

Coparticipación Federal

Abril 2010



Ley de coparticipación federal de impuestos N° 23.548 (1988)

- ✓ La distribución, tanto primaria como secundaria, de los recursos coparticipables en la actualidad proviene de la mencionada ley.
- ✓ Se debe resaltar, que dicho mecanismo de distribución no se realizó en base a criterios objetivos sino sobre la base de la distribución efectiva de recursos registrada entre los años 1985 y 1987.
- ✓ La distribución de recursos provenientes de los impuestos coparticipados, salvo mecanismos de distribución específicos de cada uno, se realiza de la siguiente manera:
 - 42,34% al Tesoro Nacional. De ese porcentaje se destina un 0,7% a la provincia de Tierra del Fuego y un 1,4% a la CABA.
 - 1,0% al Ministerio del Interior (ATN).
 - 56,66% a las provincias.

Impuestos coparticipados total o parcialmente

Impuestos coparticipables: a las ganancias; al valor agregado; internos; a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas; sobre el capital de las cooperativas; a la ganancia mínima presunta; y el gravámen de emergencia sobre premios de determinados juegos de sorteo y concursos deportivos.

Impuestos parcialmente coparticipables: sobre los combustibles líquidos y gas natural; a la energía eléctrica; sobre los bienes personales; Monotributo; a los créditos y débitos bancarios; y los derechos de exportación desde el 2009.

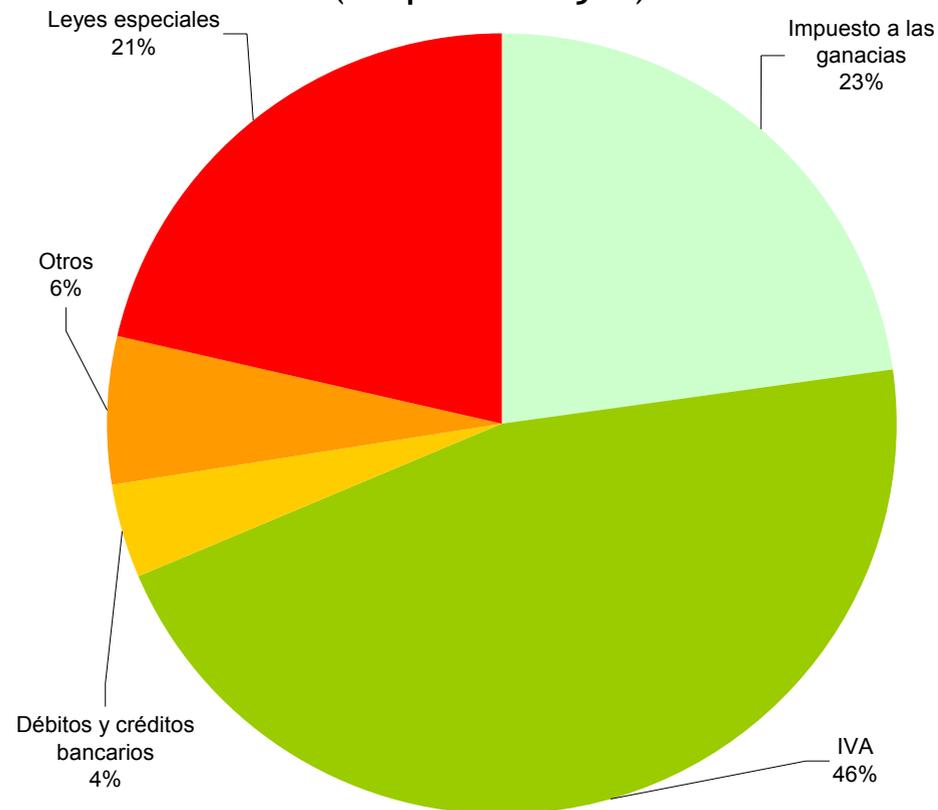
Ley de coparticipación federal de impuestos N° 23.548 (1988)

- ✓ Sin embargo, la mencionada ley sufrió sucesivas modificaciones desde entonces que acentuaron la complejidad del régimen de coparticipación federal y modificaron sensiblemente la distribución, tanto primaria como secundaria, de recursos.
- ✓ La necesidad de financiar el déficit previsional, como consecuencia de la rebaja en las contribuciones patronales y la privatización del sistema en 1994, condujo a que el Estado Nacional, a través de las leyes N° 24.130 y 26.078, retenga de la masa de impuestos coparticipables un 15% para atender el pago de obligaciones previsionales y la suma de \$45,8 millones mensuales para distribuir entre los estados provinciales.
- ✓ Por otro lado, la transferencia a las provincias de los servicios educativos y de la salud pública condujo al establecimiento de leyes con fondos específicos para su financiamiento.
- ✓ Se debe resaltar que las leyes destinadas al otorgamiento de fondos específicos a las provincias no se restringen sólo a los mencionados servicios, sino que son mucho más amplias.
- ✓ A su vez, los tributos generados en los últimos años se coparticipan sólo en forma parcial determinando un incremento en los recursos del Estado nacional con respecto a los provinciales.
- ✓ Dos ejemplos de esta situación lo constituyen los derechos de exportación, que comenzaron a ser coparticipados sólo en forma parcial en el 2009, y el impuesto a los débitos y créditos bancarios que coparticipa en forma efectiva menos del 15% de lo recaudado.
- ✓ Estos procesos condujeron a una pérdida de importancia relativa de los recursos coparticipados sobre el total de ingresos del Estado nacional.
- ✓ De todas formas, se debe resaltar que este proceso fue acompañado por la transferencia desde las provincias al Estado nacional de numerosas cajas previsionales provinciales y de parte de la deuda contraída por las mismas.

Origen de los recursos coparticipables

- ✓ Aproximadamente el 69% de los recursos coparticipables provienen del impuesto a las ganancias y al valor agregado.
- ✓ Si bien estos impuestos registraron un notable incremento en la recaudación en el período comprendido entre los años 2001 y 2009, presentan un desempeño inferior a los restantes gravámenes y a los recursos de la seguridad social.
- ✓ El 21% de los recursos coparticipados en el año 2009 provienen de las denominadas leyes especiales, que destinan fondos a la coparticipación. Entre ellas, se puede mencionar: impuesto a los combustibles, régimen de energía eléctrica, fonde educativo, FONAVI, etc.
- ✓ Como se puede observar, los recursos coparticipables que tuvieron su origen en el impuesto a los débitos y créditos bancarios fueron marginales, ya que sólo representaron un 4% de los mismos en 2009.

Distribución de los recursos coparticipables según tipo de impuesto, 2009.
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

Distribución primaria

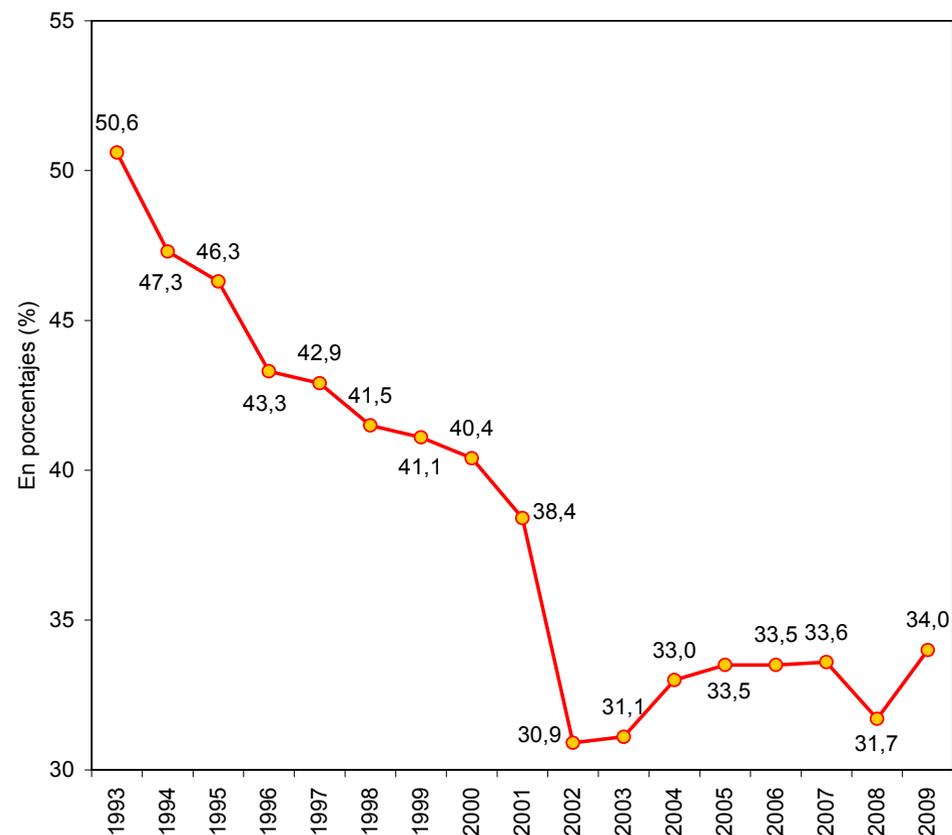
✓ Como se mencionó, durante la vigencia del régimen de convertibilidad se asistió a una reducción de los recursos coparticipables como proporción de los ingresos tributarios nacionales (netos de seguridad social), proceso que se consolidó en el período posterior.

✓ En una primera instancia, la necesidad de financiar el déficit del sistema previsional condujo a destinar recursos coparticipables al régimen de seguridad social.

✓ Posteriormente durante la post-convertibilidad, la participación de los recursos coparticipados no mejoró sensiblemente, ya que las fuentes de recursos más dinámicas no son plenamente coparticipables.

✓ De esta forma, la coparticipación federal de impuestos (CFI) pasó de representar un 50,6% de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social) en 1993 a sólo un 34,0% en 2009.

Transferencias automáticas por coparticipación federal como porcentaje de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social), 1993 - 2009.
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF).

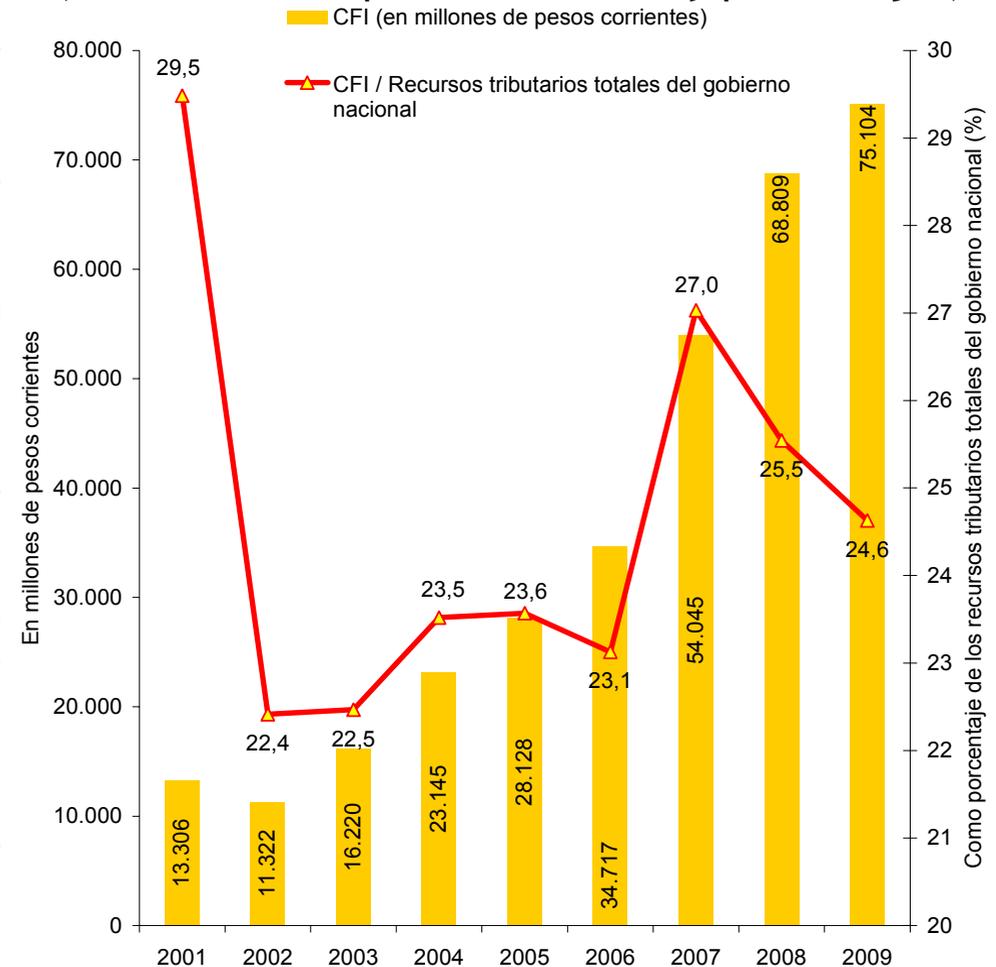
Distribución primaria

- ✓ De todas formas, los recursos coparticipados evidenciaron una significativa expansión a lo largo de la post-convertibilidad pasando desde los 13.306 millones de pesos en 2001 a más de 75.000 millones de pesos en 2009.
- ✓ En términos nominales los recursos coparticipados a las provincias se expandieron a una tasa anual acumulativa del 24,2% en el mencionado período, en tanto que si se evalúan en términos constantes⁽¹⁾ dicho incremento fue del 7,8% anual.
- ✓ Se debe resaltar que los recursos coparticipados mostraron en el período mencionado un crecimiento sensiblemente más elevado que el verificado durante la vigencia del régimen de convertibilidad, en donde en términos reales se habían expandido al 4,0% anual.
- ✓ Sin embargo, en el año 2009 representaban una proporción inferior de los recursos tributarios totales del gobierno nacional que en el último año del régimen de convertibilidad.

Nota: (1) Se deflactó por el IPC-INDEC hasta el año 2006, posteriormente se utilizó el IPC-7prov.

Evolución de los montos transferidos por coparticipación federal de impuestos (CFI) y su participación en los recursos tributarios totales, 2001-2009.

(en millones de pesos corrientes y porcentajes)

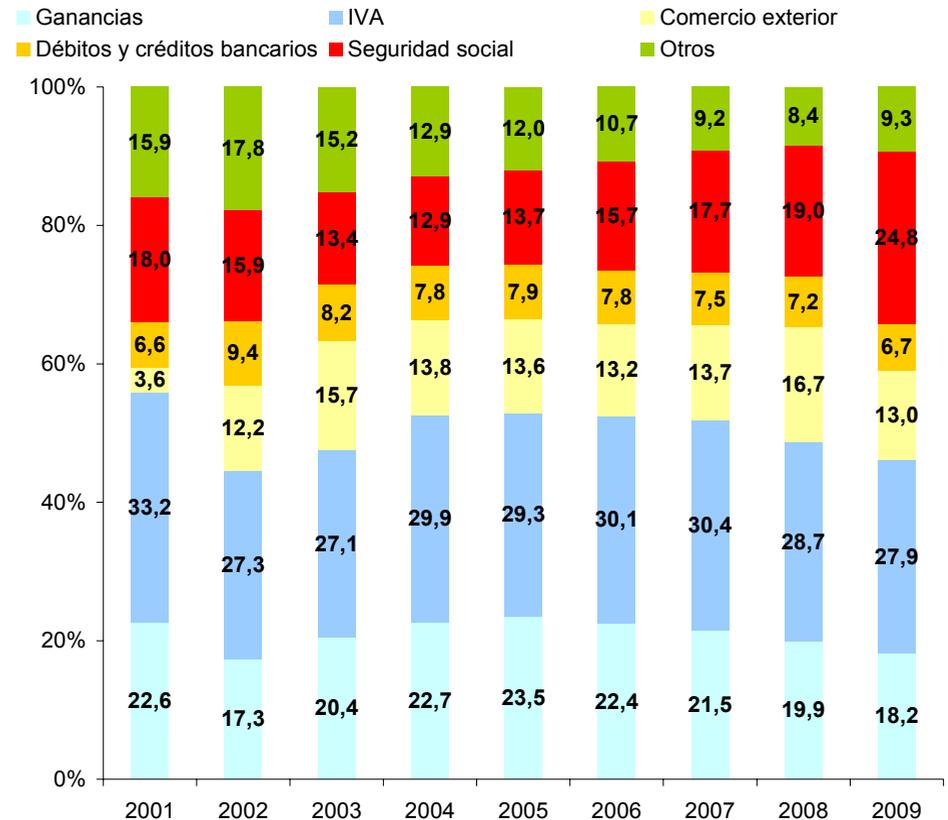


Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

Recursos tributarios

- ✓ La pérdida de importancia relativa de la coparticipación federal de impuestos con respecto a los recursos tributarios totales se explica por el extraordinario incremento de estos últimos, pero también por la composición de dicho aumento.
- ✓ Efectivamente, los tributos que presentaron un mayor crecimiento en la post-convertibilidad no son coparticipables o se coparticipan sólo parcialmente
- ✓ Los recursos tributarios totales percibidos por el gobierno nacional se elevaron desde los 44.584 millones de pesos en 2001 a más de 300.000 millones en 2009, implicando un incremento anual acumulativo, en términos constantes, del 10,4%.
- ✓ Es más, los recursos tributarios totales pasaron de representar un 16,5% del PIB en el año 2002 a un 27,2% en el 2009, evidenciando un sensible aumento de la presión tributaria, que había promediado en el período 1991-1998 sólo el 15,1% del PIB.

Evolución de la composición de los recursos tributarios totales, 2001-2009. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

Distribución primaria

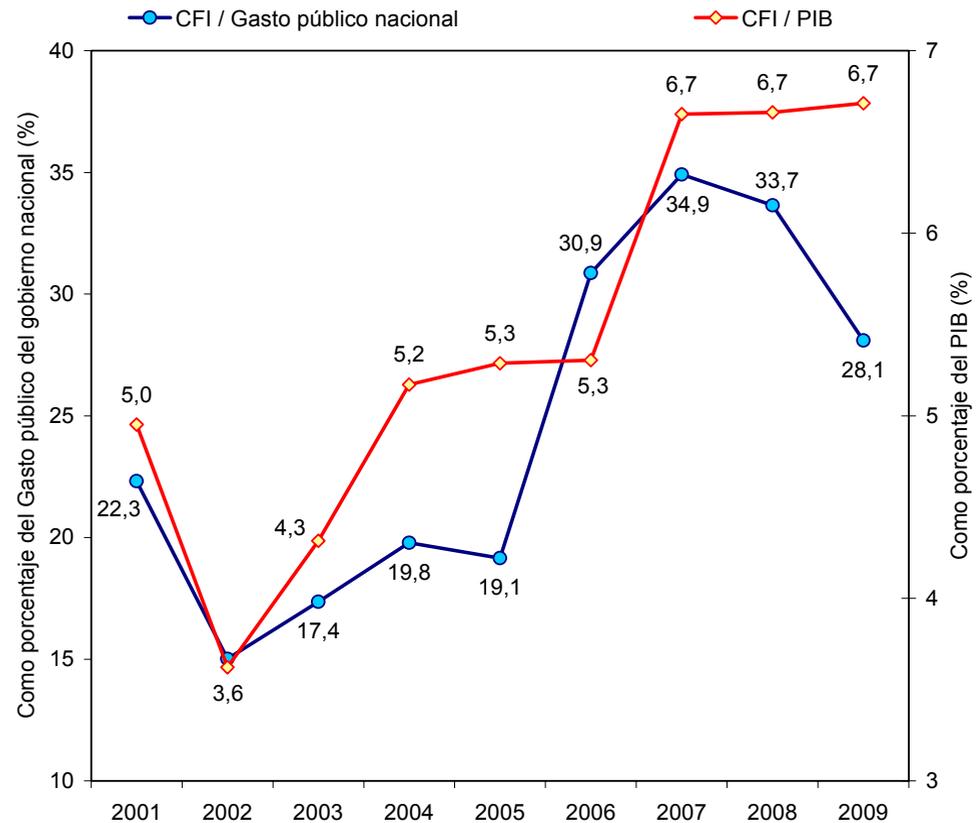
✓ Los fondos coparticipables acrecentaron su participación en el PBI entre los años 2002 y 2007 para posteriormente estabilizarse en torno al 6,7% del mismo, nivel sensiblemente superior al existente a finales del régimen de convertibilidad.

✓ En cambio, al evaluar la evolución de los recursos coparticipables sobre el gasto público nacional se evidencia una tendencia creciente hasta el 2007, para posteriormente reducirse en los años 2008 y 2009.

✓ En parte, dicha contracción evidencia el sensible aumento del gasto público nacional en los dos últimos años, ante el contexto recesivo por el que atravesó la economía argentina. De todas, formas la participación de los recursos coparticipables en el gasto público nacional fue superior en 2009 al registrado en el último año del régimen de convertibilidad.

✓ En definitiva, durante la post-convertibilidad si bien los fondos coparticipados crecieron menos que los ingresos tributarios totales, lo hicieron por encima del PIB y del gasto público del gobierno federal.

Evolución de los recursos coparticipados (CFI) como porcentaje del PIB y del gasto público nacional, 2001-2009. (en porcentajes)

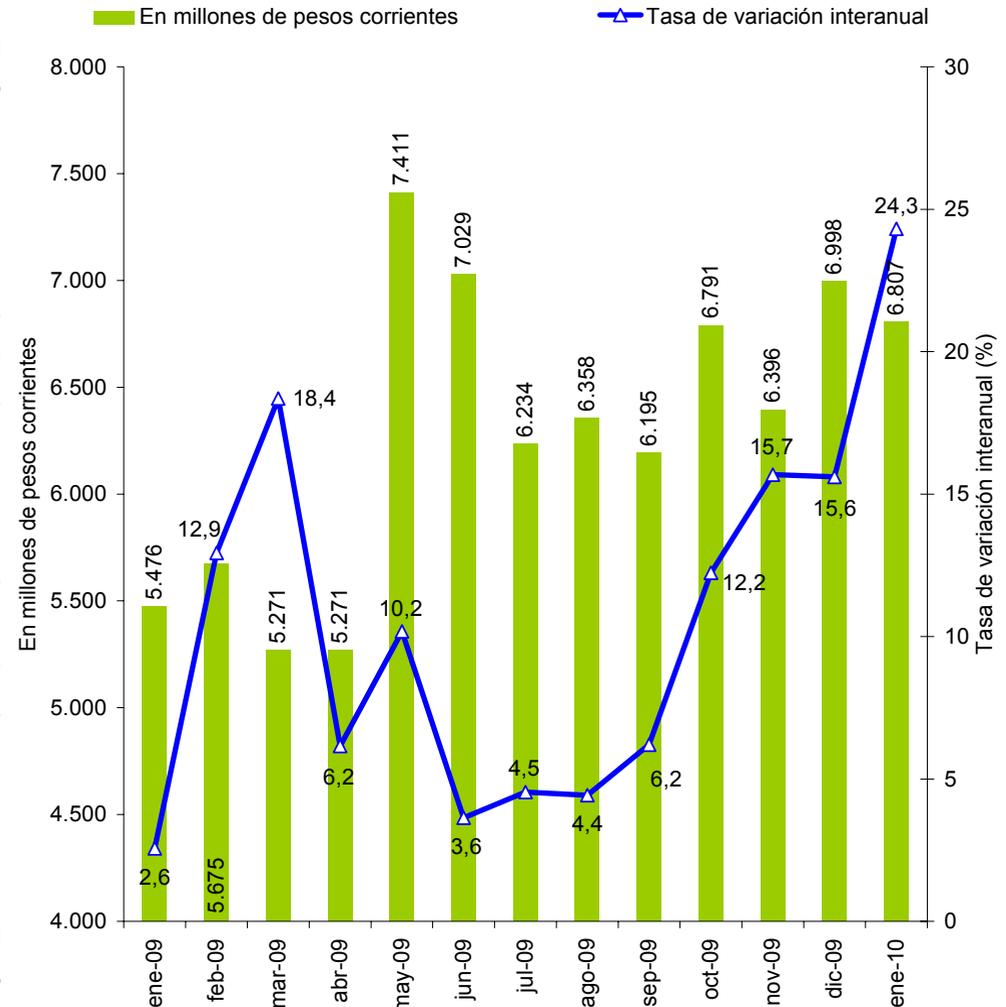


Nota: no se consideraron los gastos figurativos.
Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

La coparticipación federal de impuestos (CFI) en el último año

- ✓ La instrumentación del Fondo Federal Solidario (FFS) en abril del 2009, a través de la coparticipación del 30% de los derechos de exportación de la soja, posibilitó un incremento en los recursos coparticipados, a pesar de la caída en el nivel de actividad.
- ✓ De todas formas, recién a finales del 2009, más precisamente a partir del mes de octubre, se asistió a un incremento sensible en los fondos coparticipables como consecuencia de la reactivación económica.
- ✓ Dicha recuperación posibilitó que los fondos coparticipados fueran un 24,3% más elevados en enero del 2010 con respecto a idéntico mes del año anterior, marcando la variación interanual más elevada desde comienzos del pasado año.
- ✓ Sin embargo, el incremento de estos recursos es sensiblemente inferior al verificado en el período previo (2002-2007). A la vez que se produjo en un contexto crecientemente inflacionario, en términos reales el aumento fue de sólo el 6,7%.

Evolución de la coparticipación federal de impuestos, ene-09 / ene-10. (en millones de pesos y tasa de variación interanual)

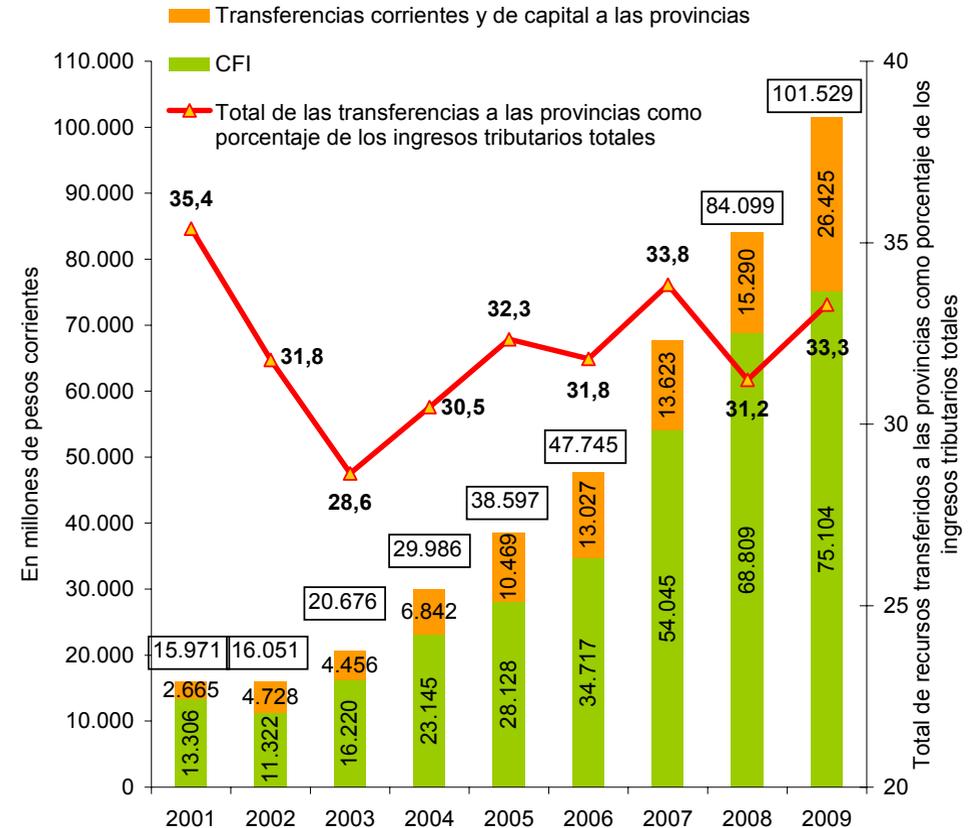


Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

Transferencias de fondos a las provincias

- ✓ Los recursos percibidos por las provincias no se circunscriben a la coparticipación federal de impuestos, ya que el gobierno nacional realiza transferencias de recursos para gastos corrientes e inversiones de capital en cada una de las jurisdicciones por fuera de la coparticipación federal.
- ✓ Las mencionadas transferencias tuvieron un vertiginoso crecimiento en la post-convertibilidad, alcanzando una tasa anual acumulativa del 33,2% entre 2001 y 2009 y representando en el último de los años mencionados el 26,0% del total de los recursos transferidos por la nación a las provincias.
- ✓ Evaluando el conjunto de los recursos transferidos por la nación a las provincias se observa que los mismos han representado una tendencia estable respecto a su incidencia en los ingresos tributarios totales.
- ✓ Este proceso se origina justamente en el mayor incremento de los recursos transferidos a las provincias por fuera del régimen de coparticipación federal.

Evolución de los recursos transferidos a las provincias según origen, 2001-2009. (en millones de pesos y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) y del Ministerio de Economía.

Distribución secundaria

✓ La distribución secundaria de los recursos coparticipables, es decir entre las distintas provincias, se realiza en base a lo dispuesto en la ley N° 23.548 de 1988. Sin embargo, como se mencionó, dicha distribución sufrió diversas modificaciones desde ese entonces.

✓ Efectivamente, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Catamarca, San Juan y Formosa vieron reducida levemente su participación en los fondos coparticipados en detrimento de las restantes provincias entre 1988 y 2009.

✓ De todas formas, si dicha comparación se realiza con respecto al año 1973 se observa una aguda contracción en los fondos coparticipables destinados a la provincia de Buenos Aires, la cual vio reducida su participación en casi 8 puntos porcentuales entre el mencionado año y el 2009.

✓ Se debe remarcar que la Ley N° 23.548, a diferencia de la anterior, implicó el abandono de todo criterio explícito de distribución de los fondos entre las provincias, ya que se basó en la distribución efectiva del período 1985-87, cuando el mismo se realizaba en base al poder de negociación de cada una de las jurisdicciones.

Distribución secundaria de los fondos coparticipados, años seleccionados. (en puntos porcentuales)

Provincia	Distribución de los fondos coparticipados por jurisdicción			Variación en puntos porcentuales	
	1973	1988	2009	1973-2009	1988-2009
FORMOSA	2,28	3,62	3,61	1,33	-0,01
TIERRA DEL FUEGO	0,41	0,68	1,28	0,87	0,60
SAN JUAN	2,49	3,36	3,32	0,83	-0,04
CATAMARCA	1,87	2,74	2,69	0,82	-0,05
CHACO	4,15	4,96	4,97	0,82	0,01
JUJUY	2,18	2,83	2,88	0,70	0,05
MISIONES	2,9	3,29	3,44	0,54	0,15
SAN LUIS	1,76	2,27	2,28	0,52	0,01
LA RIOJA	1,66	2,06	2,06	0,40	0,00
ENTRE RIOS	4,56	4,86	4,87	0,31	0,01
RIO NEGRO	2,28	2,51	2,54	0,26	0,03
SANTA CRUZ	1,45	1,57	1,69	0,24	0,12
SALTA	3,73	3,81	3,93	0,20	0,12
TUCUMAN	4,56	4,73	4,76	0,20	0,03
SGO. DEL ESTERO	3,94	4,11	4,13	0,19	0,02
NEUQUEN	1,66	1,73	1,83	0,17	0,10
LA PAMPA	1,76	1,87	1,88	0,12	0,01
CORRIENTES	3,73	3,7	3,82	0,09	0,12
SANTA FE	9,02	8,89	8,98	-0,04	0,09
CORDOBA	8,92	8,83	8,82	-0,10	-0,01
CHUBUT	1,87	1,57	1,69	-0,18	0,12
MENDOZA	4,77	4,15	4,19	-0,58	0,04
BUENOS AIRES	28,01	21,85	20,34	-7,67	-1,51

Nota: no se consideró la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de economía y porto (1994).

Distribución secundaria

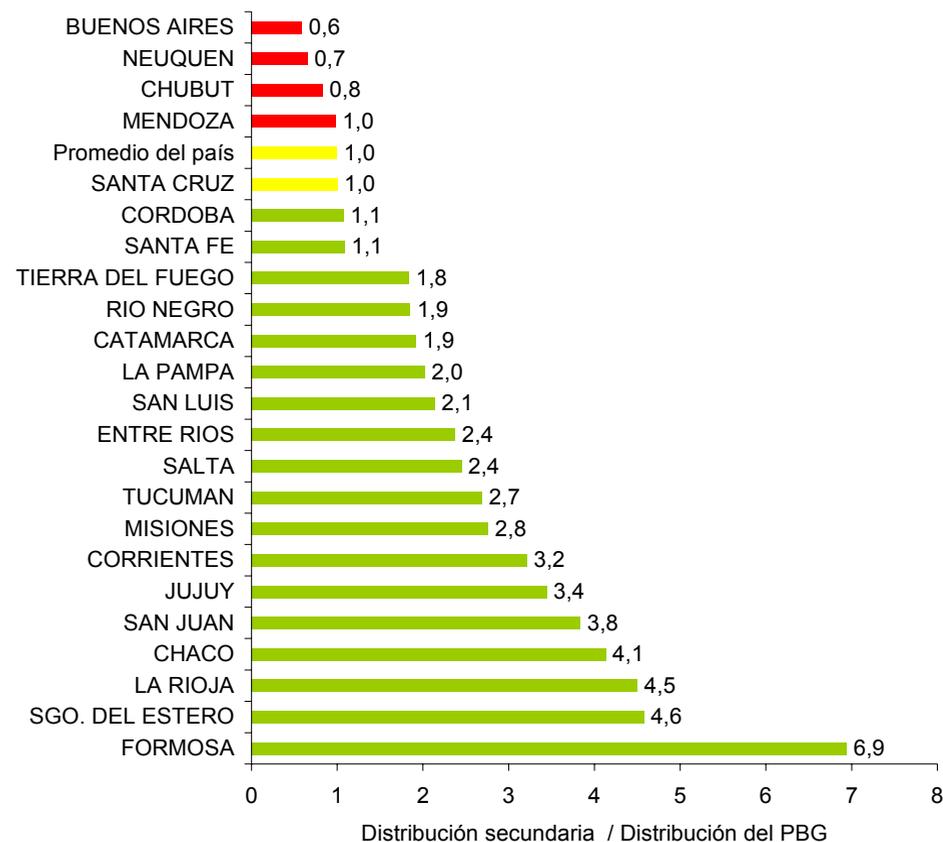
✓ Al evaluar la relación entre la contribución de cada una de las jurisdicciones al producto bruto geográfico y su participación en la distribución de los recursos coparticipables se observan significativas asimetrías.

✓ Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires posee una participación en los recursos coparticipables 40% inferior a la que le correspondería según su contribución a la generación de valor agregado.

✓ En el extremo opuesto, la provincia de Formosa percibe recursos casi seis veces superiores a los que les corresponderían según su peso en el PBG.

✓ Si bien estas diferencias podrían estar justificadas, en términos de que las provincias con menor desarrollo relativo deberían disponer de una masa de recursos mayor para garantizar la reducción de las diferencias regionales, como se analizará éste no parece ser el caso.

Cociente entre la distribución secundaria de los recursos coparticipables y la contribución de cada jurisdicción al producto bruto geográfico (PBG), Año 2009.



Nota: No se consideró la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía e INDEC.

Distribución secundaria

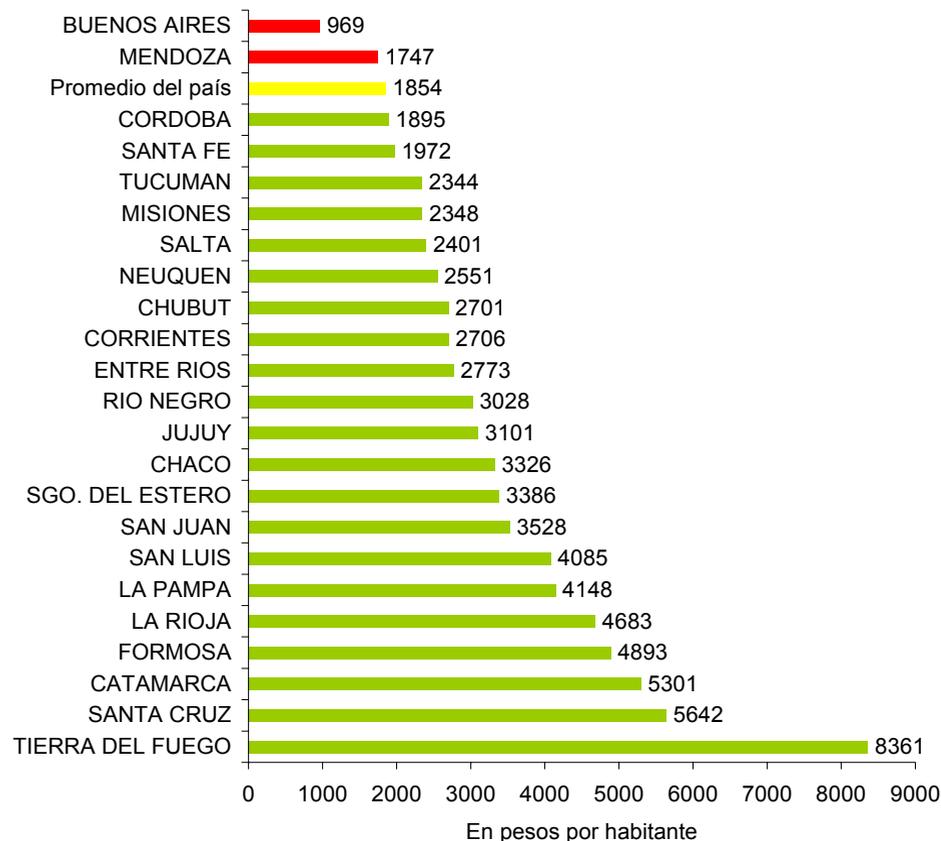
✓ Nuevamente al evaluar los fondos coparticipados por habitante en cada una de las jurisdicciones de nuestro país durante el año 2009 se observan profundas asimetrías.

✓ En un extremo se encuentra la provincia de Buenos Aires que durante el 2009 percibió sólo \$969 anuales por habitante, mientras que en el extremo opuesto se localiza la provincia de Tierra del Fuego que recibió más de \$8.300 por habitante.

✓ Se debe resaltar que entre las provincias que mayores recursos percibieron por habitante no se encuentran sólo las de menor desarrollo relativo. En efecto, por ejemplo las provincias de La Pampa y Santa Cruz, además de la anteriormente mencionada, se encuentran entre las jurisdicciones con mayor nivel de vida de nuestro país.

✓ De todas formas, no se puede dejar de mencionar que las jurisdicciones más relevantes en términos económicos presentan por lo general una mayor capacidad de generación de recursos propios a través de los impuestos: a los ingresos brutos, inmobiliarios, a los automotores, sellos, etc.

Fondos coparticipados por habitante según provincia, Año 2009. (en pesos corrientes por habitante)



Nota: No se consideró la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La población de cada provincia en 2009 se estimó en base a las proyecciones de población del INDEC.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía e INDEC.

Distribución secundaria

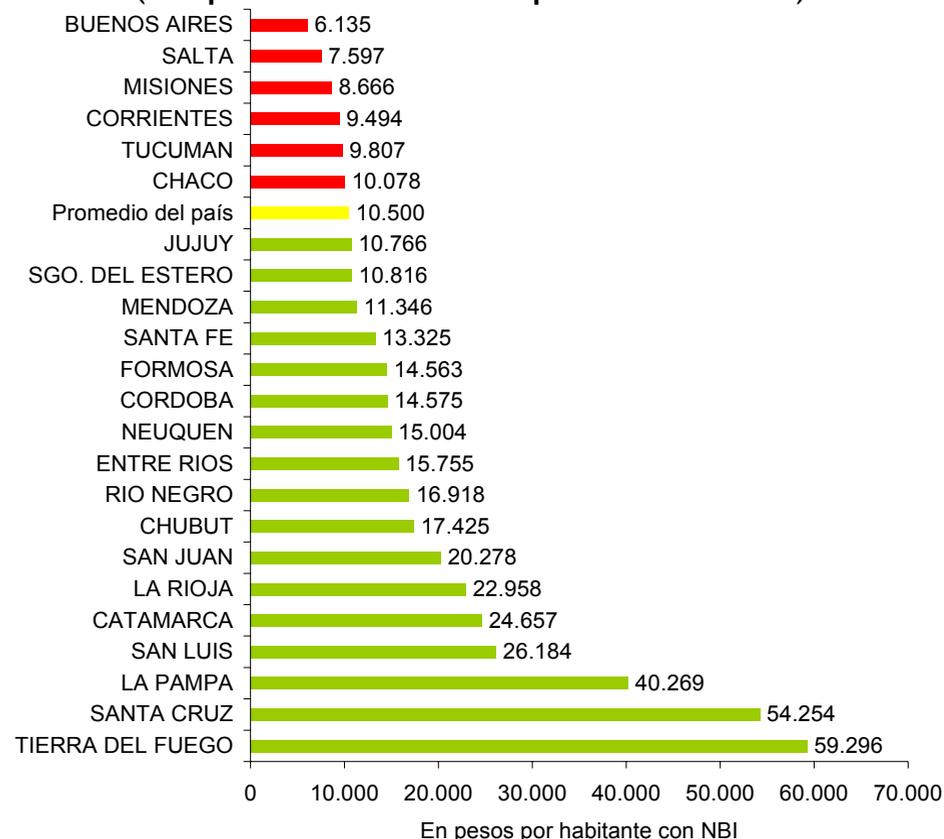
✓ Si bien, como se mencionó, la distribución de los fondos coparticipados debe tener entre sus objetivos favorecer a las provincias con menor desarrollo relativo, y por ende con mayores niveles de pobreza, este no parece ser el caso de la actual distribución de recursos.

✓ Efectivamente, como se puede observar, se verifica una elevada variabilidad en los fondos coparticipables por habitante con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en las distintas jurisdicciones.

✓ Mientras que Buenos Aires percibe poco más de \$6.000 por habitante con NBI anualmente, San Juan, San Luis, La Pampa, La Rioja, Catamarca, Santa Cruz y Tierra del Fuego más que triplican dicha transferencia de fondos.

✓ Es más, diversas provincias del NEA (Misiones, Corrientes y Chaco) y del NOA (Tucumán y Salta) con elevada incidencia de los niveles de pobreza perciben recursos por habitante con NBI inferiores a la media nacional.

Fondos coparticipados por habitante con necesidades básicas insatisfechas (NBI) según provincia, Año 2009. (en pesos corrientes por habitante)



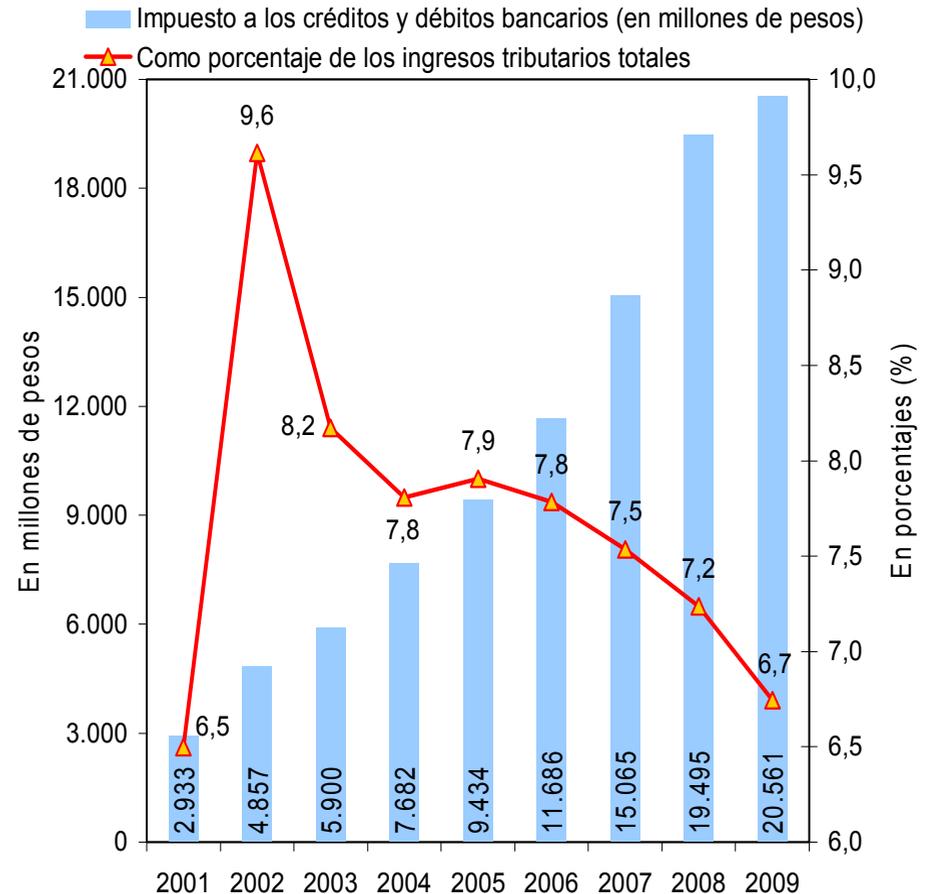
Nota: no se consideró la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La población de cada provincia en 2009 se estimó en base a las proyecciones de población del INDEC, en tanto que se utilizó la incidencia de NBI a nivel provincial del CENSO 2001 ante la inexistencia de información más actualizada y se aplicó al nivel de población de cada jurisdicción en 2009.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía e INDEC.

Impuesto al cheque

- ✓ Durante el 2009 el impuesto a los créditos y débitos bancarios generó ingresos por más de 20.000 millones de pesos a las arcas públicas.
- ✓ De todas formas, este impuesto presenta una tendencia descendente en los ingresos tributarios totales, ya que su participación se redujo desde un 9,6% en 2002 a un 6,7% en 2009.
- ✓ Hasta la actualidad sólo el 30% de lo recaudado por éste tributo es coparticipable, determinando que las provincias perciban menos del 15% de los recursos, dadas las deducciones aplicadas a los fondos coparticipables.
- ✓ La coparticipación plena de este impuesto implicaría una transferencia adicional de recursos a las provincias por más de \$8.000 millones.
- ✓ Dicho incremento representaría un aumento de los recursos coparticipables cercano al 10% durante el presente año.

Evolución de los recursos generados por el impuesto a los débitos y créditos bancarios y su peso en la recaudación total, 2001-2009.
(en millones de pesos y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía e INDEC.