



Senado de la Provincia de Mendoza

Área de Análisis de Presupuesto y Hacienda

Hitos de la coparticipación de impuestos en Argentina: 1987- 2016

Marzo 2017

RESUMEN EJECUTIVO

En este trabajo se presenta un breve resumen de los principales hitos ocurridos entre 1987 y 2016, que afectaron al régimen de coparticipación federal de impuestos y que ayudan a entender la situación actual de la materia.

Para el análisis, se ha optado por dividir el período bajo estudio en distintas etapas diferenciadas. Estas son:

- Etapa 1: Inflación (1987 a 1990)
- Etapa 2: Convertibilidad (1991 a 2001)
- Etapa 3: Crisis y auge exportador (2002 a 2011)
- Etapa 4: Estancamiento (2012 a 2015)

En la primera etapa (1987-1990), pese al contexto macroeconómico adverso, se logró un importante avance en relación al federalismo fiscal, ya que se sancionó una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, la cual significó una importante ganancia para provincias, al aumentar los fondos recibidos de forma automática de parte de la Nación. La automaticidad de los fondos obtenidos permite una mayor autonomía a las provincias para el cumplimiento de las funciones que tienen a cargo, sin depender de la voluntad o las decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo Nacional.

La segunda etapa (1991-2001), se caracterizó por una hiperactividad de medidas que generaron cambios en el esquema de coparticipación. Entre estos se incluye la creación de nuevos impuestos, el establecimiento de detracciones a la masa coparticipable y asignaciones específicas, entre otros cambios, que contribuyeron a la generación de un esquema difícil de comprender. Esto, sumado a una importante transferencia de funciones de la Nación a las provincias, sin la asignación de fondos automáticos para hacerles frente, signó un período en el cual se descentralizaron gastos, con centralización de recursos, lo cual debilitó fuertemente la estructura federal del sistema impositivo argentino.

En la tercera etapa (2002-2011), gracias a la gran importancia que cobraron los impuestos al comercio exterior (que no se coparticipan), se generó una fuerte disminución de la porción de recursos tributarios que se dirigen de forma automática a las provincias. Esto implicó nuevamente la concentración de fondos en manos del Tesoro Nacional, lo cual debilitó la concepción federal del régimen impositivo.

Si bien la cuarta etapa (2012-2015) se caracterizó por una relativa inactividad en medidas que afecten a la coparticipación y al federalismo, hacia fines de la misma se reavivó el debate, gracias a un fallo de la Corte Suprema, que obligó a la Nación a devolverles fondos coparticipables a Santa Fe, Córdoba y San Luis.

De este modo, en 2016, el Gobierno Nacional abrió la discusión con las provincias para el establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, a ser acompañado de una reforma tributaria tanto a nivel nacional como provincial. El proceso resultará complejo, ya que para la modificación de la ley en vigencia es necesario el consentimiento de todas las provincias.

I. Introducción

En 1988 se sancionó la Ley 23.548, denominada “Coparticipación Federal de Recursos Fiscales”. La misma estableció un régimen transitorio de distribución de la recaudación entre la Nación y las provincias, con vigencia desde enero de 1988 a diciembre de 1989. Pese a ello, la vigencia de la norma se fue prorrogando año a año. Posteriormente, en 1994, la reforma constitucional estableció, en su disposición transitoria sexta, una fecha límite para la sanción de un nuevo régimen de coparticipación. Dicho límite era diciembre de 1996.

Sin embargo, pese al mandato constitucional, el régimen transitorio establecido en 1988 siguió prorrogándose y, de hecho, sigue vigente en la actualidad.

Además, con el transcurso del tiempo el esquema se fue complejizando, gracias a las modificaciones que sufrió cada uno de los impuestos que forma parte del conjunto de recursos a distribuir (denominado “masa coparticipable”). Se fueron agregando regímenes especiales, detracciones previas, asignaciones de recursos específicas para un determinado fin y/o institución, excepciones y otros mecanismos que crearon un esquema difícil de entender y controlar.

Gracias a esta situación, al esquema vigente se lo bautizó informalmente como el “laberinto de la coparticipación”, un régimen en metamorfosis permanente, que es influido por la coyuntura económica y política del país, las provincias y los municipios.

A fines de 2015, gracias a un fallo de la Corte Suprema de Justicia, que obligaba a la Nación a devolverle fondos coparticipables a tres provincias que le habían iniciado juicio, se reavivó el debate y la necesidad de dar cumplimiento al mandato constitucional establecido casi 20 años atrás. Desde entonces y durante todo 2016 el Gobierno Nacional abrió la discusión con las provincias para el establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos.

En este marco, el Área de Análisis de Presupuesto y Hacienda del Senado de Mendoza preparó una serie de documentos con el objetivo de aumentar los niveles de información y facilitar la discusión del tema.

En este trabajo, se presenta un breve resumen de los principales hitos ocurridos entre 1987 y 2016 que afectaron al régimen de coparticipación y que ayudan a entender la situación actual de la materia. Se intenta relacionar los eventos con la coyuntura macroeconómica vigente en el momento y las consecuencias que generaron en el régimen federal. A continuación se presenta una línea de tiempo, que resume algunos de los sucesos relevantes en el período analizado.

| | |
|---|---|
| 1988 | Ley 23.548: Régimen Transitorio de Copart. Federal |
| Ley 23.760: Impuesto sobre los activos | Dec.: 966/88. Reduce alícuota IVA (del 18%) al 15% |
| Dec.: 2456/90 Fija en 0,388% la participación de TF. | 1989 |
| Dec.: 2.231/90. Aumenta alícuota IVA al 15,6% | 1990 |
| 1991 | Ley 23.765. Reduce alícuota IVA al 13% |
| Ley 23.966: Destino de Privatizaciones y creación Impuesto Bienes Personales | Ley 24.061: art 31: Finaliza el Fdo de Desarrollo Regional. |
| 1992 | Ley 23.905: Aumenta el imp. s/ activos del 1% al 2% y cambia el esquema de copart. |
| Ley 23.966: Aumenta alícuota general IVA al 18% | Pacto Fiscal I: Retención 15% para Seguridad Social |
| Ley 24.049: Transferencia de Funciones | Ley 24.076 y 24.145: Privatización de Gas del Estado e YPF |
| Pacto Fiscal II: Compromisos tributarios para la Nación y las Pcias. | 1993 |
| Se deroga el imp. s/ activos a partir de 1995 | 1994 |
| 1994 | Constitución 1994: clausula transitoria sexta |
| Ley 24.241: Sist. Int. de Jubilaciones y Pensiones | Pacto Federal Educativo |
| Transferencia de Cajas Previsionales Pciales (11) | Ley Federal de Educación |
| Ley 24.468: Aumenta alícuota general IVA al 21% | 1995 |
| Nuevo régimen de copart. de Bienes Personales (93,73% Nación y 6,27% prov.) | 1996 |
| 1997 | Decreto 649/97. Decreto ordenador de Impuesto a las ganancias. Establece la distribución vigente. |
| 1998 | Ley 25.063: Creación impuestos "Ganancia Mínima Presunta e "Impuesto sobre Intereses Pagados y el costo financiero del endeudam. empresario" |
| Dec.: 702/99 Fija en 0,7% la participación de TF. | Ley 25.082: Distribuye impuestos según Ley 23.548 |
| Ley 24.977: Crea Monotributo (70% ANSES y 30% prov.) | 1999 |
| 1999 | Dec.: 702/99 Fija en 0,7% la participación de TF. |
| 2000 | Ley 25.235: Compromiso Federal |
| Ley 25.400: Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal | Ley 25.239: Aumento de % que paga impuesto a las ganancias en cada escala, Tablita de Machinea |
| Dec.: 1.387/01. Devolución IVA por compras con tarjeta de débito | 2001 |
| 2002 | Ley 25.413: Ley de Competitividad. Crea impuesto al cheque |
| Res. 11 y 35/02, Min. Economía: establece derechos de exportación | Ley 25.570. Se empieza a coparticipar el imp. al cheque |
| Dec.: 705/03 Fija en 1,4% la participación de CABA. | Ley 25.402: deroga el impuesto sobre los intereses pagados |
| Res. 368 y 369/07 Min. Eco.: Aumenta retenciones | Dto. 2.312/02. Reduce por 2 meses la alícuota general IVA al 19% |
| Ley 26.425: SIPA (Sist. Integrado Previsional Arg.) | 2003 |
| Dec. 206/09 Fondo federal solidario de la soja | 2007 |
| Decreto 530/12: Expropiación de YPF | 2008 |
| 2015 | 2009 |
| 2016 | 2012 |
| Acuerdo para el Nuevo Federalismo | Dec. 133/15: Elimina retenciones y disminuye las de la soja |
| Ley 27.253: devoluc. 15% de IVA a población vulnerable | Dec.: 194/16 Fija en 3,75% la participación de CABA |
| | Ley 27.260: Reparación histórica |
| | Ley 27.346: modificación ley de impuesto a las ganancias |

II. Reseña de los principales hitos: 1987-2015

Para el análisis, se ha optado por dividir el período bajo estudio en distintas etapas diferenciadas. Estas son:

- Etapa 1: Inflación (1987 a 1990)
- Etapa 2: Convertibilidad (1991 a 2001)
- Etapa 3: Crisis y auge exportador (2002 a 2011)
- Etapa 4: Estancamiento (2012 a 2015)

A continuación, se presenta un cuadro de resumen que expone las principales condiciones macroeconómicas de cada período, junto con los principales sucesos en materia de coparticipación y federalismo fiscal.

| | 1987-1990: Inflación | 1991-2001: Convertibilidad | 2002-2011: Crisis y Auge exportador | 2012-2015: Estancamiento |
|-------------|---|--|--|---|
| Macro | <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento: -2% • Inflación: 1.467% • Déf./PBI: -1,4% | <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento: 3,5% • Inflación: 4% • Déf./PBI: -1,5% | <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento: 6% • Inflación: 15% • Déf./PBI: 0% | <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento: 0% • Inflación: 29% • Déf./PBI: -3,4% |
| Cambios | <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coparticipación • Doble Reducción IVA • Impuesto Activos | <ul style="list-style-type: none"> • 11% del IVA para SIJP • Bienes Personales • Impuesto activos. • Pacto Fiscal I: 15% • Transf. Funciones • Deduciones IIGG • Privatizaciones • Aumentos de IVA • Monotributo (70-30) • Imp. Cheque (70-30) | <ul style="list-style-type: none"> • Retenciones a las Exportaciones • Participación CABA • Estatización Seg Soc • FFS • Utilización FGS y BCRA | <ul style="list-style-type: none"> • Estatización YPF • Utilización FGS y BCRA • Fallo x el 15% (Cba; Sta Fe y San Luis) |
| Federalismo | Avances en Federalismo Fiscal | Descentralización de Gastos y Centralización de Recursos | Centralización de Recursos | Inacción |

Etapa 1: Inflación (1987 a 1990)

La primera etapa estuvo signada por los procesos hiperinflacionarios (en 1989 y 1990 la inflación anual fue de 3.080% y 2.314%, respectivamente) y la caída de la producción (-2% en promedio por año). En este contexto de crisis, se gestó la nueva ley de coparticipación federal de impuestos, que logró sancionarse en enero de 1988 (Ley 23.548).

Como se explicó, esta ley estableció un esquema de reparto de tipo transitorio entre la Nación y las provincias, con vigencia hasta diciembre de 1989, aunque se fijó una prórroga automática ante la

inexistencia de un régimen sustitutivo. La norma establece que la masa de fondos a distribuir se conforma por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con la excepción de los derechos de importación y exportación y aquellos cuya distribución entre Nación y provincias se prevea en un régimen especial de coparticipación.

Se establece una distribución primaria (entre la Nación y las provincias) y secundaria (entre provincias). Esta última establece coeficientes fijos que le corresponden de la masa coparticipable a cada una de las jurisdicciones provinciales. Se destaca que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego figuran con cláusulas especiales y no porcentajes fijos en la distribución secundaria.

En este marco y dentro del mismo período, posteriormente se crea el impuesto a los activos, el cual se coparticipa íntegramente según la Ley de coparticipación sancionada.

En definitiva, pese al contexto macroeconómico adverso, se logró un importante avance en relación al federalismo fiscal, ya que la nueva ley significó una importante ganancia para provincias, al aumentar los fondos recibidos de forma automática de parte de la Nación. La automaticidad de los fondos obtenidos permite una mayor autonomía a las provincias para el cumplimiento de las funciones que tienen a cargo, sin depender de la voluntad o las decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo Nacional.

Etapa 2: Convertibilidad (1990 a 2001)

Desde el punto de vista macroeconómico, esta etapa podría dividirse en dos subetapas. En los primeros años, hasta 1998 la economía logró crecer un 6% anual en promedio y la inflación se redujo a niveles prácticamente nulos, a la vez que la Administración Nacional registró un déficit fiscal reducido inicialmente, aunque creciente en el tiempo.

En la segunda parte, entre 1999 y 2001 el producto bruto interno se redujo consecutivamente tres años y el déficit fiscal creció significativamente.

En relación al federalismo fiscal, se observó durante el período una hiperactividad de medidas que generaron cambios en el esquema de coparticipación.

Por un lado, la Nación aumentó y creó nuevos impuestos. Se destacan:

- cuatro aumentos sucesivos en la alícuota del IVA,
- aumento de la alícuota del impuesto sobre los activos,

- creación del impuesto a los bienes personales,
- creación del monotributo,
- creación del impuesto a la ganancia mínima presunta,
- creación del impuesto sobre los intereses pagados y
- creación del impuesto a los débitos y créditos bancarios (comúnmente llamado impuesto al cheque).

Para la mayoría de los tributos que se crearon se establecieron regímenes especiales de distribución primaria, que beneficiaban principalmente a la Nación. A su vez, varios de los incrementos de los impuestos ya existentes fueron acompañados de detracciones de fondos de la masa coparticipable, con afectaciones específicas a instituciones y/o un fin determinado. Así es como comenzó a formarse el “laberinto de la coparticipación”.

Dentro de las detracciones, se destaca aquella mediante la cual el Estado Nacional quedó autorizado a retener el 15% de la masa de impuestos coparticipables para atender el pago de obligaciones previsionales. Esta decisión, además de generar una importante reducción de los recursos que automáticamente se dirigían a provincias, es de elevada relevancia para comprender los sucesos de la historia más reciente.

Otro de los hechos más relevantes del período fue la transferencia de funciones de la Nación a las provincias, en 1992. Las funciones que eran responsabilidad de la Administración Nacional y pasaron a la órbita de las provincias fueron:

- servicios educativos,
- servicios hospitalarios
- programas alimentarios y asistenciales para minoridad

Para aprovechar el incremento de recursos automáticos que las provincias habían recibido en la etapa anterior, esta transferencia no fue acompañada por la asignación de las partidas presupuestarias respectivas, con lo cual las provincias debieron hacerse cargo de un mayor número de funciones, aunque sin contar con recursos automáticos adicionales.

En resumen, la etapa se caracterizó por ser un período en el cual se descentralizaron gastos, pero con centralización de recursos, lo cual debilitó fuertemente la estructura federal del sistema impositivo argentino.

Etapa 3: Crisis y auge exportador (2002-2011)

La crisis del período final de la etapa anterior es un factor clave para entender qué sucede, tanto con el marco macroeconómico, como con el esquema de coparticipación durante este período. La salida de la convertibilidad y el salto del tipo de cambio sentaron las bases para el crecimiento del comercio exterior de los años siguientes.

Aprovechando la mayor competitividad de nuestras exportaciones, en 2002 se establecieron retenciones a las exportaciones, con una alícuota general para la mayoría de los productos (5%), aunque a productos específicos se le impusieron alícuotas diferenciales más elevadas (por ejemplo, para el caso de la soja la alícuota llegó al 35% en 2007). Cabe destacar que este tipo de impuestos no se coparticipa, tal como se estableció en la Ley 23.548.

Durante el período, los impuestos al comercio exterior cobran importante relevancia para el gobierno nacional, ya que mantuvieron su participación relativa en torno al 14% de los recursos tributarios totales.

Pese a que existieron algunas iniciativas para distribuir una parte de estos fondos hacia las provincias, tal como la creación del Fondo Federal Solidario de la Soja en 2009, el porcentaje de recursos tributarios que se dirigió automáticamente a las provincias fue de apenas 24%, muy por debajo del 29% de la etapa anterior.

A la gran masa de recursos no coparticipados que obtuvo la Nación por derechos al comercio exterior, se le suma un conjunto de recursos no tributarios utilizados por el Tesoro para la implementación de distintas políticas, que no se repartieron mediante un mecanismo automático entre las distintas provincias. Entre ellos se destaca la utilización del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES, así como también las utilidades obtenidas por el Banco Central (BCRA).

Etapa 4: Estancamiento (2012-2015)

El período entre 2012 y 2015 se caracterizó por una relativa inactividad en medidas que afecten a la coparticipación y al federalismo, en líneas generales.

El cambio en las condiciones macroeconómicas generó un cambio en el perfil de ingresos tributarios que ingresaron a las arcas nacionales. Como consecuencia del incremento de la inflación en la segunda mitad del período anterior, se generó un atraso cambiario que redujo la dinámica exportadora del modelo económico y con ello un estancamiento en la actividad (en el período, el crecimiento anual promedio fue 0%).

Por ello, la importancia de los impuestos al comercio exterior fue cayendo. En contrapartida ganó peso relativo la recaudación por impuesto a las ganancias, por el retraso en la actualización de escalas y mínimos no imposables en un contexto de elevada inflación. Al ser este último coparticipable, esto permitió que el porcentaje que va a provincias del total de los recursos tributarios aumentara al 26%, algo más elevado que en la etapa previa.

Continuó durante el período la utilización del FGS de la ANSES y de las utilidades del BCRA, lo cual permitió al gobierno nacional disponer de un importante caudal de fondos por fuera del esquema tributario, no susceptible de ningún esquema objetivo de distribución.

III. Apertura de la discusión actual (2016 - ...)

En 2016 se inaugura una etapa de mayor discusión y medidas políticas, económicas y judiciales con importante impacto en el ámbito del federalismo.

Una de las primeras medidas tuvo su origen en noviembre de 2015, cuando un fallo de la Corte Suprema de Justicia obligó a la Nación a devolverle a las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis el 15% de la masa coparticipable que se les retenía para financiar al sistema previsional, como consecuencia de un juicio que estas jurisdicciones habían iniciado algunos años atrás.

Como consecuencia del fallo, a las tres provincias demandantes se les dejó de retener, desde 2016 en adelante, el 15%. Ante esta situación, el gobierno nacional inició negociaciones con las restantes provincias, para acordar un esquema de devolución alternativo, ya que la eliminación automática de la retención provocaría la quiebra del sistema previsional.

En este marco, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales firmaron en mayo de 2016, el “Acuerdo para el nuevo federalismo”. El mismo estableció la disminución del 15% de forma gradual, a razón de 3 puntos porcentuales por año calendario, iniciando en 2016. De este modo, en 2020, la retención pasaría a ser de 0%.

Otras decisiones con impacto en el esquema de coparticipación de los recursos tributarios fueron:

- la eliminación de las retenciones a las exportaciones que se anunció en diciembre de 2015 por el gobierno entrante,
- el aumento en el porcentaje correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la distribución secundaria (el cual fue afectado a seguridad, por la conformación de la policía de la Ciudad),

- las modificaciones en las deducciones y escalas del impuesto a las ganancias y
- la sanción de la Ley de Reparación histórica a jubilados, que reduce alícuotas y deroga distintos impuestos coparticipables.

Además de estos eventos particulares, recientemente el gobierno nacional invitó a las provincias a iniciar la discusión para la sanción de una nueva ley de coparticipación, a ser acompañada de una reforma tributaria tanto a nivel nacional como provincial. El proceso resultará complejo, ya que para la modificación de la Ley 23.548 es necesario el consentimiento de todas las provincias.

Resultado financiero de la Administración Nacional como % del PIB

