

Las provincias y la coparticipación

■
La masa coparticipable bruta se ve reducida por las deducciones previas que se hace a lo recaudado por cada impuesto.

■
En los últimos años se registra un incremento en los recursos no coparticipables que se traduce en menores recursos para las provincias.

■
Se pone de relieve la redistribución entre las provincias que registran los mayores niveles de actividad económica hacia el resto.

Con frecuencia, el análisis de las cuentas públicas concentra su atención en la situación fiscal del gobierno nacional. Sin embargo, la consideración del estado de las cuentas públicas provinciales adquiere particular relevancia cuando hay caída en el nivel de actividad, y como consecuencia de ello disminuye la recaudación y se incrementa la presión sobre el gasto público.

En un país con organización federal, la evaluación completa del frente fiscal requiere analizar la distribución de potestades tributarias entre Nación y provincias y las responsabilidades de gasto inherentes a cada nivel de gobierno. De acuerdo a la Constitución nacional, las provincias y la Nación comparten la recaudación de los impuestos internos, existiendo un régimen de coparticipación impositiva que estipula el mecanismo de distribución de recursos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

La coparticipación de impuestos es en esencia una distribución de recursos de propiedad común. Como tal, genera incentivos entre los beneficiarios para sacar el máximo provecho en la negociación, dificultando de ese modo las modificaciones que tiendan a mejorar el sistema. Por otra parte, el fondo común se conforma con la recaudación de los distintos impuestos que, si bien son de origen nacional, son soportados por los habitantes de las distintas provincias del país. Se plantea entonces una especie de balance entre lo que cada jurisdicción geográfica aporta a través de lo que recauda y lo que recibe en concepto de coparticipación. El objetivo de este estudio es analizar la situación reciente, considerando la distribución de recursos de origen nacional a cada una de las jurisdicciones en relación con la recaudación de los impuestos coparticipables que cada una aporta.

Distribución de potestades tributarias entre Nación y provincias

El fondo común distribuido entre las provincias es integrado por la recaudación del IVA, Ganancias, Bienes Personales, Ganancia Mínima Presunta, Combustibles Líquidos y Gas Natural, Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuentas Corrientes entre los principales¹.

De la masa coparticipable bruta se deduce un 15% para el sistema nacional de seguridad social y otros gastos operativos y un monto fijo para el fondo compensador de desequilibrios fiscales provinciales para constituir la masa coparticipable neta. De acuerdo a lo establecido

¹ A partir del decreto 206/2009 se crea el FONDO FEDERAL SOLIDARIO, con la finalidad de financiar, en Provincias y Municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales. Para ello se destina el 30% de lo percibido en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados. La distribución de esos fondos se efectuará entre las provincias que adhieran de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley N° 23.548. Esto no modifica la ley de coparticipación impositiva.

en la ley 23.548 de coparticipación federal de recursos fiscales en su artículo tercero, la distribución primaria se fija en 42,34% destinado en forma automática a la Nación; el 54,66% destinado al conjunto de provincias adheridas; el 2% reservado para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz y por último el 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Dentro de la ley de coparticipación también se estipulan los porcentajes de distribución secundaria, correspondientes a la distribución de recursos entre las distintas provincias (ver Cuadro 1). En la fijación de los coeficientes no es posible diferenciar cuánto recibe cada jurisdicción en carácter devolutivo y cuánto corresponde a políticas de redistribución geográfica de ingresos. Cabe destacar que, además de lo establecido en el régimen de coparticipación, existe en algunos impuestos coparticipables un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente, situación que modifica los coeficientes efectivos que recibiría cada provincia.

Cuadro 1

Coefficientes de distribución secundaria - Ley 23.548	
Buenos Aires	19,93%
Catamarca	2,86%
Córdoba	9,22%
Corrientes	3,86%
Chaco	5,18%
Chubut	1,38%
Entre Ríos	5,07%
Formosa	3,78%
Jujuy	2,95%
La Pampa	1,95%
La Rioja	2,15%
Mendoza	4,33%
Misiones	3,43%
Neuquén	1,54%
Rio Negro	2,62%
Salta	3,98%
San Juan	3,51%
San Luis	2,37%
Santa Cruz	1,38%
Santa Fe	9,28%
Santiago del Estero	4,29%
Tucumán	4,94%
TOTAL	100,00%
Tierra del Fuego	0,7% de la parte nacional
CABA	1,4% de la parte nacional

El funcionamiento del sistema de distribución de recursos entre jurisdicciones vigente en la actualidad, separa las decisiones de gasto y de recaudación, correspondientes cada una a un nivel de gobierno diferente lo que induce al llamado desequilibrio vertical. No hay correspondencia entre ingresos y gastos. En las provincias descansa una gran responsabilidad en materia de gasto, al mismo tiempo que se verifica un grado elevado de dependencia fiscal de recursos de origen nacional, variable sobre la cual no poseen injerencia.

La reforma del actual sistema de coparticipación es un tema de amplio debate instalado recurrentemente en las negociaciones entre la Nación y las provincias. En la última modificación de la Constitución nacional se establece el procedimiento a seguir para la aprobación de una nueva ley de coparticipación de impuestos, instaurando la necesidad de obtener una virtual unanimidad entre los miembros del Congreso de la Nación para avanzar en un cambio. Estas condiciones otorgan poder de veto a quienes participan de la negociación, pudiendo de esa manera obstaculizar permanentemente cualquier intento de reforma. Como se menciona anteriormente, la distribución de un fondo común genera ganadores y perdedores, por lo que siempre se encontrarán detractores que favorecerán el statu quo. Los fracasos en el tratamiento de esta cuestión ponen en marcha una serie de arreglos entre Nación y provincias que se concretan por fuera del sistema de coparticipación, situación que genera resultados muchas veces ineficientes e inequitativos.

Finalmente, debe señalarse también el rol que asume el gobierno central frente a desequilibrios persistentes en las provincias. Actuando como prestamista de última instancia, se induce un comportamiento irresponsable por parte de las provincias quienes confían en el rescate central evitando de ese modo realizar ajustes fiscales.

Lo que reciben las provincias

De acuerdo a la información disponible en el Ministerio de Economía de la Nación, durante el año 2008 las provincias reciben en concepto de coparticipación de impuestos de acuerdo a la ley 23.548 aproximadamente 68 mil millones de pesos, lo que implica un ingreso mensual promedio para el total de las provincias del orden de los 5.600 millones de pesos. Si a este monto se suma la transferencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la cifra asciende a 69,3 miles de millones de pesos. En el Gráfico 1 puede observarse la evolución mensual de los recursos girados a las provincias y a la CABA, donde se aprecia una tendencia relativamente constante.

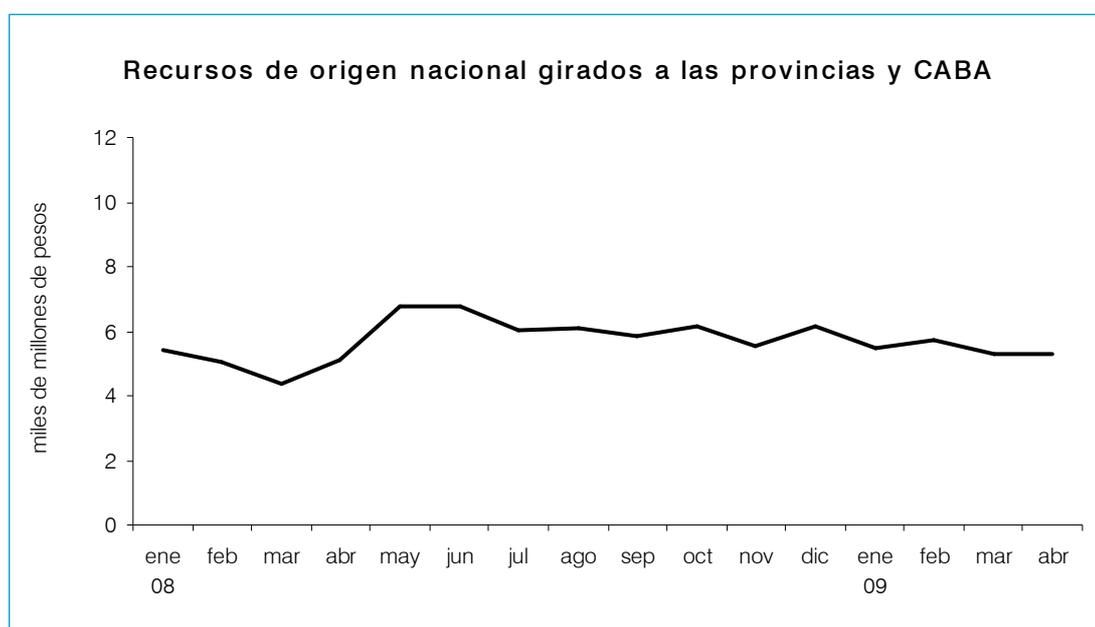


Gráfico 1

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Si se calculan los porcentajes que recibe cada una de las jurisdicciones, se comprueba que la participación en el total se aproxima bastante a los coeficientes determinados por la ley de coparticipación impositiva, aunque se observa cierta redistribución entre las provincias que recibieron de más y las que obtuvieron menos. Las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba son las que concentran el 38% del total de recursos coparticipados, recibiendo la primera de ellas 14 mil millones de pesos y las otras dos cerca de 6 mil millones de pesos cada una durante 2008, tal como puede apreciarse en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Recursos de origen nacional coparticipados a las provincias		
en miles de pesos		
PROVINCIAS	Año 2008	Participación
BUENOS AIRES	13.798.027	20,57%
CATAMARCA	1.826.120	2,72%
CORDOBA	5.996.561	8,94%
CORRIENTES	2.595.163	3,87%
CHACO	3.376.545	5,03%
CHUBUT	1.150.138	1,72%
ENTRE RIOS	3.313.173	4,94%
FORMOSA	2.449.949	3,65%
JUJUY	1.956.723	2,92%
LA PAMPA	1.279.738	1,91%
LA RIOJA	1.399.732	2,09%
MENDOZA	2.847.806	4,25%
MISIONES	2.339.145	3,49%
NEUQUEN	1.240.542	1,85%
RIONEGRO	1.720.727	2,57%
SALTA	2.672.570	3,99%
SAN JUAN	2.253.935	3,36%
SAN LUIS	1.547.506	2,31%
SANTA CRUZ	1.138.711	1,70%
SANTA FE	6.115.322	9,12%
SGO. DEL ESTERO	2.804.738	4,18%
TUCUMAN	3.239.773	4,83%
TOTAL PROVINCIAS	67.062.645	100%
TIERRA DEL FUEGO	868.264	
C.A.B.A.	1.336.736	
TOTAL	69.267.644	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación - Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

El aporte de cada jurisdicción geográfica

Para estimar cuál es la contribución de cada provincia al fondo coparticipable es necesario realizar una serie de cálculos sobre la base de la información disponible. No es posible realizar una estimación precisa porque no se cuenta con información detallada de la recaudación de

todos los impuestos coparticipables por jurisdicción geográfica. Por este motivo, a partir de las estadísticas de AFIP que ofrece discriminación por provincias de los impuestos más significativos, se aproximan resultados que resulten de utilidad para tener una idea del balance de cada provincia en su relación con la Nación.

En el Cuadro 3 se exhibe la recaudación impositiva por tipo de impuesto y jurisdicción geográfica para 2008. La desagregación por jurisdicciones introduce una posibilidad de análisis muy importante al momento de evaluar la situación de cada provincia en relación con los recursos coparticipados que recibe. No obstante, si bien esta presentación de la información resulta enriquecedora, es necesario señalar que entre los recursos que se imputan a la CABA se encuentran incluidos los correspondientes a los grandes contribuyentes nacionales que tienen domicilio fiscal en dicha ciudad pero desarrollan sus actividades en las diferentes provincias. De acuerdo a las cifras de 2008 la recaudación total resulta cercana a los 182 mil millones de pesos, siendo las provincias que más aportan Buenos Aires (24 mil millones de pesos), Santa Fe (9.500 millones de pesos) y Córdoba (7.400 millones), omitiendo por las razones expuestas más arriba el aporte registrado en CABA que supera los 126 mil millones de pesos. Los impuestos que más recursos aportan al fisco son IVA, ganancias, recursos aduaneros e impuesto a los débitos y créditos.

Cuadro 3

Recaudación por jurisdicción política									
Año 2008 - en miles de pesos									
PROVINCIAS	TOTAL	IVA	Ganancias	Bienes personales	Cuentas corrientes	Gan. mín. presunta	Monotributo imp.	Otros	Aduaneros
BUENOS AIRES	23.627.647	4.940.311	5.214.162	606.701	7.284	72.990	428.589	205.300	12.152.310
CATAMARCA	175.084	55.798	64.355	2.945	30	1.533	6.357	7.934	36.132
CORDOBA	7.369.061	2.445.652	2.897.122	214.136	305.692	29.023	150.669	261.907	1.064.860
CORRIENTES	2.121.958	118.839	156.310	13.262	28.554	2.904	13.956	5.650	1.782.483
CHACO	510.083	181.740	251.316	13.589	35.570	4.914	16.812	5.254	888
CHUBUT	957.569	219.319	449.041	23.950	50.340	8.562	19.658	6.373	180.326
ENTRE RIOS	1.273.088	493.337	490.066	32.793	96.643	12.548	49.639	17.622	80.440
FORMOSA	216.957	55.470	59.532	3.040	19.228	803	6.838	11.618	60.428
JUJUY	295.482	64.924	80.281	5.974	0	2.958	8.232	89.468	43.645
LA PAMPA	585.723	194.403	210.481	17.836	141.507	1.698	13.424	6.374	0
LA RIOJA	225.926	66.195	114.024	4.556	5.422	1.801	5.358	1.188	27.382
MENDOZA	1.992.328	649.935	644.745	53.366	86.777	34.681	39.297	150.448	333.079
MISIONES	629.285	244.192	218.200	13.806	27	4.529	21.919	8.502	118.110
NEUQUEN	751.463	288.257	324.368	18.607	77.175	7.986	20.193	7.042	7.835
RIONEGRO	484.991	188.840	217.518	19.371	3	4.842	23.517	9.592	21.308
SALTA	883.842	173.937	240.755	20.501	2.267	3.945	16.090	22.320	404.027
SAN JUAN	466.657	157.487	200.446	14.126	53.503	5.681	10.958	4.190	20.266
SAN LUIS	855.387	325.175	324.509	14.790	527	4.017	7.258	7.619	171.492
SANTA CRUZ	516.776	113.133	215.736	8.796	61.666	2.977	8.692	3.455	102.321
SANTA FE	9.463.715	3.152.969	2.923.645	200.956	731.101	40.777	142.338	262.011	2.009.918
SGO.DEL ESTERO	277.052	113.276	117.040	8.770	20.787	950	9.122	7.107	0
TUCUMAN	1.780.471	367.368	421.254	24.151	48.025	4.769	23.378	860.210	31.316
TIERRA DEL FUEGO	333.028	73.460	44.257	4.086	14.806	270	2.034	176.878	17.237
C.A.B.A.	126.058.998	35.708.909	34.577.700	2.034.909	17.708.225	732.593	310.381	14.042.123	20.944.158
TOTAL PROVINCIAS	181.852.571	50.392.926	50.456.863	3.375.017	19.495.159	987.751	1.354.709	16.180.185	39.609.961

Fuente: AFIP.

A partir del Cuadro 3 puede estimarse cuál es la contribución de cada provincia a la masa coparticipable bruta en lo que respecta a los impuestos más importantes. Para la realización del cálculo se analiza cada impuesto en particular, atendiendo a los acuerdos de distribución previos a la conformación de la masa coparticipable. Tales acuerdos previos estipulan detracciones a la recaudación que no concurren a la formación de la masa coparticipable

bruta. A continuación se describe la situación de todos aquellos impuestos que tienen tratamientos especiales.

Impuesto al valor agregado. La distribución vigente del IVA destina el 11% de la recaudación al financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social, que a su vez se distribuye entre el régimen nacional y las cajas provinciales y municipales. El 89% restante conforma la masa bruta coparticipable.

Ganancias. Del total recaudado por impuesto a las ganancias se deduce una suma fija destinada al financiamiento del sistema de jubilaciones, a transferencias para las provincias por fuera de la coparticipación y a adelantos de tesorería de la Nación. A partir de la recaudación neta de ganancias se desvía otro 20% para jubilaciones y pensiones y un 16% para constituir el fondo de infraestructura básica social y para financiar obras en la provincia de Buenos Aires. Consecuentemente, sólo el 64% se deriva hacia la formación de la masa coparticipable bruta.

Bienes personales. Se detraen 3 millones de pesos anuales para INCUCAI y posteriormente se divide la recaudación entre las cajas de previsión provinciales y municipales (6,3%) y la coparticipación provincial (93,7%).

Impuesto a los débitos y créditos. El 70% de lo recaudado corresponde al tesoro nacional, mientras que el 30% restante se destina a la formación de la masa coparticipable bruta.

Impuesto a los combustibles. De la recaudación de naftas y gas natural cerca del 23% se distribuye a las provincias. No se cuenta con información desagregada por jurisdicción geográfica con respecto a este impuesto, por lo tanto no se incluye en el presente análisis.

Monotributo impositivo. El 70% de lo recaudado se destina al financiamiento del sistema de seguridad social nacional, mientras que el resto se distribuye entre las provincias de acuerdo a la ley de coparticipación.

Con esta información por tipo de impuesto se construye el Cuadro 4, con las estimaciones correspondientes a todos aquellos tributos donde se tiene información desagregada por jurisdicción. Allí se detalla cuál es el aporte que cada jurisdicción geográfica hace a la masa coparticipable bruta, a partir de la cual se realiza la distribución primaria y luego secundaria.

Como puede verse, la principal contribución a la masa coparticipable bruta corresponde a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, aún considerando que hay gran parte de los grandes contribuyentes que son captados por CABA pertenecientes a dichas provincias. Si se imputaran correctamente tales aportes las cifras provinciales resultarían significativamente superiores a las observadas en el Cuadro 4. Entre las tres aportan 19 mil millones de pesos, lo que representa el 18% de la masa coparticipable.

A CABA se le atribuyen 77 mil millones de pesos, parte de los cuales efectivamente corresponde a actividades económicas desarrolladas en ese ámbito, pero una gran proporción pertenece a los registros de grandes contribuyentes nacionales. No se dispone de estimaciones globales acerca de cómo imputar los registros de la ciudad de Buenos Aires a cada provincia correspondiente. Esto requeriría un cálculo impuesto por impuesto evaluando en cada caso la relación con otras variables económicas que pudieran servir como aproximación. El Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe² realizó una estimación respecto del IVA para algunos³ territorios provinciales, relacionando la recaudación potencial con el producto bruto geográfico y las ventas en supermercados. De allí surge que la imputación del IVA a la ciudad de Buenos Aires se encuentra sobrevaluada en un 50% y como consecuencia de ello el resto de las jurisdicciones tiene su contribución subvaluada.

² www.bcsf.com.ar/ces/index.php.

³ La estimación fue realizada para CABA, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba.

Monto que integra la masa coparticipable bruta

Cuadro 4

Año 2008 - en miles de pesos

PROVINCIAS	IVA	Ganancias	Bienes personales	Cuentas corrientes	Gan. mín. presunta	Monotributo imp.	Otros	TOTAL	TOTAL ajustado ¹
BUENOS AIRES	4.396.877	3.337.064	568.479	2.768	72.990	128.577	205.300	8.712.054	34.315.782
CATAMARCA	49.660	41.187	2.759	11	1.533	1.907	7.934	104.992	541.917
CORDOBA	2.176.630	1.854.158	200.645	116.163	29.023	45.201	261.907	4.683.727	8.396.716
CORRIENTES	105.767	100.038	12.426	10.851	2.904	4.187	5.650	241.823	1.386.290
CHACO	161.749	160.842	12.733	13.517	4.914	5.044	5.254	364.052	1.331.115
CHUBUT	195.194	287.386	22.441	19.129	8.562	5.897	6.373	544.983	1.400.047
ENTRE RIOS	439.070	313.642	30.727	36.724	12.548	14.892	17.622	865.225	2.298.815
FORMOSA	49.368	38.100	2.848	7.307	803	2.051	11.618	112.096	629.382
JUJUY	57.782	51.380	5.598	0	2.958	2.470	89.468	209.655	922.583
LA PAMPA	173.019	134.708	16.712	53.773	1.698	4.027	6.374	390.311	918.288
LA RIOJA	58.914	72.975	4.269	2.060	1.801	1.607	1.188	142.815	564.252
MENDOZA	578.442	412.637	50.004	32.975	34.681	11.789	150.448	1.270.976	4.236.376
MISIONES	217.331	139.648	12.936	10	4.529	6.576	8.502	389.532	1.438.529
NEUQUEN	256.549	207.596	17.435	29.327	7.986	6.058	7.042	531.991	2.001.290
RIONEGRO	168.068	139.212	18.151	1	4.842	7.055	9.592	346.920	1.587.535
SALTA	154.804	154.083	19.209	861	3.945	4.827	22.320	360.050	1.617.165
SAN JUAN	140.163	128.285	13.236	20.331	5.681	3.287	4.190	315.174	1.101.641
SAN LUIS	289.406	207.686	13.858	200	4.017	2.177	7.619	524.963	1.064.282
SANTA CRUZ	100.688	138.071	8.242	23.433	2.977	2.608	3.455	279.474	970.225
SANTA FE	2.806.142	1.871.133	188.296	277.818	40.777	42.701	262.011	5.488.879	8.185.507
SGO. DEL ESTERO	100.816	74.906	8.217	7.899	950	2.737	7.107	202.631	865.865
TUCUMAN	326.958	269.603	22.629	18.250	4.769	7.013	860.210	1.509.431	2.196.247
TIERRA DEL FUEGO	65.379	28.324	3.829	5.626	270	610	176.878	280.917	795.758
C.A.B.A.	31.780.929	22.129.728	1.906.710	6.729.126	732.593	93.114	14.042.123	77.414.323	26.521.389

(1) La asignación de la recaudación por jurisdicción geográfica es corregida en base al Producto Bruto Geográfico publicado por el Ministerio de Economía

Fuente: AFIP.

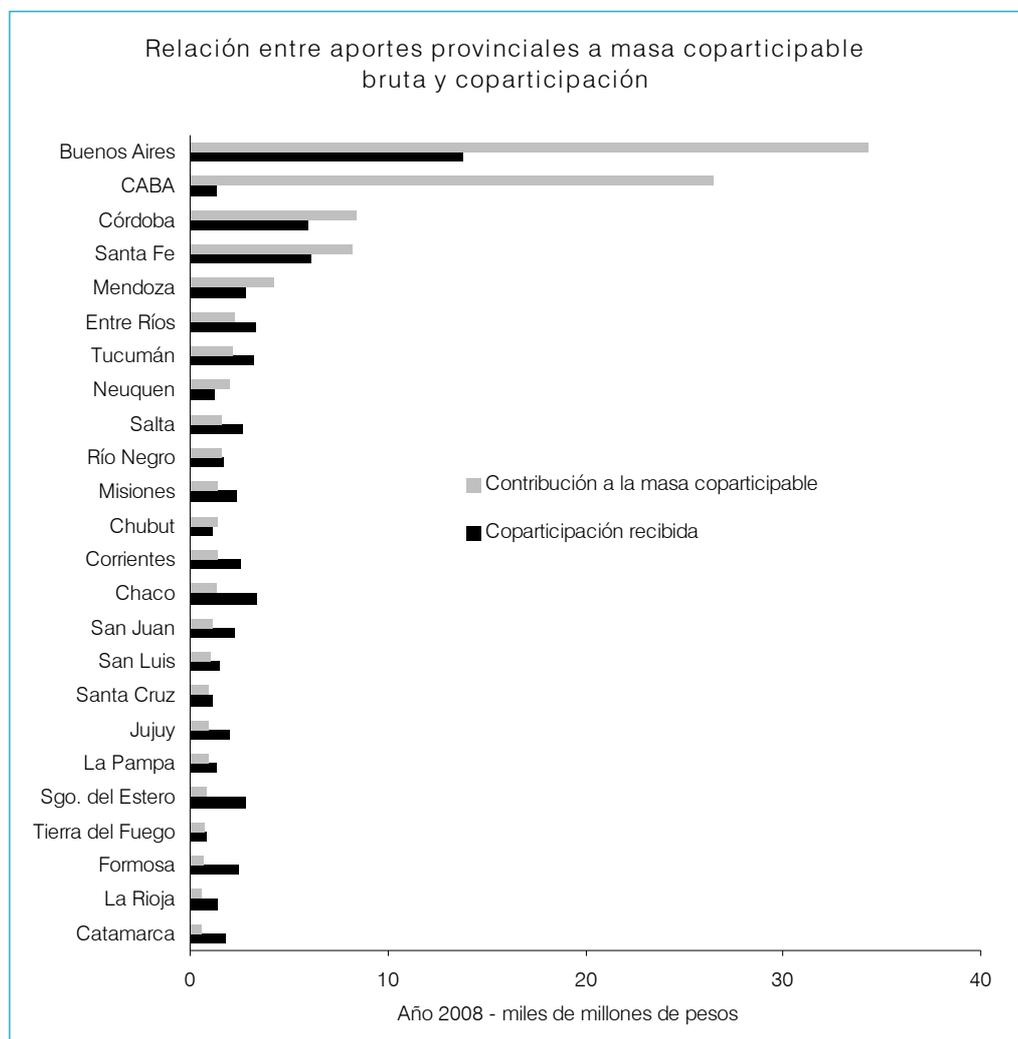
Puede realizarse el ensayo de imputar la recaudación total por provincias en base al producto bruto geográfico estimado por el Ministerio de Economía⁴. Los resultados pueden apreciarse en el Cuadro 4, donde se observa cómo cambia la contribución de cada jurisdicción a partir de la corrección por PBG. En el Gráfico 2 se observan los montos que cada jurisdicción aporta para integrar la masa coparticipable bruta en conjunto con las cifras de coparticipación efectivamente recibidas durante 2008. Si bien se trata de información parcial, rápidamente se pone de relieve la redistribución entre las provincias que registran los mayores niveles de actividad económica hacia el resto, como es el caso de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza o Neuquén.

⁴ Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, PBG por provincia y sector de actividad económica.

Comentarios finales

Tal como se menciona a lo largo del presente trabajo, la discusión acerca de la coparticipación de recursos entre la Nación y las provincias se reduce a la distribución de un fondo de propiedad común. La forma de distribución se encuentra reglada por la actual ley de coparticipación de impuestos, que fija la proporción de recursos que se apropia la Nación y la distribución secundaria entre las provincias bajo un mecanismo de distribución automática que evita la negociación permanente. No obstante esto, existen numerosos arreglos laterales que intentan corregir los desequilibrios entre lo que cada jurisdicción aporta al fisco y lo que recibe. Adicionalmente, en la mayor parte de los impuestos que forman los recursos coparticipables existen acuerdos previos que desvían parte de la recaudación hacia otros fines. Esto se

Gráfico 2



traduce, por un lado, en una menor disponibilidad de fondos totales situación que se suma a los problemas de distribución de los mismos, y por el otro, en la existencia de un fondo adicional que se distribuye atendiendo, en muchas ocasiones, a negociaciones puntuales entre los beneficiarios y el gobierno central sin atender a criterios de eficiencia o equidad.

No puede dejar de mencionarse que en los últimos años, el estado nacional estableció dos impuestos altamente distorsivos, como es el caso del impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente y los derechos de exportación, que constituyen el pilar de la recaudación y sostienen el superávit fiscal. Ambos incrementan de modo notable la presión impositiva sobre las actividades económicas que se desarrollan en las provincias, mientras que el primero de ellos contribuye en un escaso porcentaje al fondo coparticipable y el segundo es propio de la Nación. En otras palabras, la recaudación total del sector público nacional se incrementa como consecuencia de dichos gravámenes, mientras que los fondos destinados a las provincias se reducen acentuando los problemas de desequilibrio vertical.

La información disponible en lo que respecta a la desagregación jurisdiccional resulta insuficiente para concluir acerca del balance total en cada provincia, dado que hay una gran parte de los recursos que se encuentra imputado a la ciudad de Buenos Aires cuando los contribuyentes están radicados en otras jurisdicciones. Sin embargo, puede aproximarse un resultado que revela redistribuciones regionales de recursos en lo que respecta a las transferencias establecidas según la ley 23.548, siendo pocas provincias las que financian la coparticipación recibida por la mayoría. ■