



Según el Presupuesto Nacional 2021, este año las provincias vuelven a disminuir su participación automática en el total de recaudación nacional

INFORME ECONÓMICO

15 de octubre de 2020

Instituto Argentino de Análisis Fiscal

www.iaraf.org/ @IarafArg/e-mail: contacto@iaraf.org

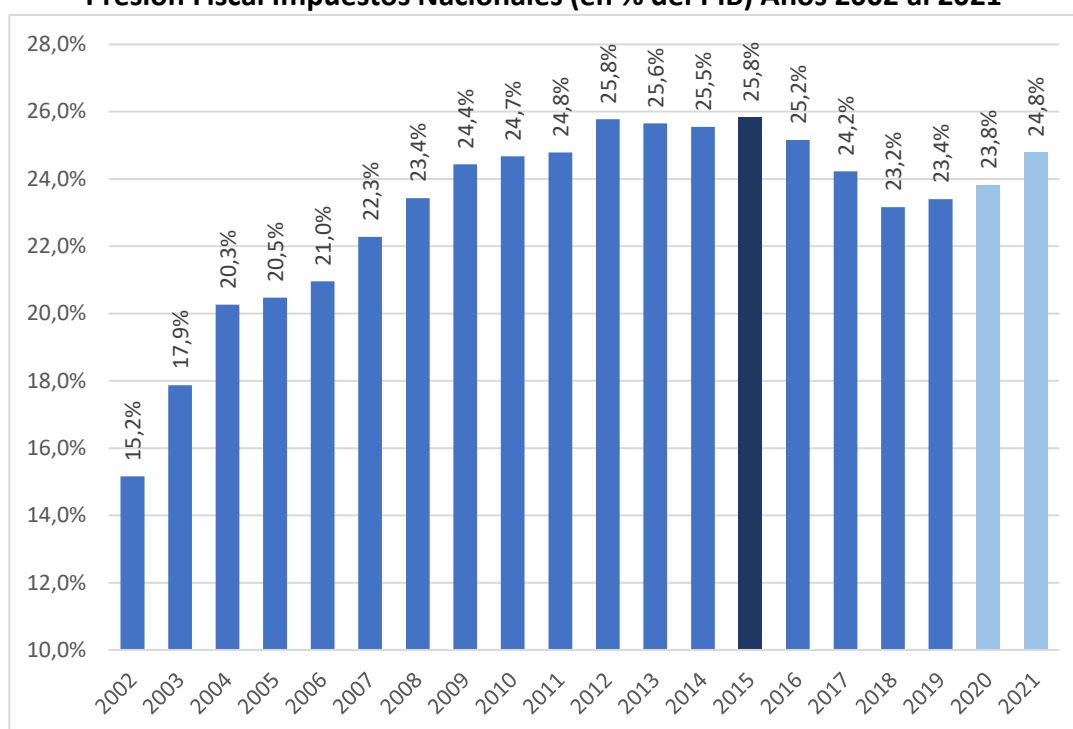
ISSN 2250-7329

Según el Presupuesto Nacional 2021, este año las provincias vuelven a disminuir su participación automática en el total de recaudación nacional

El Poder Ejecutivo Nacional presentó el proyecto de presupuesto nacional para 2021, en el que se incorpora la proyección de cierre anual 2020 y 2021 para la recaudación total de los impuestos y aportes y contribuciones a la seguridad social que se cobran a nivel nacional en nuestro país.

En líneas generales, las proyecciones contenidas en el presupuesto marcan un retorno al sendero de crecimiento de la presión fiscal en Argentina, que será del 0,4% del PIB en 2020 respecto a 2019 y de 1% del PIB en 2021, cuando según el gobierno llegaría a 24,8% del producto¹.

Presión Fiscal Impuestos Nacionales (en % del PIB) Años 2002 al 2021*



*2020 y 2021 según Proyecto de Presupuesto Nacional 2021

Fuente: IARAF con datos de AFIP y Proyecto de Presupuesto Nacional 2021

Tanto para 2020 como para 2021 la evolución de la recaudación no será homogénea por tipo de impuesto. Así, para 2020, si bien la recaudación de todos los tributos considerados en conjunto subiría 0,4 p.p. del PIB respecto a 2019, esta suba de la presión efectiva está determinada por el nuevo impuesto PAIS y por el aumento de Bienes Personales, puesto que sin considerar estos tributos, la presión efectiva (Recaudación total como % del PIB) hubiera caído 0,7 p.p. respecto a la de 2019. Para

¹ El proyecto no incorpora modificaciones tributarias específicas como las que actualmente están en debate, caso concreto del aporte solidario extraordinario que acaba de tener dictamen favorable para su tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación.

el próximo año 2021 nuevamente subiría la presión tributaria, esta vez porque la recaudación real crecería más que la recuperación real de la actividad. Según el proyecto presupuestario, aumentaría el tamaño de la torta de actividad económica, pero a la vez aumentaría más la porción que se llevan los impuestos, entre ellos los relacionados al comercio exterior y los tributos relacionados a la actividad interna, donde el principal impulso vendría dado por IVA. Finalmente, se espera un aumento del impuesto PAIS y una leve caída de Bienes Personales.

¿En qué niveles de gobierno queda la mayor presión tributaria efectiva?

A través del esquema de coparticipación, la recaudación de impuestos que se cobran a nivel nacional se reparte con los niveles inferiores de gobierno, por lo que los cambios que sufra la recaudación se proyectan luego como cambios en los ingresos de los distintos niveles. No obstante, esto no ocurre de manera directa o proporcional, por cuanto no todos los tributos se coparticipan, y aun los que se coparticipan no lo hacen todos en igual proporción. Sin entrar en mayores detalles, hay que considerar que los recursos de la Seguridad social y del Comercio exterior no se coparticipan, de manera tal que lo que ocurra con su recaudación impacta completamente en el nivel nacional de gobierno. Lo mismo ocurre con otros tributos que no se coparticipan como el impuesto PAIS y el impuesto al cheque.

Para 2020 se espera que la coparticipación a provincias y a la CABA alcance los \$2.128.431 millones, resultando un 30,6% superior a la de 2019 (es decir que en términos reales mostrará una caída), mientras que se espera que estas transferencias automáticas crezcan un 39,4% interanual en 2021 hasta alcanzar los \$2.967.970 millones. Cabe señalar que en estas cifras se considera el nuevo coeficiente de CABA, 2,32%, que resulta 1,18 puntos porcentuales inferior al 3,5% que era su coeficiente previo al cambio. Este flujo pasa a ser distribuido por fuera de la coparticipación a través de un Fondo destinado íntegramente a la provincia de Buenos Aires (Fondo para el Fortalecimiento Fiscal bonaerense).

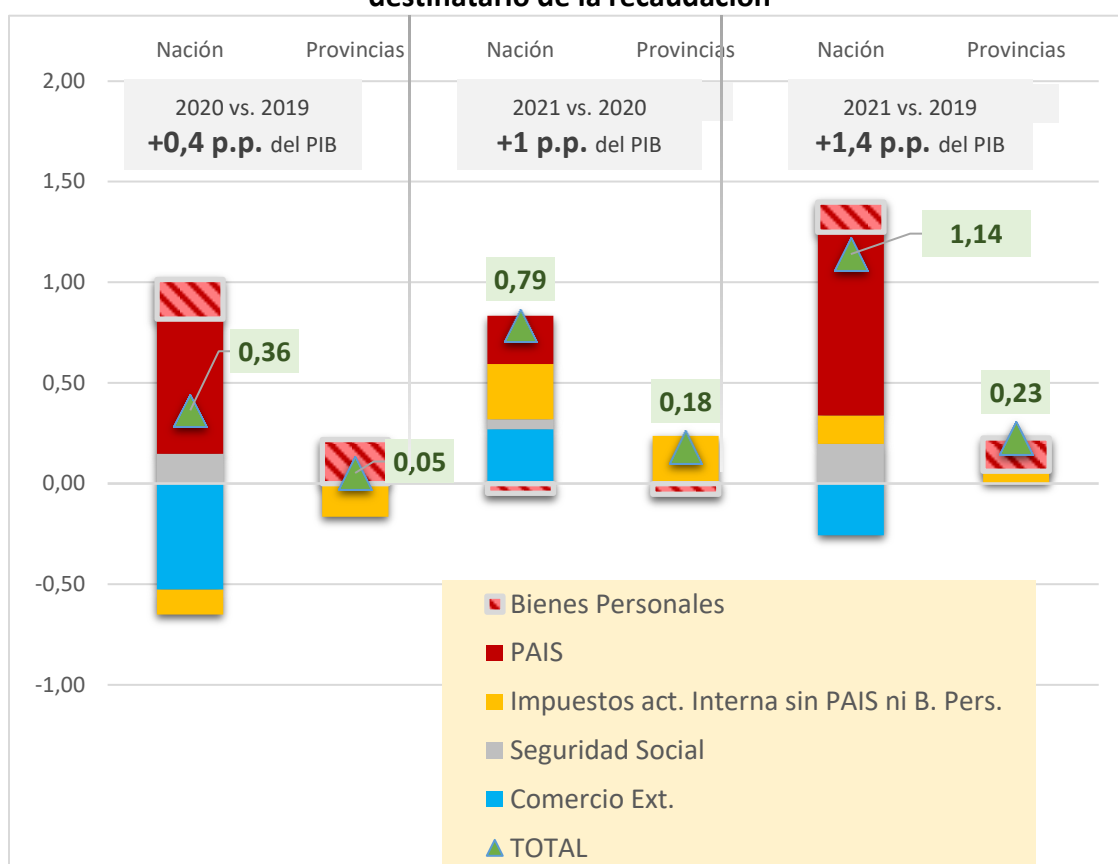
Para comparar la magnitud de la coparticipación en relación a la recaudación, resulta clave analizar las evoluciones particulares que tendrían los distintos impuestos cobrados a nivel nacional teniendo en vista cómo se reparten a nivel federal. Se pueden tomar cuatro agregados diferentes: por un lado los recursos de la Seguridad social (aportes y contribuciones), por otro los impuestos directamente relacionados al Comercio exterior (derechos de exportación, derechos de importación y tasa de estadística). Ambos grupos de tributos quedan completamente en la esfera nacional. Un tercer grupo serían los impuestos más relacionados con la actividad interna (IVA, Ganancias, IDCB, Internos, Monotributo y Combustibles, entre los principales) y un cuarto grupo los impuestos internos que

sufrieron alteraciones legales fuertes en 2020: Bienes Personales (con gran aumento de alícuotas) y PAIS (nuevo impuesto).

Los principales recursos que integran la masa coparticipable son IVA, Ganancias, Bienes personales, Combustibles, e Internos coparticipados.

Precisamente, utilizando las clasificaciones por grupo de tributos arriba descriptas, puede verse que el aumento de la presión tributaria efectiva que ocurriría entre 2019 y 2020 por 0,4 p.p. del PIB queda en un 90% en el nivel nacional de gobierno. Asimismo, el crecimiento esperado en la presión efectiva de 2021 respecto a 2020 por casi 1 p.p. del PIB quedaría en un 80% en el nivel nacional, recibiendo los niveles inferiores de gobierno un 20% del mencionado aumento de la presión efectiva. Si al análisis se lo hace comparando 2019 con 2021, del aumento de 1,39 p.p. del PIB de recaudación total de impuestos cobrados a nivel nacional en estos dos años, se dirigirían a Nación 1,15 p.p., mientras que las provincias recibirían el equivalente a 0,24 p.p. del producto. Es decir que el gobierno nacional se quedaría con el 83% del aumento de la presión tributaria del bienio.

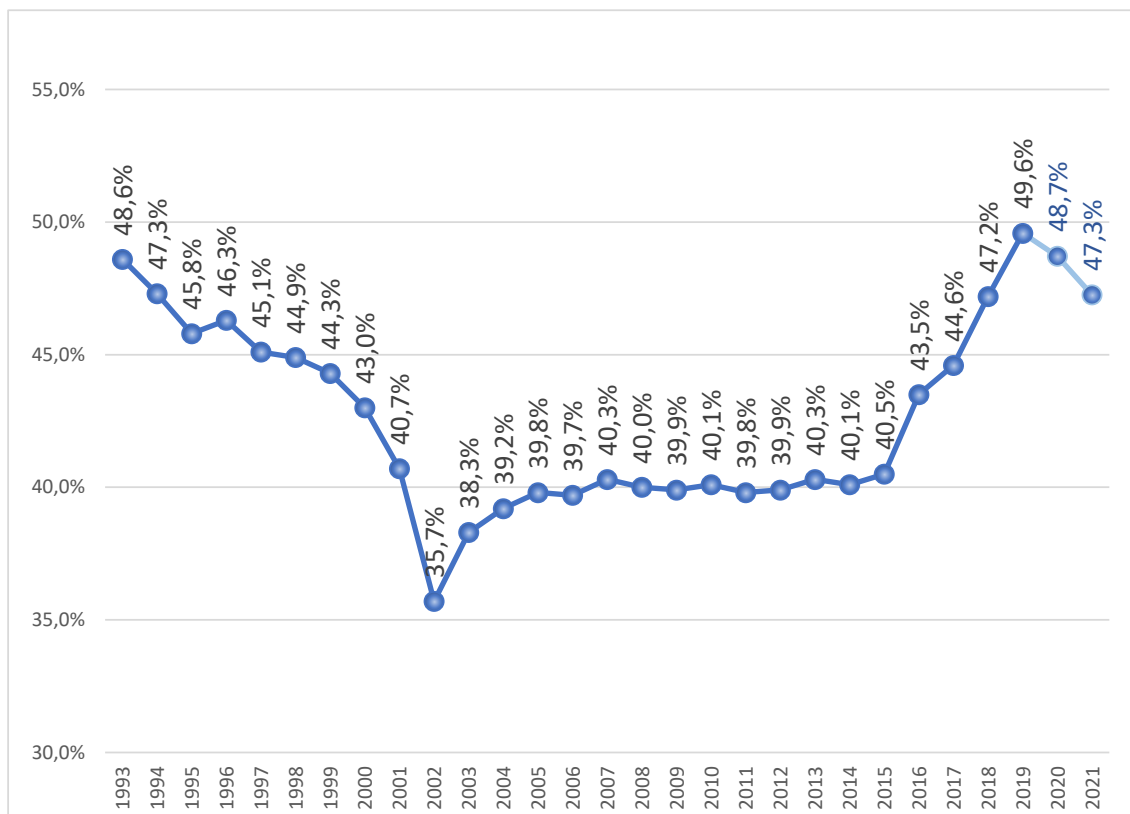
Variación de la presión tributaria en porcentaje del PIB. Por grupo de tributos y por nivel destinatario de la recaudación



Fuente: IARAF en base a AFIP y Proyecto de Presupuesto 2021

Por lo tanto, teniendo en cuenta el monto de transferencias automáticas de la coparticipación a provincias y CABA (con su nuevo coeficiente) y las previsiones de recaudación, puede analizarse qué ocurrirá con la parte de la torta con la que se quedan las provincias en este periodo. Para contar con una perspectiva histórica, se muestra a continuación cuál fue la participación del consolidado de provincias + CABA en la recaudación de impuestos nacionales netos de los recursos de la Seguridad Social y de los impuestos al comercio exterior, cuya potestad es, como se dijo, exclusivamente del nivel federal.

Transferencias automáticas a provincias como % de la Recaudación Total de Impuestos Nacionales (sin Seguridad Social ni Comercio Exterior).



Fuente: IARAF en base a Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y DNAP. 2020 y 2021 según Proyecto de Presupuesto 2021.

Puede apreciarse cómo las provincias fueron perdiendo participación primaria durante la década del 1990 fruto de las detracciones que fueron sufriendo en esos años para la Seguridad Social (precoparticipación del 15%, asignación específica de impuestos) y la inclusión de impuestos no coparticipables o con un elevado porcentaje no coparticipable (el caso del impuesto al cheque en 2001). Luego hasta 2015 se produjo una estabilización en alrededor de un 40% de los impuestos

recaudados a nivel nacional, situación que cambió notoriamente en 2016 con la devolución (gradual) de la preparticipación del 15%, el aumento del coeficiente de CABA del 1,4% al 3,75% (que posteriormente sería reducido al 3,5%), y luego con el consenso fiscal de 2017 que para los siguientes años aumentó la participación primaria de provincias básicamente por la restitución parcial del Fondo del Conurbano Bonaerense a la provincia de Buenos Aires, lo que llevó a que en 2019 la participación del Consolidado provincias + CABA sea la más alta de los últimos 27 años, casi llegando a la marca del reparto 50/50 entre Nación y provincias.

Frente a la evolución particular que mostrarían los impuestos cobrados a nivel nacional y la parte que le corresponde automáticamente a provincias y CABA de los mismos a través de la coparticipación, para 2020 y 2021 se estima que esta participación se reducirá hasta un valor similar al que tuvo en 2018.