores avances sobre los recursos de las provincias; los Estados Provinciales sostienen desde entonces con recursos propios los costos por la provisión de servicios públicos de educación, salud, seguridad y justicia.

Vale la pena detallar que los servicios transferidos han tenido un impacto más que notable en los presupuestos provinciales, ya que tanto las partidas de personal como los gastos en bienes y servicios de las obligaciones transferidas son muy poco flexibles a la baja. Al mismo tiempo, la Nación se aseguró que fueran los gobiernos provinciales quienes asumieran el costo político del eventual “ajuste” de esos servicios.

Actualmente, las matrices de gasto provinciales están básicamente basadas en gasto salarial y pago de las prestaciones de seguridad social; ambos conceptos con muy fuerte inflexibilidad. El cuadro a continuación ordena el total de las provincias según la inelasticidad de su gasto.

Cuadro 2 – Ranking provincial: Peso del GASTO SALARIAL + SEGURIDAD SOCIAL en el GASTO TOTAL – Ejercicio 2016. CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES

| (Gasto Salarial + Prestaciones Sociales) / GASTO TOTAL | | |
|---|------------------|-----|
| 1° | TIERRA DEL FUEGO | 79% |
| 2° | SANTA CRUZ | 78% |
| 3° | CHUBUT | 69% |
| 4° | LA PAMPA | 69% |
| 5° | ENTRE RÍOS | 68% |
| 6° | BUENOS AIRES | 68% |
| 7° | SANTA FE | 67% |
| 8° | NEUQUÉN | 65% |
| 9° | CÓRDOBA | 63% |
| 10° | CORRIENTES | 60% |
| 11° | RÍO NEGRO | 60% |
| PROMEDIO: 58% | | |
| 12° | CHACO | 57% |
| 13° | SALTA | 57% |
| 14° | TUCUMÁN | 57% |
| 15° | JUJUY | 57% |
| 16° | MENDOZA | 55% |
| 17° | CATAMARCA | 52% |
| 18° | FORMOSA | 52% |
| 19° | MISIONES | 51% |
| 20° | LA RIOJA | 48% |
| 21° | CABA | 47% |
| 22° | SAN JUAN | 45% |
| 23° | SAN LUIS | 36% |
| 24° | SGO. DEL ESTERO | 35% |

La proporción del gasto con comportamiento autónomo es muy alto. En promedio, los salarios y el pago de las prestaciones sociales explican el 58% del gasto provincial. Son 11 las jurisdicciones que superan ese valor; en el extremo las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego destinan casi el 80% del gasto total en el pago de sueldos y prestaciones.

Alta Dependencia De Los Ingresos Tributarios Coparticipados

Los recursos provenientes de Coparticipación son, en la enorme mayoría de los casos, la mayor fuente de ingresos de los Estados provinciales. En promedio, en 2016, del total de ingresos de las provincias, el 51.2% es transferido desde la Nación.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el único distrito netamente autofinanciado; los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación no explican nunca mucho más del 10% del total⁴. En este sentido, retirando a la CABA del promedio, la media provincial llega al 53%.

Entre las provincias más dependientes de los recursos de coparticipación se encuentran Santiago del Estero, San Luis, Catamarca y Formosa. En el otro extremo están Chubut, Neuquén, Buenos Aires y Santa Cruz (sólo 30% de sus ingresos corresponden a envíos nacionales automáticos, aproximadamente). El ranking del Cuadro 3 muestra los resultados para cada provincia.

Cuadro 3 – Ranking provincial: Ingresos Tributarios Nacionales en los INGRESOS TOTALES – Ejercicio 2016. CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES

| Ingresos tributarios Origen Nacional / INGRESOS TOTALES | | |
|--|------------------|-------|
| 1° | SGO. DEL ESTERO | 77,7% |
| 2° | SAN LUIS | 74,7% |
| 3° | CATAMARCA | 72,9% |
| 4° | FORMOSA | 71,2% |
| 5° | SALTA | 69,3% |
| 6° | SAN JUAN | 67,2% |
| 7° | LA RIOJA | 66,3% |
| 8° | JUJUY | 61,5% |
| 9° | TUCUMÁN | 60,4% |
| 10° | CORRIENTES | 59,5% |
| 11° | CHACO | 54,8% |
| 12° | SANTA FE | 52,7% |
| PROMEDIO: 51,2% | | |
| 13° | LA PAMPA | 50,4% |
| 14° | RÍO NEGRO | 48,3% |
| 15° | ENTRE RÍOS | 47,9% |
| 16° | CÓRDOBA | 45,3% |
| 17° | MENDOZA | 45,0% |
| 18° | MISIONES | 43,7% |
| 19° | TIERRA DEL FUEGO | 39,8% |
| 20° | SANTA CRUZ | 30,0% |
| 21° | CHUBUT | 29,5% |
| 22° | BUENOS AIRES | 27,6% |
| 23° | NEUQUÉN | 22,1% |
| 24° | CABA | 10,0% |

⁴ En Ciudad de Buenos Aires existe la particularidad fiscal de la existencia de convenios multilaterales por actividades que desarrollan en otras jurisdicciones pero cuya facturación se operativiza en la CABA, y resulta entonces alcanzada por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos porteño. Esto reduce la recaudación de la otra provincia y engrosa los recursos en la Ciudad.

El ISIB representa el 76% de los ingresos tributarios propios de la Ciudad.

Una forma alternativa de ver esta dependencia a las transferencias de coparticipación es medir el porcentaje del gasto total provincial que cada distrito podría cubrir con sus ingresos tributarios propios. El Cuadro 4 muestra el ranking: se revierten los resultados del Cuadro 3, sólo podrían financiar una porción significativa de sus gastos las provincias con mayor independencia fiscal.

Cuadro 4 – Ranking provincial: Ingresos Tributarios Provinciales en el GASTO TOTAL - Ejercicio 2016. CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES

| Ingresos Tributarios Provinciales / GASTO TOTAL | | |
|--|------------------|-------|
| 1° | CABA | 81% |
| 2° | BUENOS AIRES | 35% |
| 3° | MENDOZA | 33% |
| 4° | MISIONES | 32% |
| 5° | NEUQUÉN | 28% |
| 6° | CÓRDOBA | 27% |
| 7° | ENTRE RÍOS | 25% |
| 8° | RÍO NEGRO | 24% |
| 9° | SANTA FE | 24% |
| 10° | CHUBUT | 21,4% |
| PROMEDIO: 21% | | |
| 11° | SAN LUIS | 20% |
| 12o | TUCUMÁN | 20% |
| 13° | TIERRA DEL FUEGO | 19% |
| 14o | SANTA CRUZ | 18% |
| 15° | SALTA | 18% |
| 16o | LA PAMPA | 14% |
| 17° | SAN JUAN | 11% |
| 18o | CORRIENTES | 11% |
| 19° | CHACO | 10% |
| 20o | CATAMARCA | 9% |
| 21° | JUJUY | 9% |
| 22o | SGO. DEL ESTERO | 8% |
| 23° | LA RIOJA | 7% |
| 24o | FORMOSA | 5% |

Comparando los resultados de los Cuadros 2 y 4 encontramos que sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podría afrontar el gasto más inflexible con recursos propios; todas las demás provincias son dependientes de la coparticipación incluso para el pago del gasto corriente más duro (salarios y prestaciones sociales).

Déficit Fiscal Provincial

La combinación de la progresiva detracción de recursos coparticipables y el aumento en los gastos devino en cuentas fiscales provinciales muy deterioradas. En 2015, el total de las provincias mostró un cierre negativo en más de \$42.000 millones.

Son 18 las provincias que no contaron con los ingresos necesarios para financiar el gasto del ejercicio. Sin embargo, el 45.4% del déficit acumulado provincial es explicado por el rojo de la Provincia de Buenos Aires, cuyo déficit supera los \$19.000 millones. Hay 6 provincias que logran alcanzar el final de ejercicio con sus cuentas equilibrada o acumulando algún superávit.

Cuadro 5 - Resultado Financiero provincial. Cierre provisorio 2015.

| Resultado Financiero de las Provincias | | |
|---|------------------|-------------|
| millones de pesos | \$ | % |
| TOTAL PROVINCIAS | -42.117,4 | 100% |
| BUENOS AIRES | -19.139,9 | 45,4% |
| SANTA FE | -4.313,5 | 10,2% |
| SANTA CRUZ | -4.082,0 | 9,7% |
| CABA | -3.821,0 | 9,1% |
| CHUBUT | -2.321,8 | 5,5% |
| JUJUY | -1.778,6 | 4,2% |
| ENTRE RÍOS | -1.693,9 | 4,0% |
| CÓRDOBA | -1.608,6 | 3,8% |
| FORMOSA | -1.100,9 | 2,6% |
| NEUQUÉN | 997,7 | 2,4% |
| MENDOZA | 829,2 | 2,0% |
| TIERRA DEL FUEGO | 772,7 | 1,8% |
| LA PAMPA | 704,2 | 1,7% |
| TUCUMÁN | 650,5 | 1,5% |
| SALTA | 446,8 | 1,1% |
| CATAMARCA | 371,9 | 0,9% |
| MISIONES | 325,1 | 0,8% |
| CHACO | 245,2 | 0,6% |
| LA RIOJA | 17,1 | 0,0% |
| CORRIENTES | 132,3 | -0,3% |
| SGO. DEL ESTERO | 266,7 | -0,6% |
| RÍO NEGRO | 395,1 | -0,9% |
| SAN LUIS | 592,2 | -1,4% |
| SAN JUAN | 1.682,7 | -4,0% |

La Presión Fiscal Provincial

No por señalar la indebida apropiación de recursos coparticipables que corresponden a las provincias por parte de Nación, se debe dejar de marcar que el esfuerzo recaudatorio de las provincias en general es bajo. El Cuadro 6 a continuación compara la recaudación provincial por tributos propios con el producto bruto geográfico de cada distrito.

Mientras la media provincial está en el orden del 7.7% del producto, hay jurisdicciones que no llegan a gravar más del 5% de los ingresos provinciales. Aplicar a todas las provincias la tasa

máxima del 12.2% que impone la provincia de Misiones podría significar para el conjunto de las provincias recursos tributarios propios adicionales por casi \$240.000 millones.

Sin perder de vista la generalidad del planteo antes realizado, se puede notar que existe un margen de presión fiscal adicional que, contemplando las particularidades propias de cada economía regional, podría reforzar los esquemas fiscales autónomos y permitir a las provincias empezar a escapar de esta suerte de “teoría de la frazada corta” donde los distintos niveles de Estado puján por una mayor porción de una masa de recursos que aparece como dada.

Cuadro 6 – Relación porcentual entre Recaudación Tributos Provinciales y PBG – Estimado 2015

| JURISDICCION | PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO | Ingresos tributarios de origen provincial | Y Trib PBG |
|------------------------|------------------------------|--|---------------|
| MISIONES | 107.741,46 | 13.169 | 12,2% |
| NEUQUEN | 112.087,43 | 12.193 | 10,9% |
| LA PAMPA | 26.059,08 | 2.806 | 10,8% |
| ENTRE RIOS | 128.030,25 | 13.659 | 10,7% |
| TIERRA DEL FUEGO | 33.342,10 | 3.326 | 10,0% |
| TUCUMAN | 99.110,44 | 9.134 | 9,2% |
| BUENOS AIRES | 1.741.156,30 | 147.368 | 8,5% |
| CHACO | 62.341,07 | 5.212 | 8,4% |
| CÓRDOBA | 378.253,19 | 30.872 | 8,2% |
| PROMEDIO: 7,71% | | | |
| SAN LUIS | 43.334,54 | 3.339 | 7,7% |
| CHUBUT | 91.867,38 | 7.067 | 7,7% |
| SALTA | 74.070,76 | 5.687 | 7,7% |
| MENDOZA | 216.167,08 | 16.587 | 7,7% |
| RIO NEGRO | 86.971,18 | 6.664 | 7,7% |
| SANTA CRUZ | 82.566,68 | 6.307 | 7,6% |
| CIUDAD DE BUENOS AIRES | 1.298.029,46 | 93.732 | 7,2% |
| CORRIENTES | 62.962,06 | 3.856 | 6,1% |
| FORMOSA | 25.334,01 | 1.484 | 5,9% |
| JUJUY | 40.872,46 | 2.392 | 5,9% |
| SAN JUAN | 47.367,55 | 2.732 | 5,8% |
| SANTIAGO DEL ESTERO | 43.210,62 | 2.387 | 5,5% |
| LA RIOJA | 20.546,34 | 1.126 | 5,5% |
| SANTA FE | 502.111,07 | 25.313 | 5,0% |
| CATAMARCA | 54.045,82 | 1.936 | 3,6% |

Fuente: Dir Nnal de Relaciones Económicas con las Provincias y Elaboración Propia

Los Otros “Grifos” Compensatorios

Además de los recursos transferidos de manera automática en el marco de la Ley 23.548, los Estados provinciales reciben fondos adicionales enviados desde el Tesoro Nacional que las auxilian en el pago de las políticas públicas y las inversiones locales.

A causa de la imperiosa necesidad de recursos que los ejecutivos provinciales manifiestan en sus crecientes déficits o rojos fiscales, la Nación ha desarrollado mecanismos compensatorios de distribución de recursos ulteriores a las transferencias automáticas regladas por la Ley de

Coparticipación. La característica principal de estos mecanismos o “grifos” es la discrecionalidad en su distribución y su utilización política como mecanismo de disciplinamiento y extorsión de los actores.

Se describen a continuación las principales:

i. Transferencias discrecionales

Pensadas para compensar en cierta medida la progresiva pérdida en los saldos coparticipables. El Tesoro Nacional transfiere a las provincias fondos para el pago de salarios de empleados públicos y/o ejecución de obras públicas que se distribuyen a criterio del Poder Ejecutivo Nacional, sin una periodicidad establecida ni en función de ningún criterio preacordado. Se trata de una medida que se aplica “a discreción”, notoriamente utilizada con fines políticos.

El total de las provincias concluyó 2014 con su cuarto año consecutivo de resultado fiscal deficitario, cercano a los \$3.000 millones. Se puede verificar que la magnitud del desequilibrio fiscal provincial anual venía reduciéndose: pasó de -5,1% de los ingresos totales en 2011, a alrededor de -0,4% para 2014. Sin embargo, esta mejora se apoya en pilares que difícilmente puedan ser mantenidos en 2016:

- la acreditación de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) por más de \$9.000 millones, difícilmente repetible en un contexto de estrechez fiscal para el gobierno nacional.
- asimismo, para lograr un cierre de cuentas más o menos exitoso, se debió forzar un fuerte ajuste de las cuentas provinciales (con una caída de la inversión de un máximo del 12% del gasto provincial en 2007 a alrededor del 9% en 2013); y
- combinarlo con un aumento relativo en la presión tributaria (desde alrededor del 4% del PIB en 2003 a más de 6% del producto en 2013), en un marco de caída del nivel de actividad y problemas en el mercado laboral;
- se destaca el significativo aumento de los recursos por transferencias -en particular corrientes- que entre 2013 y 2014 aumentaron 69,4% y entre 2014 y 2015, 20%.

ii. El Fondo de Desendeudamiento

Mediante este instrumento se reprogramó la deuda que algunas provincias mantienen con la Nación. Básicamente se extendió hasta 2030 el plazo de vencimiento de todos los pasivos incorporados al plan, con una tasa fija del 6% anual y eliminando el ajuste de capital por CER. Además, el programa estableció una reducción del stock de deuda provincial por \$9.808 millones, recursos acumulados de Aportes del Tesoro Nacional no distribuidos en los años anteriores.

Evidentemente, esta medida constituye un importante alivio fiscal para los gobiernos provinciales, tanto por la reducción del stock, como producto de la baja en el peso de los vencimientos a través de su reprogramación.

El monto total de deudas provinciales incorporadas al Programa fue de \$ 27.806,9 millones. La mencionada reducción de \$9.808 millones del Fondo de ATN se efectuó tomando como indicador

la participación relativa de cada provincia adherida al Programa en el total del stock de las deudas al 31 de mayo de 2010.

Las deudas incorporadas al Programa tenían como origen la acumulación de saldos de anteriores programas de desendeudamiento: Programa de Asistencia Financiera (PAF), Programa de Unificación Monetaria, Canje de la Deuda Pública Provincial (Bogar 2018) y Préstamos del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial.⁵

iii. El Fondo Solidario de la Soja

En 2009, tras la no aprobación por parte del Congreso de la Nación de la Resolución 125 (que imponía retenciones móviles al agro), la presión de las provincias por una mayor coparticipación de los recursos tributarios se hizo sentir con fuerza en la legislatura nacional. Esto impulsó la creación, por medio del Decreto 206/09, del Fondo Federal Solidario que distribuye, de manera automática, un 30% de las retenciones a la soja y sus derivados de acuerdo con los coeficientes secundarios establecidos por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Esto significó un incremento en las transferencias automáticas a provincias de 5,6% en 2015. El monto total transferido por esta vía en 2015 alcanzó los \$14.687,4 millones.

Estos recursos se verán afectados, al menos, por la reducción en la alícuota de retención establecida para 2016 y que sería continuada en un esquema anual de posteriores disminuciones. Asimismo, nada impide que este Fondo sea anulado en cualquier momento que el Poder Ejecutivo Nacional encuentre oportuno.

iv. El Fondo del Conurbano Bonaerense

Este Fondo fue creado con el fin de compensar a la Provincia de Buenos Aires, que durante años recibió un fuerte flujo migratorio proveniente de las provincias del interior, mediante la Ley 24.073 de 1992. Consiste en una asignación de recursos del 10% de la masa coparticipable neta de ganancias.

Sin embargo, en 1995 una modificación del sistema determinó que a partir de 1998 la provincia recibiría hasta \$650 millones anuales, mientras que el excedente del 10% sustraído se reparte entre las restantes jurisdicciones (con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) de acuerdo a las proporciones establecidas en la Ley 23.548. Este monto nominal permanece fijo desde entonces, con el oportuno reclamo por parte de la provincia de Buenos Aires de su actualización.

LA COPARTICIPACIÓN FISCAL EN NÚMEROS. Datos del Cierre Provisorio 2015

Se exponen a continuación los agregados tributarios que describen la relación actual entre el Tesoro Nacional y el conjunto de las provincias en términos de distribución de los recursos recaudados. Los resultados presentados corresponden al cierre provisorio del ejercicio fiscal 2015.

⁵ Reiteradamente, las provincias manifiestan crisis de deuda pública que el Estado Nacional debe “socorrer “con la periódica implementación de programas de reestructuración.

Cuadro 7 - Distribución del Total Coparticipado en millones de pesos y % del Total

| Año 2015 | | | | | | | |
|---|----------------|------|------------------|----------------|------------|----------------|-------------|
| Distribución Coparticipación Federal de Impuestos | | | | | | | |
| en millones de pesos | CFI | | Financ Educativo | Otras | Fondo | TOTAL | |
| | | | Ley 26.075 | Leyes | Comp | | |
| PROVINCIAS | 259.249 | 44% | 62.839 | 84.810 | 550 | 407.447 | 46% |
| C.A.B.A. | 4.292 | 1% | 3.573 | 110 | | 7.975 | 1% |
| 24 Provincias | 263.541 | 45% | 66.412 | 84.920 | 550 | 415.422 | 47% |
| FDO.COMPENSADOR | 550 | 0% | | | | 550 | 0% |
| TESORO NACIONAL | 226.070 | 38% | | 12.940 | | 239.009 | 27% |
| SEGURIDAD SOCIAL | 95.600 | 16% | | 123.039 | | 218.640 | 25% |
| FONDO A.T.N. | 5.618 | 1% | | 7.758 | | 13.377 | 2% |
| TOTAL | 591.379 | 100% | 66.412 | 228.658 | 550 | 886.997 | 100% |

En 2015, el total de recursos coparticipados alcanzó los \$591.379 millones. Ese monto se repartió en un 44.6% entre las 24 provincias, por un monto total de \$263.541 millones. A esto se adiciona el Fondo Compensador que, con \$550 millones, no alcanza al 0,1% de los recursos distribuidos. El Tesoro Nacional obtuvo el 38.2% de los recursos, \$226.070 millones. Y \$95.600 millones son retenidos a provincias y Nación para la Seguridad Social.

Como ya señalamos, además de los fondos coparticipados, existen otras fuentes de recursos que el Estado Nacional reparte entre las jurisdicciones provinciales. El siguiente cuadro muestra esa distribución subsiguiente según los datos del cierre provisorio 2015:

Cuadro 8- Distribución No Coparticipados en millones de pesos y % - Año 2015

| | Trans de Serv | Imp a las | Imp Bienes | IVA | Comb. | Energ Electric | Reg Simpl | TOTAL | |
|-------------------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|--------------|----------------|-------------|
| en millones de pesos | Ley 24.049 | Ganancias | Personales | Art 5 Pto 2 | Liq | Ley 24.065 | Ley 24.977 | \$ | % |
| 23 Provincias | 1.284 | 53.381 | 10.946 | 2.894 | 14.123 | 480 | 1.701 | 84.810 | 37% |
| CABA | | | | | 110 | | | 110 | 0% |
| FDO.COMPENSADOR | | | | | | | | - | 0% |
| TESORO NACIONAL | | | 7.117 | | 5.823 | | | 12.940 | 6% |
| SEGURIDAD SOCIAL | | 75.798 | | 43.272 | | | 3.969 | 123.039 | 54% |
| FONDO A.T.N. | | 7.588 | 171 | | | | | 7.759 | 3% |
| TOTAL | 1.284 | 136.767 | 18.234 | 46.166 | 20.056 | 480 | 5.670 | 228.657 | 100% |

Un total adicional no coparticipado de \$228.657 millones se reparte básicamente entre las provincias \$84.810 millones (37%) y la Seguridad Social, \$123.039 millones, casi un 54%.

Finalmente, se adicionan a éstos, recursos que la Nación habilita a las provincias a través de los otros “grifos” mencionados. El cuadro a continuación muestra los fondos repartidos las provincias en el marco del Fondo Federal Solidario en 2015. Los porcentajes respetan las proporciones de la Ley 23.548.

Cuadro 9 - Fondo Federal Solidario en millones de pesos y % de distribución provincial - Año 2015

| Fondo Federal Solidario 2015 | | | |
|-------------------------------------|------------------|-----------------|----------|
| en millones de pesos | | \$ | % |
| 1° | BUENOS AIRES | 2.906,8 | 19,8% |
| 2° | SANTA FE | 1.353,5 | 9,2% |
| 3° | CÓRDOBA | 1.344,8 | 9,2% |
| 4° | CHACO | 755,5 | 5,1% |
| 5° | ENTRE RÍOS | 739,5 | 5,0% |
| 6° | TUCUMÁN | 720,5 | 4,9% |
| 7° | MENDOZA | 631,5 | 4,3% |
| 8° | SGO. DEL ESTERO | 625,7 | 4,3% |
| 9° | SALTA | 580,5 | 4,0% |
| 10° | CORRIENTES | 563,0 | 3,8% |
| 11° | FORMOSA | 551,3 | 3,8% |
| 12° | SAN JUAN | 511,9 | 3,5% |
| 13° | MISIONES | 500,3 | 3,4% |
| 14° | JUJUY | 430,3 | 2,9% |
| 15° | CATAMARCA | 417,1 | 2,8% |
| 16° | RÍO NEGRO | 382,1 | 2,6% |
| 17° | SAN LUIS | 345,7 | 2,4% |
| 18° | LA RIOJA | 313,6 | 2,1% |
| 19° | LA PAMPA | 284,4 | 1,9% |
| 20° | NEUQUÉN | 224,6 | 1,5% |
| 21° | CHUBUT | 201,3 | 1,4% |
| 22° | SANTA CRUZ | 201,3 | 1,4% |
| 23° | TIERRA DEL FUEGO | 102,1 | 0,7% |
| | TOTAL | 14.687,4 | |

EL ESCENARIO 2016 – LA RESOLUCIÓN DE LA CORTE Y EL ACUERDO PARA UN NUEVO FEDERALISMO

Financiamiento Del Sistema Previsional - Detracción Del 15%

Junto al avance de la reforma privatizadora del sistema jubilatorio que, por Ley 24.241, creó el nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales acordaron a partir de setiembre de 1992 comenzar a detraer de la masa coparticipable un 15% para atender el pago de las obligaciones provisionales nacionales y otros gastos operativos del sistema (Pacto Fiscal, ratificado por Ley 24.130 del 2/9/1992).

Un año más tarde se estableció el compromiso de la Nación de “aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales”, por lo cual entre los años 1994 y 1996 fueron transferidas a la Nación las Cajas correspondientes a once provincias.

En paralelo, en línea con las políticas flexibilizadoras de la época, se propiciaron a mediados de 1993 reducciones en las contribuciones sociales pagadas por los empleadores privados que pasaron del 33% de la nómina salarial al 17% para la industria y al 21% para el comercio y los servicios. Por el llamado “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” firmado por la Nación, el Estado comenzó a subsidiar a las empresas con la rebaja de las contribuciones patronales desfinanciando el sistema de Seguridad Social.

Años después, en 1999, se firmó el Compromiso Federal (ratificado por las leyes 25.235 y 25.400) en el que la Nación se comprometió a financiar los déficits de los sistemas provinciales no transferidos. A su vez, las provincias debían armonizar en un plazo de 180 días sus sistemas “en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro”. Esto es, ajustar su sistema jubilatorio al esquema nacional.

Esta normativa general fue complementada con convenios particulares entre cada provincia y el ANSES, a los que accedieron 10 de las 13 jurisdicciones que mantuvieron el sistema previsional en su poder. La provincia de Córdoba -que no transfirió su Caja de Jubilaciones- ha denunciado en varias oportunidades que no se le pagó el déficit como se le había prometido. Desde la Nación se argumenta que la provincia no armonizó su sistema, incumpliendo su parte del acuerdo.

Ya vimos no fue ésta la única reforma que sufrió el régimen de coparticipación, pero sí es de las más sustanciales para explicar el creciente desfinanciamiento sufrido por las jurisdicciones provinciales a favor del Estado Nacional. En términos concretos, esta detracción implica deducir de la coparticipación Bruta un saldo que totalizó en 2015 \$95.600 millones según lo informado por la Dirección Nacional De Coordinación Fiscal Con Las Provincias.

El Cuadro 10 muestra de manera paralela la estructura financiera del ANSES y el resultado financiero de cada provincia. Se puede notar que el aporte provincial de \$55.000 millones coincide con el resultado financiero superavitario de casi \$60.000 millones en el ANSES. Después de Fuentes y Aplicaciones Financieras, el resultado final es equilibrado, según el cierre provisorio de 2015. En paralelo, se observa un déficit anual para el total de las provincias que se espera supere

los \$38.000 millones⁶.

Surge de su esquema financiero que el ANSES se financia principalmente con las Contribuciones de la Seguridad Social: \$337.000 millones que representan casi el 50% de los ingresos totales del sistema. Luego, el 20% de los recursos proviene de Ingresos Tributarios, principalmente Ganancias e IVA.

No son menores los aportes de:

- el 15% retenido a la Nación representa el 6% de los ingresos totales,
- \$55.000 retenido a las provincias, el 8%.
- es similar el aporte (\$53.393,2 millones) de las Rentas de la propiedad
- por otras transferencias de origen nacional, también se computan otros \$67.400 millones.

El resultado financiero positivo por más de \$59.000 millones es explicado en parte por el aporte de las Rentas de la Propiedad. Esta partida incorpora como ingresos sobre la línea los intereses de los depósitos y, mayoritariamente, el rendimiento de los Títulos y Valores incluidos en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

⁶ El DEFICIT TOTAL de las 24 provincias alcanza los \$42.117 millones adicionando el Déficit estimado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No se incluye en el análisis porque la Caba no aporta la detracción del 15% similar al del resto de las provincias sino que cobra por coparticipación un porcentaje de lo coparticipado a Nación. De manera indirecta sufre los efectos del descuento, pero ese monto no está incluido en los \$55.180 millones que estamos analizando

Cuadro 10 – Esquema Financiero ANSES y Resultado Financiero Provincial. Cierre provisorio 2015

| Esquema Financiero ANSES | | Resultado Financiero de las PROVINCIAS | | |
|--------------------------|---------------------------------------|--|--------------------------------------|----------------------|
| | en millones de pesos | | Detracción 15% sobre COPA PROVINCIAS | RESULTADO FINANCIERO |
| I) | INGRESOS TOTALES | 694.279,9 | | |
| | - INGRESOS TRIBUTARIOS | 140.155,6 | | |
| | - CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL | 337.191,6 | BUENOS AIRES | 10.865,2 |
| | - INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 540,5 | CATAMARCA | 1.559,2 |
| | - RENTAS DE LA PROPIEDAD | 53.393,2 | CÓRDOBA | 5.026,5 |
| | - CONTRIBUCIONES | 162.999,0 | CORRIENTES | 2.104,4 |
| | - 15% SOBRE COPA TESORO | 40.420,0 | CHACO | 2.824,0 |
| | - 15% SOBRE COPA PROVINCIAS | 55.180,0 | CHUBUT | 752,3 |
| | - OTRAS TRANSFERENCIAS | 67.399,0 | ENTRE RÍOS | 2.764,0 |
| II) | GASTOS TOTALES | 634.887,4 | FORMOSA | 2.060,7 |
| | - GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION | 12.302,1 | JUJUY | 1.608,3 |
| | - PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL | 443.778,4 | LA PAMPA | 1.063,1 |
| | - TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 75.542,6 | LA RIOJA | 1.172,1 |
| | - OTRAS CONTRIBUCIONES | 100.701,6 | MENDOZA | 2.360,6 |
| | - GASTO DE CAPITAL | 2.562,7 | MISIONES | 1.869,9 |
| III) | RESULTADO FINANCIERO | 59.392,5 | NEUQUÉN | 839,6 |
| IV) | FUENTES FINANCIERAS | 88.592,7 | RÍO NEGRO | 1.428,3 |
| V) | APLICACIONES FINANCIERAS | 147.985,8 | SALTA | 2.169,8 |
| VI) | RESULTADO FINAL | -0,6 | SAN JUAN | 1.913,5 |
| | | | SAN LUIS | 1.292,1 |
| | | | SANTA CRUZ | 752,3 |
| | | | SANTA FE | 5.059,2 |
| | | | SGO. DEL ESTERO | 2.338,8 |
| | | | TUCUMÁN | 2.693,1 |
| | | | TIERRA DEL FUEGO | 663,6 |
| | | | Total Provincias | 55.180,6 |
| | | | | -38.296,1 |

El FGS es un fondo que fue creado a través del Decreto N° 897/07 y la Ley N° 26.425 que dispuso el traspaso en especie de los fondos de las AFJP al actual Sistema de Reparto. Está compuesto por diversos tipos de activos financieros; particularmente títulos públicos, así como acciones de sociedades anónimas, plazos fijos y otras obligaciones negociables. Según los últimos datos publicados, correspondientes a marzo de 2016, el valor del fondo ascendía a \$ 719.708 millones. El cuadro 11 ilustra como está conformado.

En la actualidad, el FGS está principalmente compuesto por de Bonos del Tesoro Nacional: 63.3%. Esto significa, es utilizado para financiar al Estado Nacional.

Expositivamente, el FGS se alimenta de los recursos provenientes del saldo financiero positivo de ANSES que financia Aplicaciones Financieras bajo la línea. En 2015 se realizaron inversiones por casi \$148.000 millones.

Cuadro 11 - FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO. Marzo 2016

| VALOR DEL FGS EN MILLONES DE PESOS | | |
|---|---------|--------|
| Mar-16 | | |
| OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO DE LA NACIÓN | 455.571 | 63,3% |
| PLAZO FIJO | 13.993 | 1,9% |
| ACCIONES | 93.345 | 13,0% |
| FONDOS COMUNES DE INVERSIÓN | 19.463 | 2,7% |
| PROYECTOS PRODUCTIVOS O DE INFRAESTRUCTURA | 88.795 | 12,3% |
| PRÉSTAMOS BENEFICIARIOS SIPA | 15.693 | 2,2% |
| OBLIGACIONES NEGOCIABLES | 10.633 | 1,5% |
| Otros | 22.215 | 3,1% |
| TOTAL FGS | 719.708 | 100,0% |

Principales Inversiones en acciones

| | |
|-----------------------------|--------|
| Banco Macro SA | 17.314 |
| Telecom Argentina SA | 12.858 |
| Grupo Financiero Galicia SA | 10.969 |
| Siderar SA | 8.545 |
| Molinos Río de La Plata | 4.426 |
| BBVA Banco Frances SA | 4.167 |
| Consultatio S.A. | 4.081 |
| Grupo Clarín S.A. | 3.657 |

PRINCIPALES INVERSIONES EN RENTA FIJA

| | |
|--|--------|
| Bonos de la República Argentina Cuasi Par en pesos 3,31% 2045 | 95.706 |
| Bonos de la RA con descuento en usd 8,28% 2033 Ley Arg | 51.837 |
| Bono de la Nación Argentina en dólares estadounidenses 9% 2018 | 46.166 |
| Bono de la Nación Argentina en dólares estadounidenses 9% 2019 | 27.303 |
| Letras del Tesoro | 44.124 |
| Bonos de la República Argentina en pesos 2020 | 17.539 |

PPAL INVERSION EN PROYECTOS PRODUCTIVOS O INFRAESTRUCTURA

| | |
|--------------|--------|
| PRO. CRE. AR | 37.975 |
|--------------|--------|

Acuerdo Para Un Nuevo Federalismo

En noviembre de 2015, a pocos días de asumir las nuevas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, dando lugar a las demandas planteadas por las provincias de Santa Fe y San Luis y, con carácter de medida cautelar, para la Provincia de Córdoba, **la Corte Suprema de Justicia ordenó suspender de manera inmediata los descuentos que se efectúan sobre fondos de la Coparticipación Federal de Impuestos a dichas provincias.**

Al declarar inconstitucional la detracción del 15% sobre la masa de impuestos coparticipables, resolvió también que la Nación debe pagar a esas provincias la suma de las cantidades retraídas desde 2006, sumado a los intereses.

En su decisión, el Tribunal explica que la referida deducción fue originalmente pactada en la cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” del 12 de agosto de 1992 -ratificado por la Ley nacional 24.130- y prorrogada sucesivamente mediante diversos Pactos intrafederales de la misma naturaleza. Una vez vencidos esos compromisos, el Estado Nacional extendió a partir del 1° de enero de 2006 el plazo de esa deducción de manera unilateral mediante el dictado de la Ley 26.078, cuyo artículo 76 es declarado inconstitucional.

En este contexto, el Tribunal consideró que la ausencia de manifestación de acuerdo o adhesión a ese régimen por parte de las provincias invalida la norma dictada por el Congreso de la Nación; y explica que esa deducción no podía ser considerada una asignación específica de recursos coparticipables porque no había sido dictada de acuerdo a los recaudos exigidos por el artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional.

Como consecuencia el Estado Nacional deberá (1) cesar de detraer esos fondos; (2) devolver a las provincias la suma retenida indebidamente desde el 1° de enero de 2006 más intereses. Asimismo, la Corte señaló que han transcurrido casi 20 años desde la fecha fijada por la Constitución Nacional para establecer un nuevo régimen de coparticipación sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias que garanticen la remisión automática de fondos y que contemplen criterios objetivos de reparto, que sea equitativa, solidaria y que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (art. 75 inc. 2). Y en razón de ello, ***la Corte exhortó al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación a que asuman su rol institucional como coordinadores del sistema federal de concertación implementado por la reforma constitucional de 1994, y formulen las convocatorias pertinentes con el objetivo de elaborar e implementar el tan demorado SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL.***

Este fallo, que es posiblemente el más importante en materia de coparticipación, implica un hito en la relación fiscal entre las Provincias y la Nación. Implica, además de la inmediata suspensión de la retención del 15% a Santa Fe, San Luis, y Córdoba la apertura de una difícil negociación con el resto de las provincias para marcar una agenda de corto y mediano plazo para rediscutir el Régimen.

En este contexto, el nuevo Gobierno nacional se vio obligado a lanzar el programa "Acuerdo para el Nuevo Federalismo" y negociar un plan de cuotas para la devolución en cuotas del 15 % a cambio del apoyo legislativo de las provincias para derogar el DNU por el cual Cristina Kirchner había extendido en diciembre último la devolución ordenada por la Corte a todas las Provincias.

Una primera consecuencia práctica de la aplicación de la medida ordenada por la Corte se da sobre las cuentas de ANSES a quién este fondo financia, en detrimento de las cuentas provinciales.

Se puede observar del Cuadro 12 la contribución del 15% que aportan las provincias alcanza los \$ 55.180 millones, ese monto es equivalente al resultado financiero en la columna (1) que es superavitario y permite, bajo la línea, a la partida “Aplicaciones Financieras” financiar las inversiones del FGS a las que hicimos referencia. El resultado final se encuentra equilibrado en el

cierre provisorio 2015.

En la columna (2) se ensaya el resultado que hubiera mostrado el ejercicio 2015 sin el aporte de las provincias con fallo favorable: Córdoba, Santa Fe y San Luis. Entre las 3 provincias aportan al ANSES un total de \$11.337,8 millones. Esa detracción tiene como reflejo una disminución en las Aplicaciones Financieras, esto es, en el total de inversiones.

Si no se contase entre los ingresos del ANSES ningún aporte de las provincias, el desequilibrio generado impactaría más rotundamente sobre la posibilidad de utilizar aplicaciones financieras para colocar inversiones (columnas (3)). Mientras el escenario actual contempla Aplicaciones Financieras por casi \$148.000 millones, un escenario alternativo sin ingresos por el 15% las hubiera reducido a \$92.800 millones (37% menos). **Además, esta diferencia tendría su resultado sobre las cuentas de los próximos ejercicios, ya que una buena parte de los ingresos sobre la línea del ANSES provienen del cobro de intereses de inversiones pasadas.**

Cuadro 12 - A - Esquema financiero ANSES, hipotéticos escenarios 2015

| Ejercicio 2015 | | | |
|---------------------------------------|--------------------------|--|--|
| Esquema financiero ANSES | Cierre Provisorio | Escenario sin aporte 3 provincias | Escenario sin aporte provincial |
| en millones de pesos | (1) | (2) | (3) |
| I) INGRESOS TOTALES | 694.279,9 | 682.902,1 | 639.199,9 |
| - INGRESOS TRIBUTARIOS | 140.155,6 | 140.155,6 | 140.155,6 |
| - CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL | 337.191,6 | 337.191,6 | 337.191,6 |
| - INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 540,5 | 540,5 | 540,5 |
| - RENTAS DE LA PROPIEDAD | 53.393,2 | 53.393,2 | 53.393,2 |
| - CONTRIBUCIONES | 162.999,0 | 151.621,2 | 107.919,0 |
| - 15% SOBRE COPA TESORO | 40.420,0 | 40.420,0 | 40.520,0 |
| - 15% SOBRE COPA PROVINCIAS | 55.180,0 | 43.802,2 | 0,0 |
| - OTRAS TRANSFERENCIAS | 67.399,0 | 67.399,0 | 67.399,0 |
| II) GASTOS TOTALES | 634.887,4 | 634.887,4 | 634.887,4 |
| - GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION | 12.302,1 | 12.302,1 | 12.302,1 |
| - PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL | 443.778,4 | 443.778,4 | 443.778,4 |
| - TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 75.542,6 | 75.542,6 | 75.542,6 |
| - OTRAS CONTRIBUCIONES | 100.701,6 | 100.701,6 | 100.701,6 |
| - GASTO DE CAPITAL | 2.562,7 | 2.562,7 | 2.562,7 |
| III) RESULTADO FINANCIERO | 59.392,5 | 48.014,7 | 4.312,5 |
| IV) FUENTES FINANCIERAS | 88.592,7 | 88.592,7 | 88.592,7 |
| V) APLICACIONES FINANCIERAS | 147.985,8 | 136.607,4 | 92.905,2 |
| VI) RESULTADO FINAL | -0,6 | 0,0 | 0,0 |

Resulta también interesante diferenciar los esquemas financieros del balance corriente de operaciones de ANSES y el stock dinámico del FGS:

Cuadro 12 - B - Esquema Financiero ANSES sin aportes del FGS

| Esquema financiero ANSES sin FGS | Cierre Provisorio | Escenario sin aporte 3 provincias | Escenario sin aporte provincial |
|-----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| en millones de pesos | (1) | (2) | (3) |
| I) INGRESOS TOTALES | 640.886,7 | 629.508,9 | 585.806,7 |
| - INGRESOS TRIBUTARIOS | 140.155,6 | 140.155,6 | 140.155,6 |
| - CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL | 337.191,6 | 337.191,6 | 337.191,6 |
| - INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 540,5 | 540,5 | 540,5 |
| - CONTRIBUCIONES | 162.999,0 | 151.621,2 | 107.919,0 |
| - 15% SOBRE COPA TESORO | 40.420,0 | 40.420,0 | 40.520,0 |
| - 15% SOBRE COPA PROVINCIAS | 55.180,0 | 43.802,2 | 0,0 |
| - OTRAS TRANSFERENCIAS | 67.399,0 | 67.399,0 | 67.399,0 |
| II) GASTOS TOTALES | 634.887,4 | 634.887,4 | 634.887,4 |
| III) RESULTADO FINANCIERO | 5.999,3 | -5.378,5 | -49.080,7 |

Esta presentación permite notar que el superávit que presenta actualmente ANSES depende determinadamente de los aportes de las provincias: columna (1) ya que separando el aporte del FGS el resultado operacional de ANSES es apenas financieramente equilibrado. La detracción del aporte de Santa Fe, San Luis y Córdoba durante 2015 (columna 2) hubiera revertido el signo del resultado operacional hasta un déficit de \$5.378 millones. En el extremo, la eliminación total de aportes provinciales llevarían el déficit de ANSES a más de \$49.000 millones en un año: cubrir un déficit de esa magnitud representaría reducir 11.1% el valor de las prestaciones de la seguridad social (principal partida del gasto, que representa el 70% del gasto total).

Otra cuenta es la del FGS, que presenta actualmente un stock de \$719.708 millones (valor a marzo 2016). Los intereses ganados por ese fondo, \$53.393 millones, se capitalizan en nuevas inversiones productivas y financieras que continúan aumentando el stock.

Si en los hechos esos \$53.400 millones aportados por el FGS van a reemplazar los \$55.180 millones devuelto a las provincias, entonces el fondo dejaría de capitalizarse y los ingresos anuales por rentas ganadas irían disminuyendo en los años próximos.

Esto demuestra la imperiosa necesidad de ANSES de contar con una fuente genuina de financiamiento de los gastos corrientes de su operación para dejar de depender de los aportes de las provincias y del rendimiento el FGS.

Movilidad Jubilatoria

La Ley 26.417 modificatoria de la Ley 24.241 establece la movilidad que se aplica automáticamente dos veces al año desde 2009 y comprende a todas las prestaciones a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA):

El cálculo se basa en un promedio entre:

1. las variaciones producidas en los recursos tributarios del SIPA por beneficio (comparando semestres idénticos de años consecutivos) y;
2. el índice general de salarios determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o la

variación del RIPTE –índice basado en la Remuneración Imponible promedio de los trabajadores estables- publicado por la Secretaría de Seguridad Social (de ambas se aplica la más favorable). Durante el lapso enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año, y julio-diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente.

Una cota igual a la variación anual en los ingresos totales del SIPA por beneficios opera en setiembre si el cálculo promedial de movilidad la supera. Al incluir ambos componentes los haberes jubilatorios siguen la evolución de los salarios, aunque corregida por la evolución de los ingresos al Sistema Previsional.⁷

En este contexto, otra previsible consecuencia práctica de la aplicación de la medida ordenada por la Corte es una modificación significativa en el cálculo de la movilidad. **Efectivamente, una reducción en los recursos tributarios del Sistema tendrá como resultado de la fórmula una disminución en el coeficiente utilizado para actualizar las jubilaciones.**

Las variaciones producidas en los recursos tributarios del ANSES se acentuarían en el tiempo en la medida que las provincias vayan disminuyendo el porcentaje de contribución. Considerando la forma de cálculo determinada por ley, no luce esta situación pase desapercibido frente a 6.500.000 de jubilados y pensionados que cobran la jubilación mínima.

El Cuadro 13 muestra un ejercicio que trata de reproducir el fallo de la Corte y compara el monto de los ingresos de ANSES con la detracción total del 15% versus un posible nuevo acuerdo (ver Diferentes Escenarios 2016) que implique la eximición del descuento para las 3 provincias con fallo positivo y una detracción acordada del 12% para el resto de las provincias. Claramente, la diferencia entre la columna (1) y la columna (2) son los recursos que dejaría de percibir ANSES en materia de contribuciones asociadas a la detracción primaria de impuestos.

La pérdida de recursos en nuestro ejemplo alcanza a \$9.478 millones. Esta disminución es muy importante considerando que un componente de la fórmula para calcular la movilidad es la suma de los recursos tributarios semestrales que ingresan a ANSES. Con esta simulación se intenta demostrar que la movilidad prevista por el gobierno estaría lejos del 15% de incremento a la clase pasiva.

⁷ En este sentido, al supeditar la evolución de los haberes jubilatorios a la recaudación, la desfasa del crecimiento de los salarios si estos la superan.

Cuadro 13 – Pérdida de Recursos de ANSES.

| | DETRACCION | DETRACCION | PERDIDA |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| PROVINCIAS | 15% | 12% | DE RECURSOS |
| en millones de pesos | ANSES | ANSES | ANSES |
| | Julio-Dic 2015 | Julio-Dic 2015 | (2)-(1) |
| | (1) | (2) | (3) |
| BUENOS AIRES | 5.114,11 | 4.091,29 | -1.022,82 |
| CATAMARCA | 733,89 | 587,11 | -146,78 |
| CÓRDOBA | 2.365,89 | 0 | -2.365,89 |
| CORRIENTES | 990,49 | 792,39 | -198,10 |
| CHACO | 1.329,21 | 1.063,37 | -265,84 |
| CHUBUT | 354,11 | 283,29 | -70,82 |
| ENTRE RÍOS | 1.300,98 | 1.040,78 | -260,20 |
| FORMOSA | 969,96 | 775,97 | -193,99 |
| JUJUY | 756,98 | 605,58 | -151,40 |
| LA PAMPA | 500,38 | 400,30 | -100,08 |
| LA RIOJA | 551,70 | 441,36 | -110,34 |
| MENDOZA | 1.111,09 | 888,87 | -222,22 |
| MISIONES | 880,15 | 704,12 | -176,03 |
| NEUQUÉN | 395,17 | 316,14 | -79,03 |
| RÍO NEGRO | 672,30 | 537,84 | -134,46 |
| SALTA | 1.021,28 | 817,03 | -204,26 |
| SAN JUAN | 900,68 | 720,54 | -180,14 |
| SAN LUIS | 608,15 | 0 | -608,15 |
| SANTA CRUZ | 354,11 | 283,29 | -70,82 |
| SANTA FE | 2.381,28 | 0 | -2.381,28 |
| SGO. DELESTERO | 1.100,83 | 880,66 | -220,17 |
| TUCUMÁN | 1.267,62 | 1.014,10 | -253,52 |
| TIERRA DEL FUEGO | 312,35 | 249,88 | -62,47 |
| PROVINCIAS | 25.972,71 | 16.493,91 | -9.478,80 |

Las Provincias

También desde la perspectiva de las provincias es posible ensayar un ejercicio de cierre 2015 alternativo, en esta oportunidad bajo la hipótesis de mayores ingresos. El resultado al que se arriba es muy interesante.

El Cuadro 14 muestra como el resultado global deficitario de casi \$38.300 millones, se transforma en un superávit de casi \$17.000 cuando dejan de aportar a ANSES más de \$55.000 millones.

Algunas provincias mantienen condiciones financieras complicadas, con déficit importantes, pero de 17 provincias con presupuestos deficitarios, 11 revierten el resultado (65% de las provincias deficitarias); 3 sanean potentemente sus balances con niveles de déficit no significativos (18% de las provincias deficitarias) y sólo 3 provincias (Buenos Aires, Chubut y Santa Cruz) mantienen niveles de déficit importantes. El resto de las provincias (6 distritos superavitarios en todos los escenarios) refuerzan su nivel de ingresos abriendo la posibilidad de incrementar y mejorar los servicios públicos que financian.

Cuadro 14– Resultado financiero de las provincias, hipotético escenario 2015 sin aporte provincial

| Resultado Financiero de las PROVINCIAS | | | |
|--|---|-------------------------|-----------------------|
| | Cierre provisorio 2015 | | Cierre SIN |
| en millones de pesos | Detracción 15% sobre COPA PROVINCIAS | RESULTADO FINANCIERO | DETRACCIÓN del 15% |
| Total Provincias | 55.180,6 | -38.296,1 | 16.885 |
| SAN JUAN | 1.913,5 | 1.682,7 | 3.596 |
| CÓRDOBA | 5.026,5 | -1.608,6 | 3.418 |
| SGO. DEL ESTERO | 2.338,8 | 266,7 | 2.606 |
| CHACO | 2.824,0 | -245,2 | 2.579 |
| CORRIENTES | 2.104,4 | 132,3 | 2.237 |
| TUCUMÁN | 2.693,1 | -650,5 | 2.043 |
| SAN LUIS | 1.292,1 | 592,2 | 1.884 |
| RÍO NEGRO | 1.428,3 | 395,1 | 1.823 |
| SALTA | 2.169,8 | -446,8 | 1.723 |
| MISIONES | 1.869,9 | -325,1 | 1.545 |
| MENDOZA | 2.360,6 | -829,2 | 1.531 |
| LA RIOJA | 1.172,1 | 17,1 | 1.189 |
| CATAMARCA | 1.559,2 | -371,9 | 1.187 |
| ENTRE RÍOS | 2.764,0 | -1.693,9 | 1.070 |
| FORMOSA | 2.060,7 | -1.100,9 | 960 |
| SANTA FE | 5.059,2 | -4.313,5 | 746 |
| LA PAMPA | 1.063,1 | -704,2 | 359 |
| TIERRA DEL FUEGO | 663,6 | -772,7 | -109 |
| NEUQUÉN | 839,6 | -997,7 | -158 |
| JUJUY | 1.608,3 | -1.778,6 | -170 |
| CHUBUT | 752,3 | -2.321,8 | -1.570 |
| SANTA CRUZ | 752,3 | -4.082,0 | -3.330 |
| BUENOS AIRES | 10.865,2 | -19.139,9 | -8.275 |

Este ejercicio se realizó suponiendo constantes las demás transferencias que la Nación hace a las provincias de manera arbitraria y que bien pueden resultar condicionadas al “comportamiento afín” de las mismas. La caída de este supuesto puede revertir, en el caso de algunas provincias, el signo del resultado financiero a final del ejercicio fiscal.

En este sentido, por la magnitud de los recursos manejados discrecionalmente, el Poder Ejecutivo podría devolver a las provincias el 15% aportado sin sufrir pérdida de recaudación. Esto es, la Nación transfiere de manera no automática ni garantizada \$228.657 millones a las provincias. Este monto representa 4 veces el importe retenido de \$55.180 millones; la Nación podría compensar la pérdida de ingresos en ANSES reduciendo los aportes extra-coparticipación a las provincias y hacerlas cargar con el total de la reforma.

La negociación que las provincias están manteniendo en el Poder Ejecutivo Nacional estará directamente condicionada a la autarquía financiera de cada una y la posibilidad de autofinanciar las políticas que implementa con o sin asistencia del Tesoro Nacional. Asimismo, el impacto de los recursos retenidos para financiar al ANSES es diferente en cada presupuesto; esto también pesará en las negociaciones.

Diferentes Escenarios 2016

Se presentan a continuación los resultados de operar el mismo ejercicio de escenarios alternativos, pero aplicados el esquema presupuestario sancionado por el parlamento para el **ejercicio 2016**. Los resultados presentados son:

(1) presupuesto ANSES sancionado y (2) escenario donde se deja de retener el 15% a Córdoba, Santa Fe y San Luis y las demás provincias acuerdan una detracción del 12%

En el caso del esquema financiero de ANSES, también en 2016 las cuentas tal cual fueran votadas presentan un resultado financiero superavitario por \$82.873 millones que -bajo la línea- se aplica a la colocación de Aplicaciones Financieras haciendo a un resultado final equilibrado. **El aporte por retención del 15% a las provincias está previsto en 2016 en algo más de \$69.000**; en este sentido los recursos retenidos sirven en definitiva para financiar al Estado Nacional.

Este escenario se ilustra en el Cuadro 15, columna (1).

Además, el mismo cuadro da cuenta de la alternativa posible en el marco del programa "Acuerdo para el Nuevo Federalismo", que incluye de la devolución del 15% de los fondos coparticipables por la parte de la Nación, pero a realizarse en cuotas de 3% anuales comenzando en el ejercicio fiscal 2016.

En febrero de 2016, a través de un decreto del presidente Macri, se creó el Consejo Argentino para el Nuevo Federalismo, integrado por el ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, los gobernadores de cada provincia y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objetivo de abrir una mesa de diálogo que permita restituir gradualmente los fondos coparticipables a las provincias.

Se establece también que la eliminación del 15% se hará en forma progresiva y escalonada desde 2016 a 2020; así como un régimen de saneamiento definitivo de la situación financiera entre el Estado nacional, las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el fin de facilitar la extinción de las obligaciones recíprocas que se encuentren pendientes.

Suponiendo un escenario posible donde en lugar de retener 15% de los recursos coparticipables, el Estado Nacional retuviera en 2016 un 12% a las provincias sin fallo positivo (Córdoba, Santa Fe y San Luis dejan de aportar) construimos la columna (2) del Cuadro 15. En esta hipótesis los recursos captados por el ANSES se reducen en \$25.200 millones, y con ellos la inversión en Aplicaciones Financieras, que cae 29.2%.

En cuanto a las provincias, el déficit fiscal 2016 de las 23 provincias está estimado en \$89.940 millones. En esta estimación se contemplaron ingresos nacionales y provinciales evolucionando por debajo de la inflación así como la esperable caída en los ingresos provinciales por la reducción de las retenciones a la soja. Se incluye un supuesto de incremento salarial en orden del 25% y una inflación esperada anual de 38%.

El recupero del 15% para Santa Fe, San Luis y Córdoba alcanza los \$14.238 millones. Este recupero implica revertir el déficit fiscal en la provincia de Córdoba, incrementar el superávit en

San Luis y recomponer las finanzas de Santa Fe, cuyo déficit se reduce en casi un 90%. El resto de las 20 provincias estarían recuperando en este escenario 3 puntos de lo aportado: \$10.963 millones. Este monto de ingresos adicionales representa sólo el 13.6% del déficit provincial y no alivia la situación financiera general en 2016.

Se debe destacar que el acuerdo definitivo al que deberían arribar todas las jurisdicciones no surge de la parte resolutive del Decreto. La norma dictada por el Presidente conserva el vetusto régimen vigente negociando la devolución de sólo una de las tantas afectaciones específicas a la masa coparticipable.

Asimismo, si bien se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma a adherir a la norma a los efectos de negociar la escalonada devolución del 15% hasta el 1º de enero de 2021, resulta evidente que Santa Fe, San Luis y Córdoba no tiene motivación alguna para hacerlo, ya que éstas han obtenido un fallo a su favor y el 15% no es oponible a ellas en un 100% desde el 24 de noviembre pasado.

Es notable que el Decreto 406/16 es claro en cuanto a que el acuerdo al que se arribe no será a título gratuito, ya que el incremento progresivo y escalonado de recursos coparticipables facultará posibles transferencias de asignaciones, bienes y servicios actualmente administrados por el gobierno nacional a las jurisdicciones locales. Por su parte, estas últimas deben también comprometerse a incrementar su financiamiento al sistema educativo. Esta cuestión de correspondencia fiscal no es hoy oponible a las victoriosas provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba. Ante esta situación de disparidad entre pares habrá que ver la actitud asumida por esas provincias frente el Decreto N° 406/16.⁸

⁸ No puede dejar de mencionarse que el Acuerdo no incluirá –en las pautas del Decreto 406- mención alguna a la afectación específica con destino al financiamiento de la Afip –Decreto N° 1399/01- la cual también ha sido declarada inconstitucional por la Corte el 24/11/15 en virtud de demandas de Santa Fe y San Luis. También por ello, las provincias recibirán más.

Cuadro 15- Esquemas financieros del ANSES para el ejercicio 2016.

| Ejercicio 2016 | | | |
|---------------------------------|---------------------------------------|----------------|--|
| Esquema financiero ANSES | | Sanción | Aporte 0% en 3 pcias y 12% resto de las pcias |
| | | (1) | (2) |
| I) | INGRESOS TOTALES | 847.040 | 821.839 |
| | - INGRESOS TRIBUTARIOS | 178.987 | 178.987 |
| | - CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL | 440.520 | 440.520 |
| | - INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 398 | 398 |
| | - RENTAS DE LA PROPIEDAD | 71.372 | 71.372 |
| | - CONTRIBUCIONES DEL TESORO | 155.763 | 130.562 |
| | - 15% SOBRE COPA TESORO | 52.948 | 52.948 |
| | - 15% SOBRE COPA PROVINCIAS | 69.053 | - |
| | - 12% SOBRE COPA PROVINCIAS | - | 43.851 |
| | - OTRAS TRANSFERENCIAS | 33.763 | 33.763 |
| II) | GASTOS TOTALES | 764.167 | 764.167 |
| | - GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION | 14.902 | 14.902 |
| | - PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL | 544.552 | 544.552 |
| | - TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 106.332 | 106.332 |
| | - OTRAS CONTRIBUCIONES | 95.498 | 95.498 |
| | - GASTO DE CAPITAL | 2.884 | 2.884 |
| III) | RESULTADO FINANCIERO | 82.873 | 57.672 |
| IV) | FUENTES FINANCIERAS | 3.310 | 3.310 |
| V) | APLICACIONES FINANCIERAS | 86.181 | 60.981 |
| VI) | RESULTADO FINAL | 1 | - |

Por lo hasta aquí desarrollado, resulta evidente que la actual relación fiscal entre la Nación y las Provincias bien puede llamarse de “Sumisión Fiscal” donde las provincias ahogadas en sus presupuestos deficitarios piden recursos a la Nación. Volver atrás esta situación estructural heredada desde los 90, impone volver a discutir el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Discusión que debe hacerse tomando en cuenta, en primer lugar, la responsabilidad de cada nivel de gobierno sobre los servicios prestados a la población y criterios de equidad en el reparto, donde no puede estar ausente la capacidad de financiar políticas que tiendan a equilibrar las evidentes asimetrías en el desarrollo de las distintas regiones.

El Decreto 406/16 se encuentra muy lejos de sentar las bases de un nuevo federalismo fiscal; sólo abre una negociación en las que los actores pujarán por hacerse de una parte mayor del mismo total. Con el aval de los fallos de la Corte, las provincias tienen hoy mucho por exigir y, si bien resulta imperioso gestionar acuerdos para devolver a las provincias los recursos retenidos, ello constituye sólo una pequeña parte –no menos importante- del viejo federalismo fiscal y del laberinto de la coparticipación vigente.

La verdadera discusión que la Nación se debe es la que permita la captura de mayores recursos que haga posible financiar más y mejores bienes y servicios públicos.

Desandar el camino descrito debe incluir necesariamente la devolución del 15% de la coparticipación que las provincias resignaron para financiar al sistema previsional; pero también lograr que sea una mayor captura lo que financie el sistema. Implica entonces alcanzar impositivamente los núcleos concentrados de poder económico que continuamente se vieron beneficiados por las modificaciones aplicadas a los sistemas.

Por el lado de las provincias, no descansar el saneamiento de sus finanzas en la restitución del 15%; sino buscar focos de baja imposición, regímenes promocionales que no beneficien al conjunto y no sean más que excepciones del régimen para que más ganen quienes más tienen. Recuperar los recursos que constitucionalmente les pertenecen, pero también ampliar la base de ingresos para financiar sus políticas públicas y ampliar el porcentaje de gasto destinado a gasto de capital que en algunas provincias está apenas por arriba del 5%.

Paralelamente, el “tironeo” por la masa de recursos debe ser antecedido por una ampliación de los ingresos del sistema de reparto. Señalamos la restitución para los grandes contribuyentes⁹ de las Contribuciones Patronales a los niveles de 1993 como primera medida indispensable para lograr una mayor equidad. Según las estimaciones (ver anexo) se podrían lograr por esta vía recursos genuinos para el sistema de seguridad social por más de \$280.000 millones; con un fuerte impacto en la estructura financiera del ANSES.

⁹ En el cálculo anexo se realizó una discriminación por tamaño del establecimiento, categorizando a los grandes contribuyentes por cantidad de empleados (más de 40 empleados), no por rango de facturación.

Anexo - Estimación de la restitución de las contribuciones patronales para las grandes firmas

Según los datos correspondientes a Noviembre 2015 (último disponible), en la AFIP hay registrados 569.146 empleadores privados, de los cuales **apenas 24.104 (el 4%) tienen más de 40 empleados** (por lo que no puede considerarse como pymes toda vez que el límite de ocupados de esa definición es hasta 40 empleados). A pesar de su baja significancia en cantidad de firmas, las grandes firmas representan el 69% de los trabajadores privados formales (5.616.521 trabajadores sobre **8.083.814**), el 80% de la masa salarial formal del sector privado; el 78% de los aportes a la seguridad social y el 80% de las contribuciones a la seguridad social. De este modo, las contribuciones a la seguridad social de estas firmas representan apenas el 15% de la masa salarial cuando en 1993 (previo a las reducciones), representaba el 33%.

Para estimar cuánto se recaudaría en el 2016 si se restituyeran las contribuciones patronales al nivel de 1993, es necesario tener en cuenta los últimos datos disponibles de la recaudación registrada en ese rubro. Según el MECON, la recaudación por contribuciones patronales durante el 2015 alcanzó los \$ 232.687,8 millones. Considerando como proyección para el año 2016 un incremento del 23,2%¹⁰ surge que la masa de recursos recaudada vía contribuciones patronales este año rondará los \$ 286.594,5 millones. De mantenerse la estructura que surge de los últimos datos de AFIP, el 80% de esa recaudación corresponde a las grandes firmas, es decir, \$ 228.095,4 millones que a la vez representan el 15% de la masa salarial correspondiente a este grupo de firmas. Si aplicamos la restitución de las Contribuciones Patronales al 33%, la recaudación adicional anual ascenderá a **\$ 280.354,0 millones** para 2015.

Asimismo, desde fines del año 2008 rige una medida, que con el fin de amortiguar los efectos de la crisis internacional, buscó generar “incentivos” a las empresas para que amplíen su planta de personal a partir de la reducción del costo laboral que se expresa en un pago inferior de contribuciones patronales del que correspondería. En este mismo sentido también se incorporó en el 2014, una ley que permitía reducir sustancialmente el concepto de contribución patronal en el marco de lo que la estrategia oficial denominó “promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral”. Eliminar este beneficio a las empresas implicaría, según los datos del proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2015¹¹, que ANSES recuperara \$8.043,7 millones adicionales.

En total, ambas medidas implicarían un ingreso adicional para financiar las prestaciones de la Seguridad Social de **\$288.397,7 millones**.

Cuadro N° 1: Cálculo de la recaudación adicional por restituir las CP. Proyección año 2016.

| | En millones de pesos |
|--|----------------------|
| Estimación de recaudación de Contribuciones Patronales 2016 | 286.594,5 |
| B) Contribuciones Patronales estimadas para las GF | 228.095,4 |
| C) Estimación restituyendo las CP al 33% | 508.449,4 |
| D) Recaudación adicional anual | 280.354,0 |
| Gasto Tributario (por Reducción de las CP*) | 8.043,7 |
| RECAUDACIÓN ADICIONAL DE CONTRIBUCIONES PATRONALES 2016 | 288.397,7 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y MECON.

¹⁰ La proyección del 23,4% surge de suponer a Diciembre del 2016 la misma variación interanual experimentada en el período Marzo 2015 – Marzo 2016.

¹¹ No fueron presentados los datos correspondientes en el Presupuesto 2016, pero se estimaron a partir de la última información imputando el crecimiento interanual experimentado por las Contribuciones Patronales al mes de Marzo 2016.