


Relación Nación-Provincias: yo veo al futuro repetir el pasado

Equipo LCG

Dentro de un federalismo complejo, la relación Nación-Provincias estuvo marcada por olas de centralización y descentralización de los recursos tributarios. La concentración de recursos en las arcas nacionales fue generalmente utilizada para disciplinar a gobernadores propios y ajenos; el proceso de descentralización, las veces que se dio, fue impuesto desde afuera del gobierno (pe. la CSJN en 2015) o también empleado como zanahoria para alinear voluntades provinciales cuando el Ejecutivo Nacional escaseaba de poder.

Entre 2001 y 2019 la presión tributaria creció 7,6 pp del PBI (de 15,6% a 23,4% PBI). Buena parte del aumento estuvo concentrado en la consolidación de impuestos creados en la crisis de 2001 como derechos de exportación y el impuesto los créditos y débitos, de los que las provincias participaban bien poco¹. Esto provocó que las transferencias automáticas a las provincias pasaran de representar 32% del total recaudado en la década del 90 a un promedio de 27% durante la gestión kirchnerista. En la gestión Cambiemos no se crearon nuevos impuestos² y la distribución de los ya existentes mejoró para las provincias, pero con dos claras beneficiarias: la CABA y la provincia de Buenos Aires. Con todo, las provincias cerraron el año 2019 con una participación de 32% en el total recaudado por AFIP. *Para más detalle, véase Informe Mensual nº 136. El federalista. Más parches sobre un sistema en deuda.* 

La carga tributaria está creciendo nuevamente en la gestión del Frente de Todos. La presión tributaria alcanzaría niveles del 24,8% del PBI el año próximo, lo que significa un aumento de 1,4 pp en dos años. La creación del impuesto PAIS y el nuevo impuesto a la riqueza son parte de la explicación, sumando 0,9 y 0,8 pp respectivamente. Ninguno de los dos será coparticipado a las provincias.

El primero de ellos fue creado por la ley de solidaridad en diciembre 2019, previo a la pandemia. No hay racional para no coparticipar ese impuesto. Los \$ 110.000 M recaudados en los primeros 9 meses del año fueron una fuente de discrecionalidad para el Ejecutivo Nacional. Un impuesto que lejos de ser solidario con las provincias, que soportan resultados adversos, fueron centralizados. Esta distorsión seguirá estando vigente para el 2021 donde se espera recaudar alrededor de \$ 330.000 M.

Tampoco se está discutiendo la creación del aporte solidario que harían las grandes fortunas, proyecto que no está en la Ley de Presupuesto 2021 debido a que no fue aún sancionado, pero que muy posiblemente sea implementado. El recaudador y beneficiario de esos fondos, que se estiman en \$ 300 MM (0,8% del PBI), será nuevamente el Tesoro sin asignación a las provincias. La ley solo menciona que debe gastarse con un criterio federal siendo muy errática en la semántica dando espacio a más centralismo y discrecionalidad.

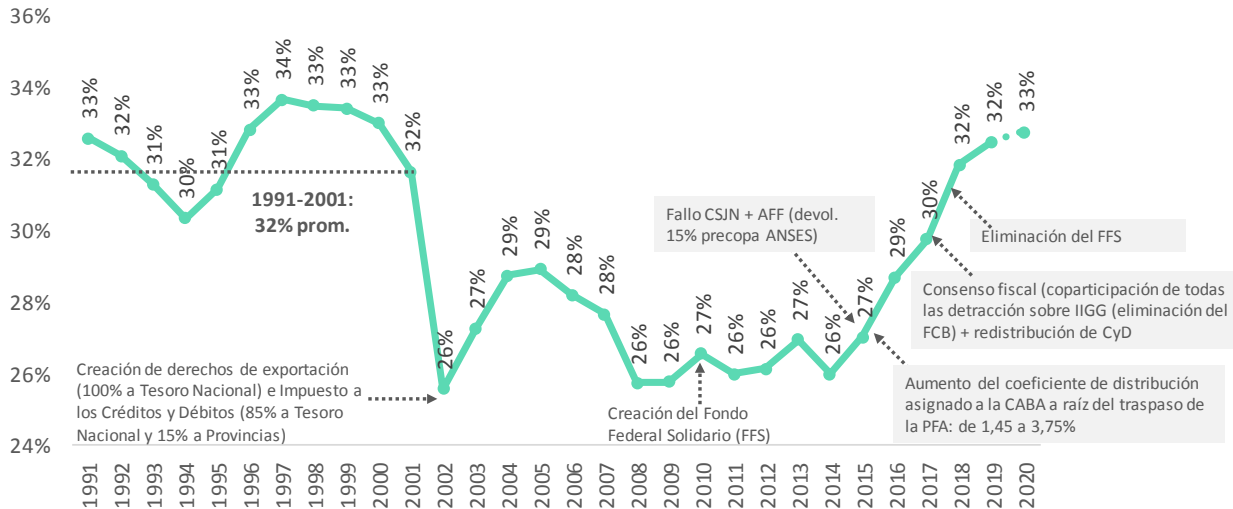
¹ Hasta 2015 las provincias participaron del 15% de la recaudación del Impuesto a los Créditos y Débitos (solo se coparticipaba 30% del total); entre 2016 y 2018 la participación fue creciendo gradualmente a raíz de la eliminación progresiva de la pre coparticipación del 15% destinada a ANSES; en adelante, en base al Consenso Fiscal, se asignó enteramente al financiamiento de ANSES y las provincias dejaron de percibir recursos de este impuesto. Respecto a la participación en la recaudación de Derechos de exportación, desde abril 2009 hasta agosto 2018, a las provincias sólo correspondió el 30% de lo recaudado por retenciones a la soja (Fondo Federal Solidario).

² No se consideran los recursos devenidos del Sinceramiento Fiscal por \$ 147 MM en 2016/17.

Con todo el 100% del incremento de la presión tributaria de estos años se habrá concentrado en las arcas de la Nación, sin ninguna participación de las provincias. Esto significa que las transferencias automáticas volverán a ceder terreno a las discrecionales. En 2021 caerían a 30,9% del total recaudado, 2,3 pp interanual.

Recursos de origen nacional (RON)

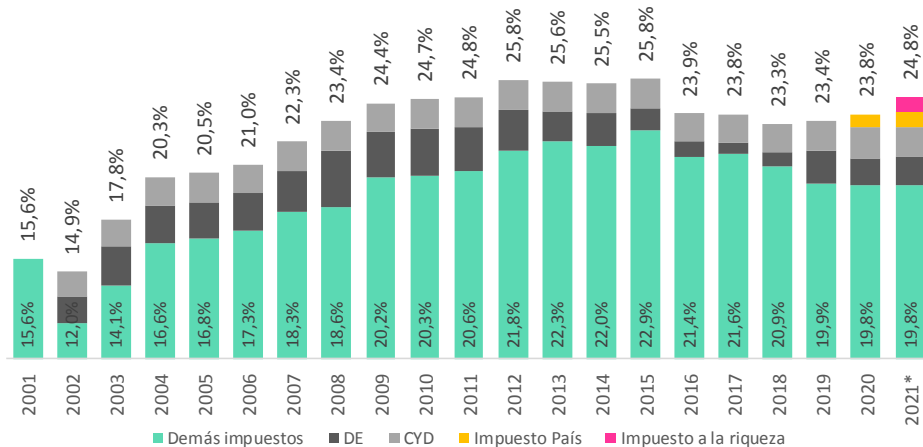
% recaudación AFIP (no incluye Sincenramiento Fiscal)



Fuente: LCG en base a AFIP

Presión tributaria

Impuestos nacionales en % del PBI



2021 vs 2019:
 Imp. riqueza: +0,8 pp
 Imp. País: +0,9 pp
 Créditos y Débitos: +0,1 pp
 Derechos de Exportación: -0,3 pp

Fuente: LCG en base a AFIP
 * asume proyecciones del Presupuesto 2021

Sin embargo, y quizás de una manera menos visibilizada, debería considerarse que adicionalmente el Gobierno Nacional dispone del señoraje (del cual forma parte el impuesto inflacionario) como fuente unilateral de recursos. En efecto, este año la emisión monetaria será inédita. En 9 meses se inyectaron \$ 1,7 Bn entre Adelantos Transitorios y transferencia del cuasifiscal y a fines de año tendremos 3 veces la base monetaria de diciembre 2019. En un modelo sin herramientas de financiamiento y con la necesidad de hacer política fiscal expansiva, se amerita utilizar esa fuente para cubrir el déficit fiscal que trepará a niveles de 8% del PBI. Pero las provincias también se encuentran ante la necesidad de hacer política anticíclica,

y podría discutirse el no acceso de estas a esta fuente, obligándolas a depender de la decisión del Leviatán para el reparto (discrecional) de los mismos.

El año que viene se seguirá con la política de emisión y con la implementación del impuesto PAIS y comenzaría a regir el impuesto a las grandes fortunas. Asumiendo que el 50% el déficit fiscal proyectado (6% del PBI) se financia vía emisión, el Gobierno Nacional dispondrá de \$ 1,5 Bn (3,9% del PBI), de los cuales las provincias se mantendrán excluidas. De coparticiparse, según los coeficientes de la Ley 23.548, les correspondería \$ 860 MM de este total (2,3% del PBI).

Nuevos <impuestos> no coparticipados con las provincias

Proyección 2021

	Coeficientes	Impuesto País	Impuesto a las Grandes Fortunas	Impuesto inflacionario *	TOTAL	
	%	\$M	\$ M	\$M	\$M	%PBI
TOTAL	100%	342,0	300,0	1.126,8	1.469	3,9%
Tesoro	40,24%	137,6	120,7	453,4	591	1,6%
Provincias	57,36%	196,2	172,1	646,4	843	2,2%
CABA	1,40%	4,8	4,2	15,8	21	0,1%
ATN	1,00%	3,4	3,0	11,3	15	0,0%
<i>Distribución Secundaria Según Coparticipación</i>						
BUENOS AIRES	21,7%	74,2	65,1	244,5	319	0,9%
CATAMARCA	2,7%	9,3	8,2	30,7	40	0,1%
CÓRDOBA	8,8%	30,0	26,3	98,8	129	0,3%
CORRIENTES	3,7%	12,6	11,0	41,4	54	0,1%
CHACO	4,9%	16,9	14,8	55,5	72	0,2%
CHUBUT	1,6%	5,3	4,7	17,6	23	0,1%
ENTRE RÍOS	4,8%	16,5	14,5	54,4	71	0,2%
FORMOSA	3,6%	12,3	10,8	40,5	53	0,1%
JUJUY	2,8%	9,6	8,4	31,6	41	0,1%
LA PAMPA	1,9%	6,4	5,6	21,2	28	0,1%
LA RIOJA	2,0%	7,0	6,1	23,1	30	0,1%
MENDOZA	4,1%	14,1	12,4	46,4	61	0,2%
MISIONES	3,3%	11,2	9,8	36,8	48	0,1%
NEUQUÉN	1,7%	5,9	5,1	19,3	25	0,1%
RÍO NEGRO	2,5%	8,5	7,5	28,1	37	0,1%
SALTA	3,8%	13,0	11,4	42,7	56	0,1%
SAN JUAN	3,3%	11,4	10,0	37,6	49	0,1%
SAN LUIS	2,3%	7,7	6,8	25,4	33	0,1%
SANTA CRUZ	1,6%	5,3	4,7	17,6	23	0,1%
SANTA FE	9,0%	30,6	26,9	100,9	132	0,4%
SGO. DEL ESTERO	4,1%	14,0	12,2	46,0	60	0,2%
TUCUMÁN	4,7%	16,1	14,1	53,0	69	0,2%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	4,2	3,7	13,7	18	0,0%

Fuente: LCG

* Financiamiento del BCRA al Tesoro (Adelantos Transitorios + Transferencias de Utilidades)