

Algunas Reflexiones sobre Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina

La distribución de los recursos en nuestro país se lleva a cabo mediante el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.

La Coparticipación Federal de Impuestos es un instrumento de redistribución.

La Constitución Nacional sancionada en 1853 y la Constitución dictada en 1994 establecen el régimen de distribución del poder impositivo, atribuyendo potestad tributaria a la Nación y a las Provincias según el tipo de impuesto.

Al Gobierno Federal le corresponden :

- a) Exclusivamente y de modo permanente : los derechos aduaneros de exportación e importación y las tasas postales.
- b) Concurrentemente con las provincias y de modo permanente: las contribuciones indirectas
- c) Excepcionalmente y con carácter transitorio: las contribuciones directas, que en este caso deben ser proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación.

Las Provincias se reservan:

- a) Las contribuciones directas en forma permanente
- b) Las contribuciones indirectas, admitiendo la concurrencia del Gobierno Federal con exclusión de los derechos aduaneros que se le delegan a éste.

De acuerdo con esta distribución de potestades tributarias las Provincias son quienes tienen derechos sobre los impuestos directos permanentes, que la delegan en el Gobierno Federal a los efectos de formar la masa coparticipable.

Si bien el texto constitucional sólo contempla que puedan imponerlos la Nación (a los impuestos directos) "cuando lo exijan la defensa, la seguridad y el bienestar" ésta ha monopolizado el ejercicio del poder fiscal y las Provincias de esta forma ven muy reducido su campo de imposición en cuanto a recursos de administración propia teniendo en cuenta que al delegar sus potestades tributarias a la Nación para la redistribución a través del Régimen de Coparticipación tienen vedada la posibilidad de establecer impuestos análogos en sus jurisdicciones.

Así entonces, mediante este sistema que en la Argentina se denomina de Coparticipación Federal de Impuestos, las Provincias han delegado en el Gobierno Federal la recaudación de los tributos legislados por este último nivel, pero que son de propiedad exclusiva (impuestos directos :ej. Impuesto a las Ganancias) o concurrente (impuestos indirectos: ej. Impuesto al Valor Agregado).

Desde el primero de enero de 1988 rige en el país la Ley 23.548.

A partir de 1992 se fueron sucediendo una serie de Pactos Fiscales celebrados entre el Gobierno Federal y las Provincias que fueron modificando el esquema establecido por la Ley 23.548.

Estas modificaciones han provocado detracciones de fondos en la Masa de Impuestos Coparticipables a partir de 1992. En la actualidad tenemos una Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y un esquema de múltiples regímenes de asignación de recursos coparticipables que podrían designarse como "Regímenes de Precoparticipación"

En consecuencia, la masa coparticipable antes conformada por todos los impuestos nacionales, con las excepciones previstas en la ley 23.548 a partir de 1992 se vio reducida en :

- ♦ 36 % de la recaudación del Impuesto a las Ganancias (Constitucionalmente facultad exclusiva de las Provincias) y 580 millones anuales que son destinados al Anses y ATN.

- ◆ 11% de la recaudación del IVA
- ◆ 15 % del total de la Masa Coparticipable Bruta
- ◆ 45,8 millones de pesos mensuales

O sea que la suma que se Coparticipa a las Provincias de acuerdo a la ley 23.548 está formada por la Coparticipación Bruta, y a esa Masa Coparticipable hay que hacerle todas las detracciones denominadas “Precoparticipaciones” para obtener la Coparticipación Neta que es lo que realmente reciben las Provincias luego de aplicar los coeficientes establecidos por la ley.

El objetivo de este trabajo es estimar la distribución de recursos que a las Provincias les correspondería aplicando lo establecido por la Ley 23.548 y lo que realmente reciben luego de detraer lo correspondiente a las “Precoparticipaciones”.

Comparación efectiva y la que hubiera correspondido según la ley 23.548

Recaudación coparticipar a	Año 1998	Año 1999	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Total de Masa a Coparticipar(1)	33823.26	30536.99	34905.54	30035.02	30282.66	44645.71	59351.55	75113.47	92230.54	119036.36	148438.56
Transferencias s/ley 23548 :56,66 %	19164.26	17302.26	19777.48	17017.84	17158.16	25296.26	33628.59	42559.29	52257.82	67446	84105.29
Transferencias efectivas luego de precoparticipaciones	13379.60	13035.7	13170	13305.6	11322.3	16220	23144.6	28128.2	34717.2	54676.4	68809
Detracción de fondos	5784.66	4266.56	6607.48	3712.24	5835.86	9076.26	10483.99	14431.09	17540.62	12769.60	15296.29
Porcentaje Detracción	30.18%	24.66 %	33.41	21.81 %	34.01 %	35.88	31.17 %	51.30	33.57 %	18.93 %	18.19 %

Del análisis de este cuadro podemos concluir que la coparticipación efectiva en nuestro país no se corresponde con el porcentaje de distribución primaria establecido en la ley 23.548 y que establece el 42,34% al Gobierno Nacional y un 56,66 % para el conjunto de las Provincias.

La estructura tributaria en nuestro país es un “laberinto tributario” como algunos autores lo denominan que incluye algunos impuestos coparticipables, pero con detracción en su monto , algunos impuestos que se coparticipan en su totalidad y otros que están fuera del esquema de coparticipación , algunos que en su totalidad van a la Nación y otros que si bien no son coparticipables en sus leyes de creación establecen un porcentaje para las provincias, podríamos esquematizar el sistema tributario nacional de la siguiente manera:

Sistema Tributario Argentino

Impuestos Coparticipados

Impuesto a las Ganancias , 64 % del total recaudado - \$ 580 millones anuales
 +IVA, 89 % del total recaudado
 +Internos y Otros Coparticipados, 100 %
 +Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, 100 %
 +Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente, 30%

= COPARTICIPACION BRUTA

- 15 % de la Coparticipación Bruta

- 45,8 millones de pesos mensuales

= COPARTICIPACION NETA

Distribución Primaria

42,34 % Nación
56,66 % Provincias
1 % ATN

Impuestos No Coparticipados

Combustibles (21% Anses, el 79 % restante :29% Tesoro Nacional,29% Provincias,42% Fonavi)

Energía (100% Fondo Nacional de Energía)

Impuesto a los Bienes Personales (93,73% Provincias)

Seguros (100% Tesoro Nacional)

Monotributo(70% Anses, 30% Provincias)

Exclusivos de la Nación

Impuestos al Comercio Exterior

Tasa de Estadística

Otro elemento a considerar es el cumplimiento del Art. 7° de la Ley 23.548 que establece “ El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley”

Durante el año 2008 el total recaudado por la Nación fue de \$269.735 millones (esta cifra incluye todos los impuestos coparticipables o no más los recursos de la seguridad social), lo distribuido a las Provincias en concepto de coparticipación fue de \$68.809 millones, o sea un 25,54 %. Por lo tanto también las provincias se ven perjudicadas recibiendo \$ 22.900 millones menos de lo que por ley les corresponde.

Este sistema de coparticipación ha determinado un desequilibrio financiero de las provincias debido a la distribución altamente centralizada de los recursos coparticipables.

El sistema de coparticipación conduce a una pérdida de autonomía para fijar una política tributaria independiente por tal motivo no debería haber detracciones a la masa coparticipable teniendo en cuenta que las Provincias han delegado los impuestos más importantes y solamente pueden legislar sobre los recursos propios que no sean análogos a los incluidos en el régimen de coparticipación .

A pesar de la pérdida de autonomía la principal ventaja de este sistema es que se puede lograr la redistribución geográfica de la renta. El hecho de que existan diferentes niveles de riqueza o rentas entre provincias plantea un problema de equidad.

Si se acepta como responsabilidad ineludible de los gobiernos el asegurar un nivel mínimo de servicios a todos los ciudadanos con prescindencia de su lugar de residencia y aún de su capacidad contributiva el Sistema de Coparticipación puede ser una herramienta para lograrlo.

Por eso es necesario el dictado de una nueva ley de coparticipación de impuestos que contemple lo establecido por la Constitución Nacional reformada en 1994 que por primera vez otorga rango constitucional al sistema de coparticipación estableciendo en su art. 75 “ ...La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”

Pero mientras se dicte la nueva ley hay que seguir exigiendo el cumplimiento de las garantías establecidas en la ley 23.548 para evitar que se sigan trayendo recursos que pertenecen legítimamente a las Provincias y que es la única forma de garantizar el federalismo en nuestro país. Federalismo es descentralización pero para garantizar la

prestación eficiente de los servicios a un nivel más cercano a los ciudadanos es necesario que los estados provinciales puedan contar con los recursos necesarios para poder hacer frente a estos gastos con recursos propios.

C.P.N. Patricia Giustiniani

Comisión de Economía

Centro de Estudios Universitarios políticos y sociales "Igualdad.argentina"