



## **DOCUMENTO DE TRABAJO N° 5:**

# **EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS EN LA ACTUALIDAD.**

CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina

Coordinador: Eduardo Basualdo

Equipo de investigación: Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal

Junio 2010

## **EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS EN LA ACTUALIDAD**

### **Introducción.**

Históricamente, la instauración de un régimen federal de gobierno en la Argentina determinó la división de funciones gubernamentales en tres niveles (nacional, provincial y municipal), lo que conllevó la necesidad de determinar un sistema de transferencias de recursos fiscales que evitara la doble imposición entre la Nación y los gobiernos locales. Desde 1935, esta distribución de recursos se lleva a cabo fundamentalmente, aunque no exclusivamente, por medio del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos (SCFI)<sup>1</sup>.

El principal objetivo del SCFI reside en posibilitar a cada jurisdicción ejercer sus competencias tributarias<sup>2</sup>, delegando al gobierno federal la recaudación tributaria y determinando criterios de distribución de lo recaudado entre las distintas jurisdicciones. De esta forma, se ha intentado, por un lado, evitar asimetrías en la distribución de las responsabilidades de gasto y de las facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno y, por otro, mitigar la heterogeneidad existente entre las provincias en su capacidad de captar recursos propios (fenómeno íntimamente relacionado con la desigualdad en sus niveles de desarrollo) (Barbeito et. al., 2004).

En la actualidad, la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales aprobada en 1988 permanece vigente, debido a su cláusula de renovación automática en caso de no sancionarse un régimen reemplazante. Si bien, una y otra vez, se han fijado plazos para la discusión de una nueva ley, esta ausencia permanece debido a la multiplicidad de intereses políticos y económicos que se ponen en juego en torno al sistema de coparticipación.

Así las cosas, en el escenario actual se reedita el debate respecto de la necesidad de reformar el SCFI en búsqueda de nuevos parámetros distributivos. Sin embargo, la disputa se mueve en el terreno de la puja política de corto plazo, lo que dificulta el consenso en torno de criterios objetivos enmarcados en una perspectiva más amplia.

Este documento intenta, en primer lugar, contextualizar la Ley N° 23.548, describiendo brevemente sus antecedentes, sus principales rasgos y sus modificaciones a lo largo de las

---

<sup>1</sup> “En nuestro país, el régimen de coparticipación federal de impuestos –un mecanismo de federalismo fiscal, de reparto no condicionado y automático de recursos- tuvo su origen en el año 1935. Con la ruptura del orden constitucional en 1930 y la posterior recuperación del orden estatal (si bien con una democracia restringida, con elecciones fraudulentas, en un período conocido como la “década infame”), los sectores dominantes del país buscaron fortalecer la intervención estatal en la economía modificando, política y económicamente, el modelo vigente; con el objeto de adecuarse a la nueva estructura económica mundial producto de la crisis de los años '30”. (Bonifacio y Del Cogliano, 2010)

<sup>2</sup> La Constitución Nacional define las competencias tributarias de la Nación y las Provincias. Mientras las *Provincias* tienen en todo momento la competencia para establecer *impuestos directos* (aquellos que gravan el patrimonio, por ejemplo: ganancias), la *Nación* sólo puede establecer impuestos directos concurrentemente con las provincias por tiempo determinado, y en situación de emergencia. En el caso de los *impuestos indirectos* (gravan determinadas actividades o manifestaciones económicas que hacen presumir cierta capacidad contributiva, por ejemplo: IVA), tanto la Nación como las provincias tienen en forma concurrente la potestad tributaria de imponerlos en cualquier momento.

últimas décadas. En segundo lugar, busca caracterizar la evolución del SCFI en la post-convertibilidad, analizando tanto su fuente de recursos como las principales variables a considerar de la distribución primaria (entre la Nación y las provincias) y la distribución secundaria (entre las jurisdicciones provinciales), a fin de alcanzar un diagnóstico acabado sobre la actualidad del sistema.

## 1. Antecedentes.

El antecedente inmediato del actual SCFI es el régimen de coparticipación dictaminado por la Ley 20.221 del año 1973, que presentaba un esquema de criterios novedosos, en comparación con los regímenes anteriores en dicha materia, para determinar la distribución de recursos fiscales.

En efecto, a diferencia del SCFI vigente en la actualidad, la Ley 20.221 determinaba criterios explícitos para la distribución secundaria:

- 65% según tamaño de la población
- 25% por brecha de desarrollo (con indicadores de calidad de la vivienda, número de automóviles por habitante y grado de educación de la población)
- 10% según la dispersión de la población teniendo en cuenta las áreas de menor densidad geográfica (Barbeito et. al., 2004)

Si bien este régimen de coparticipación implicó un avance importante en materia redistributiva, sus alcances se vieron limitados por una serie de modificaciones a nivel fiscal llevadas adelante por la dictadura militar (1976-1983) que perjudicaron directamente a las cuentas provinciales. En primer lugar, se descentralizaron los servicios educativos de nivel inicial y primario sin derivar los recursos correspondientes a las provincias, por lo que éstas debieron sostener con recursos propios dicha transferencia. En segundo lugar, la reforma tributaria de 1980 determinó la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales con las que se financiaba el sistema jubilatorio y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), a la vez que fijó que dichos recursos serían solventados a través de una deducción sobre los fondos coparticipables (Bonifacio y Del Cogliano, 2010). Sin dudas, estas transformaciones dieron lugar a un escenario de mayor conflictividad en la relación entre el gobierno federal y las provincias, situación que se fue profundizando a lo largo de la década del ochenta.

Al poco tiempo de iniciada la etapa democrática, la Ley de 1973 quedó fuera de vigencia<sup>3</sup>, lo que dio lugar a un nuevo momento caracterizado por un vacío legal producto de las dificultades políticas del primer gobierno democrático de generar consensos alrededor de un nuevo régimen de coparticipación. De esta forma, entre 1985 y 1987 no existieron mecanismos consensuados respecto de la forma de distribución de los impuestos nacionales entre las distintas jurisdicciones federales, lo que habilitó al gobierno nacional a repartir discrecionalmente los recursos. A su vez, en un contexto económico inflacionario e inestable, la ausencia de automaticidad en el reparto de los fondos coparticipables implicó que cualquier demora en la ejecución de los fondos hacia las provincias significara una pérdida en su valor real, determinando que el factor tiempo se convirtiera en un elemento más en la puja política entre el gobierno nacional y las gobernaciones provinciales.

---

<sup>3</sup> Si bien la Ley de Coparticipación de 1973 determinó su periodo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 1980, posteriormente fue prorrogada en dos oportunidades hasta caducar hacia fines de 1984.

Finalmente, a comienzos de 1988, se sancionó la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Si bien esta ley estableció cambios en los criterios de distribución, éstos no se basaron en nuevos coeficientes basados en indicadores consensuados, sino que, por el contrario, fueron determinados de acuerdo con lo efectivamente distribuido durante el período 1985-1987. De esta manera, desde su nacimiento el actual SCFI se encontró configurado de acuerdo con la forma que asumió el reparto de recursos en el escenario político de la Argentina hacia mediados de la década del ochenta, cuando la lógica discrecional imperaba por sobre cualquier criterio objetivo.

En lo que respecta a la distribución primaria (entre la Nación y las provincias), se fijó que el total de recursos provenientes de los impuestos coparticipados debía repartirse, en una primera instancia y salvo mecanismos de distribución específicos, de la siguiente manera:

- 42,34% al Estado nacional (de ese porcentaje se destinaría un 0,7% a la provincia de Tierra del Fuego y un 1,4% a la CABA.)
- 1,0% al Ministerio del Interior (Aportes al Tesoro Nacional - ATN)
- 56,66% a las provincias.

Posteriormente, al ritmo de las distintas coyunturas económico políticas que atravesó nuestro país, la mencionada ley sufrió sucesivas modificaciones que acentuaron la complejidad del régimen de coparticipación federal y modificaron sensiblemente la forma de reparto de los recursos. Así, por su importancia económica, la puesta en práctica del sistema se ha visto inmersa en una serie de disputas en materia de financiamiento y gasto público, cuyas definiciones se han encontrado más condicionadas por la relación de fuerzas entre las distintas provincias y el gobierno federal que por criterios de distribución objetivos consensuados.

Durante la vigencia del régimen de convertibilidad, se sucedieron un conjunto de políticas que afectaron directamente a la estructura de financiamiento público, modificando el escenario vigente hasta entonces. La reforma previsional de 1994 tuvo como consecuencia directa un fuerte déficit del Estado nacional, fenómeno profundizado aún más por la rebaja aplicada sobre las alícuotas de las contribuciones patronales y por la transferencia de las cajas de previsión social provinciales (y su déficit) hacia la Nación<sup>4</sup>.

Frente a esto, el gobierno federal recurrió al endeudamiento externo -el que se incrementó considerablemente en esos años-, a la vez que realizó una serie de cambios que complejizaron significativamente la estructura del sistema federal de coparticipación de impuestos. A través de las leyes N° 24.130 y 26.078, se determinó la retención de un 15% de la masa de impuestos coparticipables para atender el pago de obligaciones previsionales, lo que perjudicó directamente a las provincias. Asimismo, la situación financiera de las mismas se vio agravada por la transferencia de los servicios educativos y de la salud pública<sup>5</sup>, lo que implicó una sobrecarga de

---

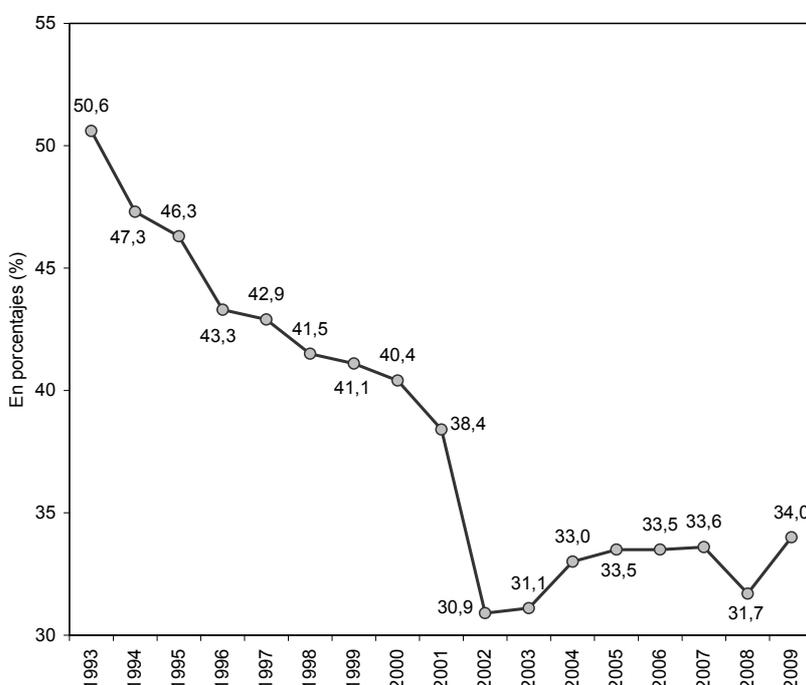
<sup>4</sup> Al respecto se puede consultar el Documento de Trabajo N° 2: "La evolución del sistema previsional argentino", Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), 2009.

<sup>5</sup> Al respecto Bonifacio y Del Cogliano (2010) sostienen: "Incluyó la administración de escuelas nacionales de nivel medio y de adultos, la supervisión de escuelas privadas, y también la gestión de una serie de hospitales nacionales y dos programas alimentarios pasaron a la órbita provincial."

las cuentas provinciales, incluso considerando la sanción de leyes con fondos específicos para su financiamiento <sup>6</sup>.

En definitiva, si bien la recuperación económica durante la primera parte de la década implicó un fuerte incremento de la recaudación total y, por ende, un ascenso en los fondos coparticipados hacia las provincias, las reformas impulsadas por la Nación para financiar el nuevo déficit previsional determinaron una considerable disminución de la participación de los recursos coparticipables sobre los ingresos tributarios totales. En efecto, la coparticipación federal de impuestos (CFI) pasó de representar el 50,6% de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social) en 1993 a sólo el 38,4% en 2001 (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1. Transferencias automáticas por coparticipación federal como porcentaje de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social), 1993-2009.  
(en porcentajes)



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

Hacia 2001, la crisis económica, social y política puso en evidencia las limitaciones insalvables del régimen de convertibilidad, que culminó con una fuerte devaluación del peso en enero de 2002. En ese contexto, la recesión económica y el fuerte déficit público del Estado Nacional y de los gobiernos provinciales derivó en la necesidad de encarar un nuevo marco de acuerdos en torno a la coparticipación federal. Esto se plasmó en un acuerdo entre el gobierno nacional y los gobernadores<sup>7</sup>, ratificado por el Congreso a través de la Ley 25.570 en mayo de 2002. Entre las medidas implicadas, se destacaba la incorporación a la masa de recursos coparticipables del 30% del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente (conocido como “impuesto al

<sup>6</sup> Se debe resaltar que las leyes destinadas al otorgamiento de fondos específicos a las provincias no se restringieron sólo a los mencionados servicios, sino que son mucho más amplias.

<sup>7</sup> Este acuerdo se dio a conocer con el nombre de “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”.

cheque”), un claro beneficio para las provincias. También resultó importante la fijación de los mecanismos a través de los cuales se garantizaría la renegociación y cancelación de la deuda pública provincial (canje de deuda con el gobierno nacional)<sup>8</sup>.

## 2. El sistema de coparticipación durante la post-convertibilidad.

El fin del régimen de convertibilidad implicó el inicio de una nueva etapa en nuestro país. La fuerte devaluación del peso, aplicada en enero de 2002, determinó un sensible cambio en el esquema de precios relativos, beneficiando a los sectores transables e impulsado una mayor competitividad de los sectores productores de bienes en base a la reducción de los costos laborales. Si bien esto perjudicó directa e inmediatamente al conjunto de los trabajadores, en el marco del nuevo patrón de crecimiento, el importante y sostenido crecimiento de la actividad económica posibilitó un fuerte aumento del empleo y del empleo pleno y, consecuentemente, una caída en la tasa de desocupación. Además, se asistió a un paulatino ascenso de los salarios reales, lo que produjo que hacia fines de 2006 los niveles salariales alcanzaran, en términos reales, los niveles anteriores a la crisis de 2001/2002. El ascenso de los salarios reales se vio contrarrestado hacia 2007 por la variación del ritmo de variación de los precios que, si bien se vio contenido por la caída de la actividad económica causada por la crisis mundial entre 2008 y 2009, parece haberse reiniciado con la reactivación de los últimos trimestres.

Ahora bien, durante la post-convertibilidad el fuerte crecimiento de la actividad económica, el aumento de la presión impositiva y las políticas de desendeudamiento (renegociación y canje de deuda externa pública) impactaron positivamente sobre el saldo fiscal. Esto marcó una etapa de sostenido superávit en las cuentas públicas, incluso en el marco de un incremento cada vez mayor del gasto y de la inversión pública<sup>9</sup>.

En efecto, durante este período 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%.<sup>10</sup> Es más, los recursos tributarios totales pasaron de representar el 16,5% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2002 al 27,2% en el 2009, evidenciando un sensible aumento de la presión tributaria, que en el período 1991-1998 había promediado sólo el 15,1% del PIB.

En este marco, el total de recursos nacionales destinados a las provincias creció considerablemente, pasando de 15.971 millones de pesos en 2001 a 101.529 en 2009, significando en términos reales un incremento del 105%. De esta forma, el ritmo de ascenso de

---

<sup>8</sup> Se determinó utilizar los fondos provenientes del régimen de coparticipación como garantía de pago, y condicionar la asunción de deuda por parte del Estado nacional al compromiso de las provincias de reducir en un 60% el déficit fiscal de 2002 y alcanzar el equilibrio en 2003. Asimismo, se fijó que cualquier nuevo endeudamiento podría ser autorizado sólo por el Ministerio de Economía de la Nación y/o el Banco Central. Finalmente, el Estado nacional se comprometió a que los servicios de la deuda reprogramada de cada Provincia no superen el 15% de afectación de los recursos del régimen de coparticipación (Bonifacio y Del Cogliano, 2010).

<sup>9</sup> En este sentido, cabe destacar que, durante estos años, el gobierno nacional presentó una serie de medidas en materia de previsión social que estuvieron claramente destinadas a recuperar para las arcas públicas los recursos traspasados a las AFJP desde la reforma de 1994. En efecto, este proceso culminó a fines de 2008 con la reestatización total del sistema previsional, creando el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

<sup>10</sup> En todos los casos, se deflactó por el IPC-INDEC hasta el año 2006 y, posteriormente, se utilizó el IPC-7 provincias.

los recursos tributarios destinados a las provincias ha sido similar al presentado por los ingresos tributarios totales en la post-convertibilidad. Esto se observa al analizar la evolución de la participación de las transferencias totales a las provincias sobre el total de ingresos tributarios, más allá de su fuerte caída entre 2001 y 2003, su participación en los años posteriores se mantuvo en promedio alrededor del 32,2% entre 2004 y 2009, marcando una trayectoria estable (Gráfico N° 2).

Frente a esto, vale preguntarse qué factores incidieron en esta evolución de los recursos tributarios destinados a las provincias. Si bien sus dos componentes, recursos coparticipados y transferencias específicas, han crecido durante la post-convertibilidad, han sido éstas últimas las que han presentado un incremento mayor en términos relativos. En efecto, por fuera de la coparticipación, las transferencias de recursos del Estado nacional para gastos corrientes e inversiones de capital en cada una de las jurisdicciones tuvieron un vertiginoso crecimiento, incrementándose en términos reales un 220% entre 2001 y 2009 y representando en el último año mencionado el 26,0% del total de los recursos transferidos por la nación a las provincias. (Gráfico N° 2).

Por su parte, los recursos coparticipables que provienen de un conjunto de impuestos recaudados por el Estado nacional, algunos de los cuales son totalmente coparticipados y otros sólo parcialmente, también mostraron un importante crecimiento, incluso respecto al verificado durante el régimen de convertibilidad (Cuadro N° 1)<sup>11</sup>. En efecto, en el último período los recursos coparticipados pasaron de 13.306 millones de pesos en 2001 a más de 75.000 millones de pesos en 2009, expandiéndose un 82% en términos reales entre esos años. Si bien este ascenso resulta significativo, es marcadamente menor al presentado por las transferencias destinadas a las provincias por el Estado nacional por fuera de la coparticipación (Gráfico N° 2).

Cuadro N° 1. Tributos coparticipados total y parcialmente.

Impuestos Coparticipados	
Totalmente	Parcialmente
Impuestos 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 gravamen de emergencia sobre premios de determinados juegos de sorteo y concursos deportivos.	Impuesto 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.

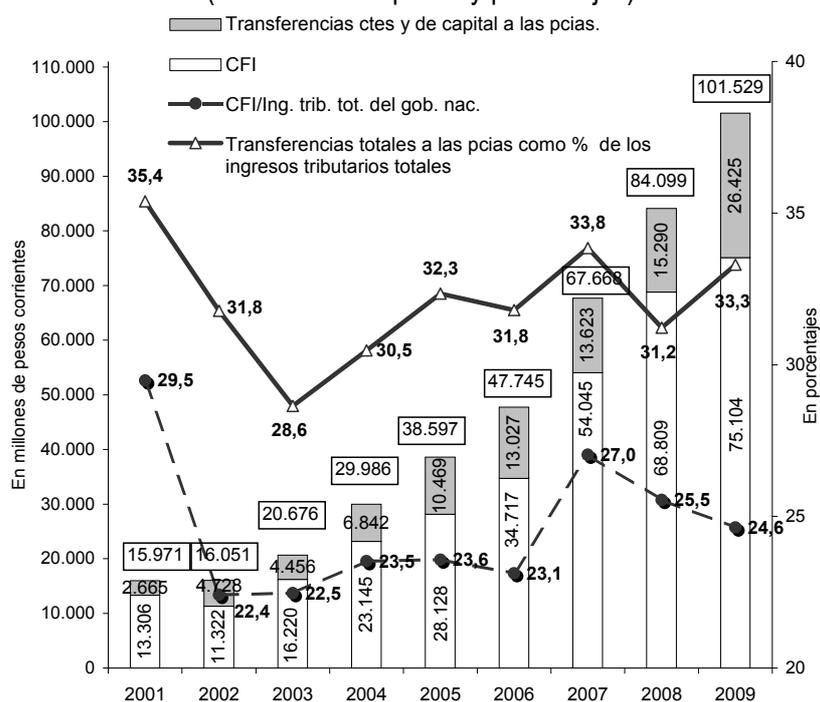
Los recursos coparticipables no incrementaron su participación en el total de ingresos tributarios nacionales debido a que las fuentes de recursos más dinámicas durante la post-convertibilidad no son plenamente coparticipables. De hecho, en la última etapa se han creado nuevos tributos que sólo se coparticipan en forma parcial, lo que se tradujo en un ascenso mayor de los recursos tributarios del Estado nacional respecto de los provinciales. Dos ejemplos de esta situación lo constituyen los derechos de exportación, que comenzaron a ser coparticipados sólo en forma

<sup>11</sup> Mientras en términos reales en dicho período se habían expandido al 4,0% anual, en la post-convertibilidad se incrementaron a una tasa anual acumulativa del 7,8% anual.

parcial en el 2009, y el impuesto a los débitos y créditos bancarios del que se coparticipa en forma efectiva menos del 15% de lo recaudado. Esto condujo a una pérdida relativa de importancia de los recursos coparticipados sobre el total de ingresos del Estado nacional, pasando de representar el 29,5% del total en 2001 al 24,6% en 2009 (Gráfico N° 2).

En definitiva, si bien los recursos coparticipados se han incrementado considerablemente durante la post-convertibilidad, en términos relativos han crecido en menor medida que los ingresos tributarios totales, los que se han duplicado en términos reales entre 2001 y 2009.

Gráfico N° 2. Evolución de los recursos transferidos a las provincias según origen, 2001-2009. (en millones de pesos y porcentajes)



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

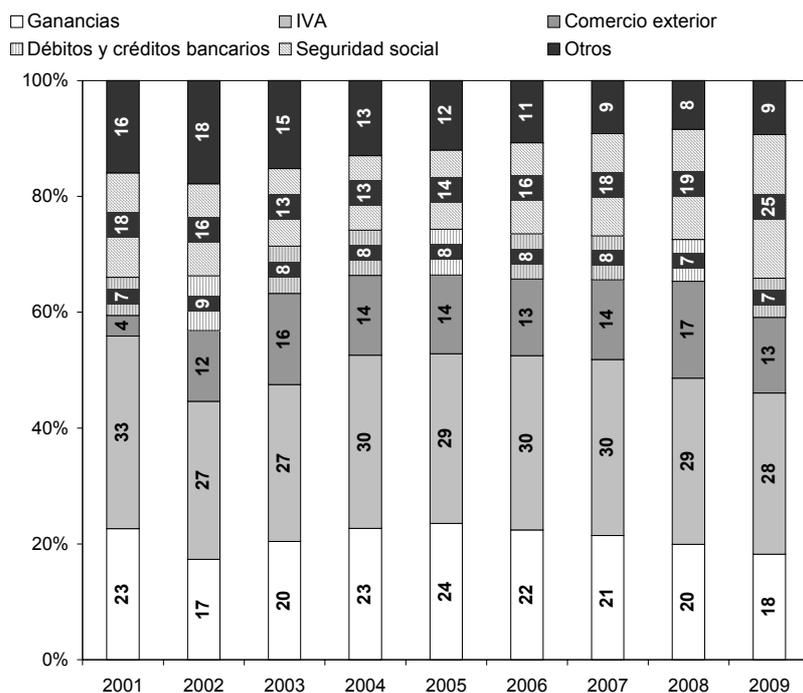
Resulta claro entonces que la pérdida de importancia relativa de la coparticipación federal respecto a los recursos tributarios totales se explica no sólo por el extraordinario incremento de estos últimos, sino también por la composición de dicho aumento. Efectivamente, al analizar la evolución de la composición de los recursos tributarios totales en el período 2001-2009, se observa que los tributos que presentaron un mayor crecimiento relativo en la post-convertibilidad no son coparticipables o se coparticipan sólo parcialmente, tales como los derechos de exportación y el impuesto a los débitos y créditos bancarios, que pasaron de representar el 10,2% de los recursos tributarios totales en 2001 un 19,8% en 2009.

Por su parte, los impuestos al valor agregado (IVA) y a las ganancias -los más importantes en términos de su peso en la coparticipación<sup>12</sup>- presentaron el movimiento inverso: mientras en

<sup>12</sup> En 2009, el IVA y el impuesto a las ganancias representaron el 69% del total de los recursos coparticipables. Asimismo, el 21% de los recursos coparticipados en 2009 provino de las denominadas "leyes especiales" que destinan fondos a la coparticipación. Entre ellas, se pueden mencionar: impuesto a los combustibles, régimen de

2001 explicaban el 55,9% del los ingresos tributarios totales, en 2009 sólo lo hacían en un 46,1% (Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3. Evolución de la composición de los recursos tributarios totales, 2001-2009. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

Más allá de esto, si se pone en perspectiva la evolución de los recursos coparticipados respecto a otros indicadores, resalta la importancia del ascenso de dichos recursos durante la post-convertibilidad. Por ejemplo, en relación a la expansión del PIB, se observa que entre los años 2002 y 2007 dichos fondos acrecentaron su participación en el producto para posteriormente estabilizarse en torno al 6,7% del mismo, nivel sensiblemente superior al existente a finales del régimen de convertibilidad (Gráfico N° 4).

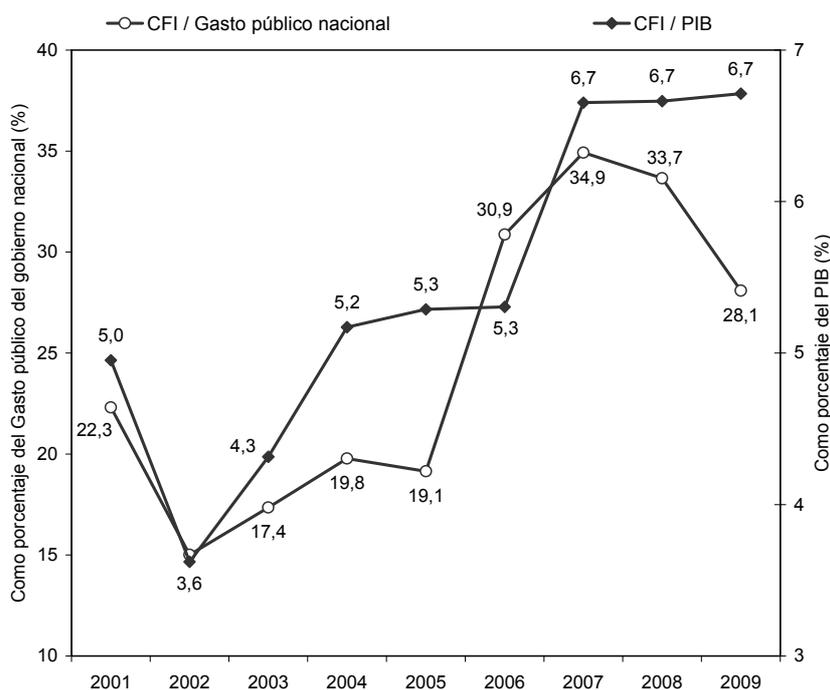
En cambio, al evaluar la evolución de los recursos coparticipables sobre el gasto público nacional se evidencia una tendencia creciente hasta el 2007, para posteriormente reducirse en los años 2008 y 2009. En parte, dicha contracción evidencia el sensible aumento del gasto público nacional en los dos 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 a la registrada en el último año del régimen de convertibilidad (Gráfico N° 4).

---

energía eléctrica, fondo educativo, FONAVI, etc. Por otra parte, 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 (datos elaborados sobre la base de la información publicada por el Ministerio de Economía).

En definitiva, si bien los fondos coparticipados crecieron menos que los ingresos tributarios totales durante la post-convertibilidad, lo hicieron por encima del PIB y del gasto público del gobierno federal. Considerando entonces la importancia que asumió el crecimiento de los recursos coparticipables, es preciso analizar el modo en que han sido distribuidos entre las distintas jurisdicciones provinciales, tema que se aborda en el próximo apartado.

Gráfico N° 4. 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 sobre la base de información del Ministerio de Economía.

## 2.1. Distribución secundaria.

La distribución secundaria de los recursos coparticipables se realiza en base a la Ley N° 23.548 sancionada a fines de la década del ochenta donde, tal como se describió anteriormente, se abandonó todo criterio explícito de distribución de los fondos. Desde entonces, existieron diversas modificaciones: en efecto, entre 1988 y 2009 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.

Los cambios son más notorios si se comparan los porcentajes determinados para la distribución secundaria en 1988 con los dispuestos por la Ley N° 20.221 (vigente entre 1973-1985) en la que existían criterios explícitos para definir dicha distribución. Así, 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 desde el mencionado año hasta la actualidad (Cuadro N° 2).

Asimismo, es preciso analizar la distribución secundaria no sólo en función de cómo se da actualmente sino también cómo debería realizarse en vistas de garantizar una distribución equitativa de los recursos entre las distintas provincias. Con ese objetivo, se estudiará a continuación un conjunto de variables.

Cuadro N° 2. 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 sobre la base de información del Ministerio de economía y Porto (1994).

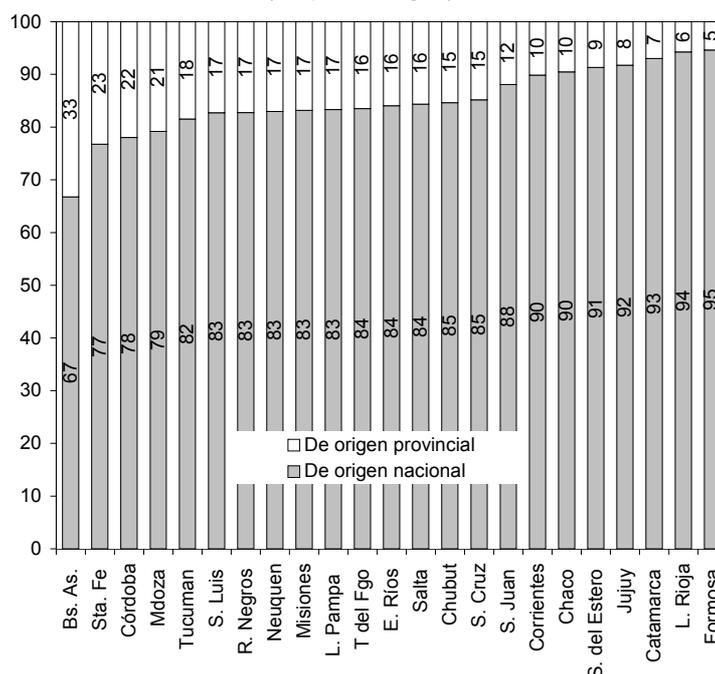
En primer lugar, resulta indispensable reconocer el diferente peso relativo que las transferencias del gobierno nacional tienen en las distintas cuentas provinciales. En este sentido, cabe recordar que mientras las provincias con menor nivel de desarrollo presentan escasas posibilidades de imponer y recaudar impuestos autónomamente, las jurisdicciones más relevantes en términos económicos cuentan, por lo general, con una mayor capacidad de generación de recursos a través de los impuestos que se recaudan provincialmente: a los ingresos brutos, inmobiliarios, a los automotores, sellos, etc.

En efecto, tal como se presenta en el Gráfico N° 5, al analizar la participación de los recursos propios y nacionales en los presupuestos provinciales durante el año 2008, se observa una importante heterogeneidad respecto de la capacidad de las distintas jurisdicciones de generar recursos propios. Por un lado, algunas presentan un nivel de "independencia" mayor,

recaudando por encima del 20% de sus recursos tributarios totales (Ciudad Buenos Aires., provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza). Por otro lado, un conjunto considerable de provincias ocupan una posición intermedia: algunas se ubican por encima de la media (Tucumán, San Luis, Río Negro, Neuquén, Misiones, La Pampa y Tierra del Fuego) y por debajo (Entre Ríos, Salta, Chubut, Santa Cruz, San Juan y Corrientes). Finalmente, se observan provincias que recaudan menos del 10% de sus recursos totales, presentando elevados niveles de dependencia respecto de los recursos de origen nacional (Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca, La Rioja y Formosa).

Esta diversidad en las condiciones de recaudación de las distintas provincias muestra que a la hora de analizar una nueva forma de distribución secundaria, tendiente a garantizar mayores grados de equidad en el reparto de recursos, es necesario considerar las posibilidades reales que cada provincia presenta a la hora de generar recursos y recaudarlos dentro de su propia jurisdicción. Esto tampoco debe significar que el SCFI libere a las provincias con menor desarrollo relativo de recaudar impuestos, sobre todo aquellos que gravan el patrimonio o a sectores con probada capacidad contributiva. Esto resulta indispensable en tanto forma de garantizar una redistribución equitativa de la riqueza no sólo entre provincias sino también entre distintos sectores sociales al interior de cada jurisdicción.

Gráfico N° 5. Recursos propios y nacionales según provincia. Año 2008.  
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Contaduría General de la Nación y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

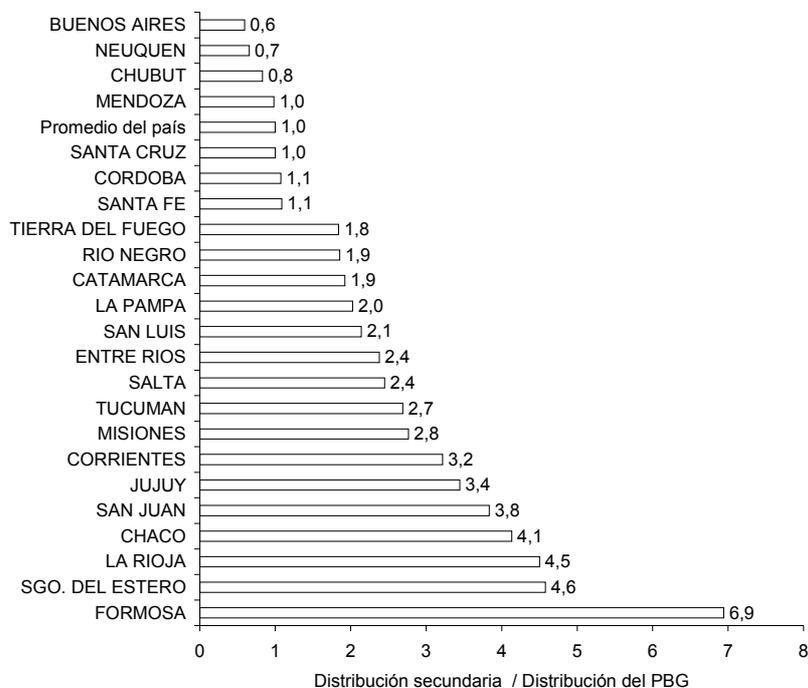
Otro indicador que debería ser considerado a la hora de analizar criterios de distribución de los recursos, es aquél que pone en relación a la contribución de cada jurisdicción al Producto Bruto Geográfico (PBG) con su participación en la distribución de los recursos coparticipables. Al realizar este cociente, se observa la existencia de significativas asimetrías.

Existen provincias que poseen una participación en los recursos coparticipables inferior a la que correspondería según su contribución a la generación de valor agregado. por ejemplo, Buenos Aires participa en los ingresos coparticipables 40% menos de lo que correspondería según su contribución al PBG. En una condición similar, aunque en menor proporción, se encuentran las provincias de Neuquén y Chubut.

En cambio, se observan provincias que se encuentran en una posición equilibrada, en tanto perciben una participación en los recursos coparticipables similar a su contribución a la creación de valor agregado. Este es el caso de las provincias que se encuentran cercanas al cociente promedio del país, tal como se observa en el Gráfico N° 6.

En el otro extremo se encuentran las provincias que perciben recursos coparticipados en una proporción mucho mayor a su participación en el PBG. El ejemplo más significativo es el de Formosa, que percibe recursos casi seis veces superiores a los que les corresponderían según su peso en el PBG.

Gráfico N° 6. Cociente entre la distribución secundaria de los recursos coparticipables y la contribución de cada jurisdicción al PBG, Año 2009.



Nota: No se consideró a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

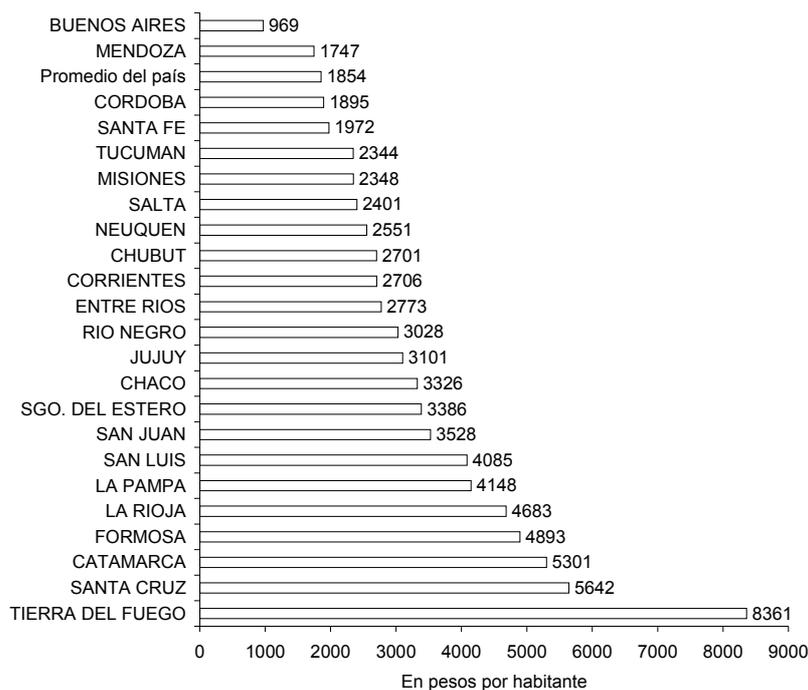
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía e INDEC.

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, este criterio no se respeta respecto de otros indicadores que deben ser considerados a la hora de repartir recursos entre las distintas jurisdicciones provinciales.

En este sentido, resulta importante evaluar los fondos coparticipados en función de la cantidad de habitantes que presenta cada provincia, donde se observan profundas asimetrías. Por ejemplo, según los datos de 2009, mientras la provincia de Buenos Aires fue la que menos

percibió por habitante (sólo 969 pesos anuales), la provincia de Tierra del Fuego fue la que más recibió (8.300 pesos anuales). Asimismo, además de ésta última, entre las provincias que mayores recursos percibieron por habitante se encuentran otras con altos niveles de vida (La Pampa y Santa Cruz) (Gráfico N° 7). Esto pone en evidencia la inexistencia de criterios distributivos definidos objetivamente.

Gráfico N° 7. Fondos coparticipados por habitante según provincia, Año 2009.  
(en pesos corrientes por habitante)



Nota: No se consideró a la CABA. La población de cada provincia en 2009 se estimó sobre la base de las proyecciones de población del INDEC.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía e INDEC.

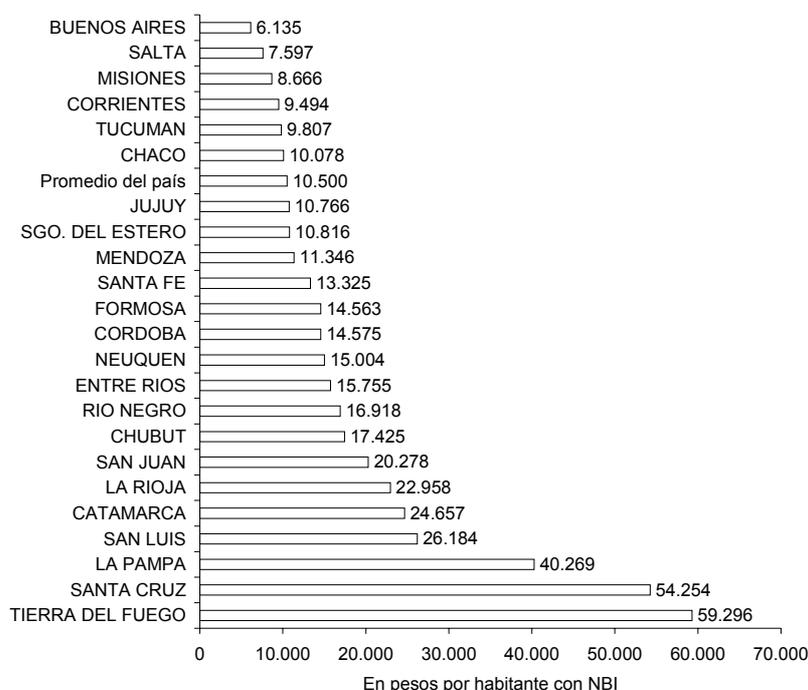
Otro indicador importante a la hora de analizar la lógica distributiva que impera en el actual SCFI, es aquel que permite asociar los niveles de pobreza provinciales con la lógica que asume el reparto de los recursos coparticipables. Con este propósito, se evaluaron los fondos coparticipables según la cantidad de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>13</sup> en cada jurisdicción.

También en este caso se observan notorias desigualdades entre las distintas jurisdicciones. Mientras Buenos Aires percibe anualmente poco más de \$6.000 por habitante con NBI, 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 niveles de pobreza, perciben recursos por habitante con NBI inferiores a la media nacional (Gráfico N° 8). Esto indica que el actual esquema de coparticipación no actúa en los hechos como un mecanismo redistributivo,

<sup>13</sup> Aunque medir la pobreza según NBI no es necesariamente el indicador más apropiado, aquí se utiliza en tanto es el único que presenta información comparable para todas las provincias.

sin alcanzar el objetivo de favorecer a las provincias con menor desarrollo relativo y con mayores niveles de pobreza.

Gráfico N° 8. Fondos coparticipados por habitante con necesidades básicas insatisfechas (NBI) según provincia, Año 2009. (en pesos corrientes por habitante)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía e INDEC.

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

Sin dudas, el nivel de pobreza de cada jurisdicción debe ser uno de los principales criterios a considerar, junto con los distintos grados de autonomía provinciales respecto de la recaudación de impuestos, en el marco del diseño de un sistema de redistribución de recursos que busque reducir las asimetrías y las desigualdades existentes entre las provincias, lo cual –tal como ha sido observado– no es lo que sucede en la actualidad. En efecto, la distribución secundaria del SCFI perjudica en mayor medida a la provincias más relevantes (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe) y a aquellas con menores niveles de desarrollo (entre ellas, Misiones, Salta, Tucumán, Corrientes y Chaco). Esto pone en evidencia la necesidad de repensar los parámetros de reparto de la riqueza producida por el conjunto nacional con el fin de garantizar mayores niveles de equidad entre las distintas jurisdicciones federales.

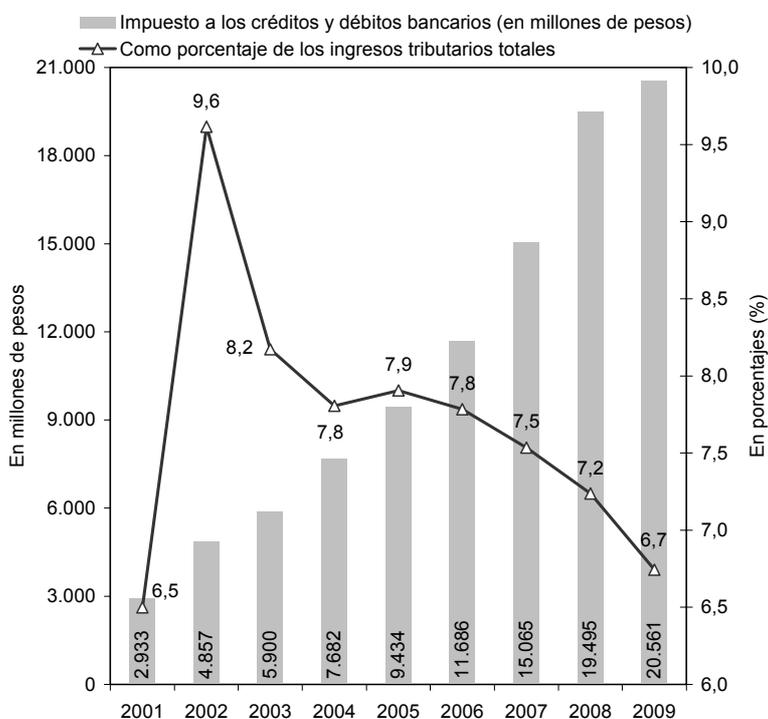
## 2.2. Coparticipación federal, impuesto al cheque y endeudamiento provincial.

En el transcurso de 2010 se han tomado medidas y desarrollado debates entorno a la cuestión del financiamiento de los estados provinciales, un eje siempre vinculado directa o indirectamente con la coparticipación federal.

Por un lado, en el escenario legislativo se trató la posibilidad de coparticipar plenamente el impuesto a los créditos y débitos bancarios, dado que hasta el momento sólo se coparticipa el 30% de lo recaudado por este tributo y que, dadas las deducciones aplicadas sobre los fondos coparticipables, las provincias terminan percibiendo en forma efectiva menos del 15% de esos recursos.

Si bien finalmente no se aprobó ninguna modificación del “impuesto al cheque”, resulta significativo estudiar la importancia de este impuesto para los ingresos tributarios nacionales y evaluar el impacto sobre los recursos transferidos a las provincias por coparticipación en caso de que se volviera totalmente coparticipable. Respecto del primer punto, vale advertir que si bien en 2009 este tributo generó ingresos por más de 20.000 millones de pesos a las arcas públicas, la tendencia que describe en los últimos años es descendente, ya que su participación en los ingresos tributarios totales se redujo desde el 9,6% en 2002 al 6,7% en 2009 (Gráfico N° 9).

Gráfico N° 9. 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)



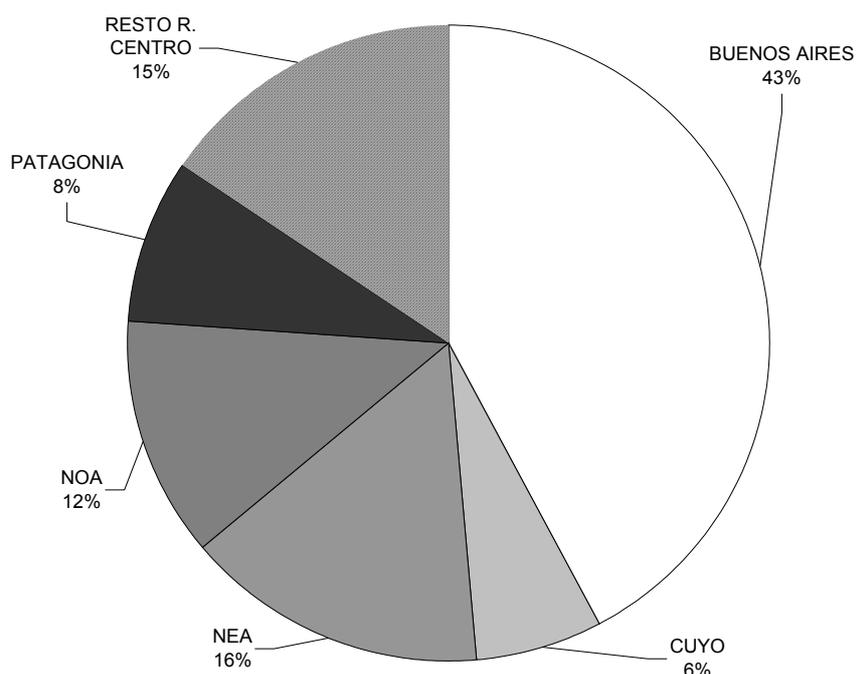
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía e INDEC.

No obstante, esto no reduce su importancia en la actualidad: la coparticipación plena de este impuesto implicaría una transferencia adicional de recursos a las provincias por más de \$9.000 millones, representando un incremento de los recursos coparticipables cercano al 10% durante 2010. Algo que beneficiaría al conjunto de las provincias, no así a las arcas nacionales.

En el marco del debate sobre la modificación en el reparto del “Impuesto al cheque”, el gobierno nacional salió a anunciar la firma del Decreto N° 660 a partir del cual se creó el “Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas” (PFD) en búsqueda de alivianar la situación fiscal de un conjunto de provincias que presentan importantes déficits en sus cuentas.

En efecto, el endeudamiento de las provincias con la Nación asciende en la actualidad a los 73.912 millones de pesos. Esta deuda se acumuló en su mayor parte en el marco del proceso de endeudamiento de la década del noventa (41.525 millones), en tanto que otros 23.997 millones corresponden a los planes de asistencia financiera y al rescate de las cuasi monedas en esta última etapa. El PFD apunta directamente a reducir las deudas generadas por dichos conceptos, abarcando al 88,6% de la deuda total de las provincias con la Nación (Gráfico N° 10).

Gráfico N° 10. Distribución del endeudamiento público provincial según regiones, 2008.  
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ASAP.

El programa consiste en reprogramar 65.000 millones de pesos de deuda a 20 años, eliminando el ajuste por inflación y reemplazándolo por una tasa de interés fija del 6%. A la vez, se otorga un año y medio de gracia en el pago de amortizaciones. Paralelamente, se realiza una quita inicial en la deuda provincial a través de los ATN que viene acumulando el gobierno nacional por una suma cercana a los 9.800 millones de pesos. Esto implica, considerando la tasa fija en pesos, el plazo de reprogramación y el pago de deuda con ATN, una reducción en términos reales, de al menos, un 40% de la deuda provincial con las provincias. En este sentido, si bien el PFD no implica una mayor masa de recursos para las provincias en el corto plazo, les mejora el panorama financiero y de esta forma les permite liberar recursos anteriormente destinados al pago de la deuda.

Otro aspecto a considerar es que la creación del PFD implica el desmantelamiento del Programa de Asistencia Financiera (PAF) vigente hasta el momento. Por lo tanto, a partir de 2012 las provincias deberán afrontar el pago de sus deudas sin asistencia del gobierno federal, lo que sin dudas planteará un escenario nuevamente conflictivo en el mediano plazo.

Sin dudas, las provincias más beneficiadas con el PDF son aquellas que presentan mayores niveles de endeudamiento: principalmente, Buenos Aires y Córdoba, seguidas por Chaco, Tucumán, Formosa, Mendoza, Río Negro, Misiones, Jujuy y Entre Ríos, entre las más endeudadas.

Aquellas jurisdicciones que no ingresan al PDF, por no tener deudas con el Estado nacional, son las provincias de La Pampa, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero, claramente perdedoras en el nuevo esquema implementado. Teniendo en cuenta esta “desventaja”, el gobierno nacional anunció que estas provincias: “(...) seguirán percibiendo las transferencias compensatorias, previstas en el Acuerdo Federal de febrero de 2002, que fuera ratificado por la Ley N° 25.570, las cuales en el período 2002-2009 ascendieron a la suma de 3.123 millones de pesos”.<sup>14</sup>

Sin dudas, con el PDF el gobierno nacional consiguió fortalecer sus alianzas con algunos gobernadores provinciales, lo que le permitió acumular mayor fuerza a la hora de obturar la aprobación de la reforma del “impuesto al cheque” en el terreno legislativo, la que se pospuso sin nuevo aviso. Esta situación pone en evidencia el complejo entramado de relaciones políticas e intereses económicos en el que cualquier intento de reforma del SCFI está destinado a desarrollarse.

### **3. Comentarios finales.**

Las características asumidas por el SCFI se han ido modificando con el tiempo, al ritmo de las distintas coyunturas económico políticas que atravesó nuestro país. Por su importancia económica, la puesta en práctica del sistema se ha encontrado inmerso en una serie de disputas en materia de financiamiento y gasto público, cuyas definiciones estuvieron más condicionadas por la relación de fuerzas entre las distintas provincias y el gobierno federal que por criterios de distribución objetivos consensuados.

Durante la post-convertibilidad, se abrió una etapa de sostenido superávit en las cuentas públicas, incluso en el marco de un incremento cada vez mayor del gasto y de la inversión públicos. En este marco, el aumento de la presión impositiva se tradujo en un fuerte ascenso de los recursos tributarios totales percibidos por el gobierno nacional. A igual ritmo crecieron los recursos nacionales destinados a las provincias, lo que si bien se explica por el ascenso de los recursos coparticipables, lo hace en mayor medida por la notoria expansión de las transferencias del Estado nacional hacia cada una de las jurisdicciones provinciales por fuera de la coparticipación.

Los recursos coparticipables no incrementaron su participación en el total de ingresos tributarios nacionales debido a que las fuentes de recursos más dinámicas durante la post-convertibilidad no son plenamente coparticipables (derechos de exportación y el impuesto a los débitos y créditos bancarios). En definitiva, si bien los recursos coparticipados se han incrementado considerablemente durante la post-convertibilidad –incluso por encima del PIB y del gasto público nacional-, en términos relativos han crecido en menor medida que los ingresos tributarios totales.

---

<sup>14</sup> Gacetilla de Prensa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires, 10 de mayo de 2010.

Al analizar la distribución secundaria de recursos en el SCFI actual, se destacó la necesidad de reconsiderar criterios redistributivos basados en indicadores objetivos de la realidad argentina. En este sentido, se consideró el diferente peso relativo que las transferencias del gobierno nacional tienen en las distintas cuentas provinciales, la relación existente entre la contribución de cada jurisdicción al PBG con su participación en la distribución de los recursos coparticipables, los fondos coparticipados en función de la cantidad de habitantes y de habitantes con NBI en las distintas provincias. En todos los casos se resaltan importantes asimetrías entre las distintas provincias, que perjudican en mayor medida a las provincias más relevantes así como a aquellas con menores niveles de desarrollo relativo. Esto pone en evidencia la necesidad de repensar los parámetros de reparto de la riqueza producida por el conjunto nacional con el fin de garantizar mayores niveles de equidad entre las distintas jurisdicciones federales.

Así las cosas, en el escenario actual se presenta un debate recurrente respecto de la necesidad de reformar el sistema de coparticipación vigente. Si bien podrían configurarse nuevos principios con el fin de corregir asimetrías distributivas en función de un conjunto de indicadores objetivos, resulta evidente que la disputa se mueve en el terreno de la puja política de corto plazo, bloqueando hasta el momento la emergencia de una reforma sustentada en nuevos principios.

### **Referencias bibliográficas**

- Barbeito, A; Goldberg, L. y Lo Vuolo, R (2004) “*Notas sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos*” Serie Análisis de Coyuntura – N ° 4 Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Publicas (Ciepp).
- Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2010) “*Relaciones fiscales intergubernamentales en torno a la ley de coparticipación de impuestos.*” Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado - Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 4/2010.
- CIFRA (2009) “La evolución del Sistema Previsional Argentino”, Documento de Trabajo N° 02, Noviembre. CIFRA (2009) “La evolución del Sistema Previsional Argentino”, Documento de Trabajo N° 02, Noviembre.