



**INSTITUTO ARGENTINO
DE ANALISIS FISCAL**

Radiografía de la coparticipación federal de impuestos en los últimos 28 años

**Impacto del Decreto 735/2020 sobre la distribución de recursos entre
provincias y CABA para 2020 y 2021**

INFORME ECONÓMICO

Autores:

Nadin Argañaraz

Ariel Barraud

11 de septiembre de 2020

Instituto Argentino de Análisis Fiscal
www.iaraf.org / [@IarafArg](https://twitter.com/IarafArg) / e-mail: contacto@iaraf.org
ISSN 2250-7329

Radiografía de la coparticipación federal de impuestos en los últimos 28 años. Impacto del Decreto 735/2020 sobre la distribución de recursos entre provincias y CABA

La firma del Decreto 735/2020 por parte del Poder Ejecutivo Nacional dio origen a un nuevo Fondo¹ dentro del laberinto de la coparticipación en Argentina, y volvió a poner en debate el funcionamiento del federalismo en nuestro país. En este informe se repasa la evolución del reparto de recursos, y se indica el impacto de la medida sobre el mismo, tanto en lo que resta de 2020, como para el próximo año 2021.

Argentina es un país organizado políticamente con una estructura federal. Como tal, deben establecerse arreglos institucionales respecto a las potestades de gasto de cada nivel de gobierno, y a la manera en que se recaudarán los ingresos necesarios para solventarlos. Puesto que hay tributos cuya administración tributaria es más eficiente si se realiza de manera centralizada, se requiere también un arreglo respecto al reparto de dichos recursos entre el nivel nacional y los provinciales y municipales. Asimismo, dentro de esta coordinación financiera, se incluyen objetivos (como los incluidos en la Constitución de 1994) de búsqueda de mejor desarrollo económico y de calidad de vida, en un marco de solidaridad pero también de equidad. El sistema de coparticipación de impuestos actualmente vigente está fundado en la Ley 23.548 del año 1988 y sus modificatorias y complementarias, cuerpo legal que permanentemente queda sujeto a controversias, en tanto que no se apoya en bases objetivas para establecer el prorratio de recursos.

En este marco, el reparto de fondos públicos entre el nivel nacional y las provincias se denomina **distribución primaria**, mientras que el reparto de los fondos entre las propias provincias se denomina **distribución secundaria**. En ambos casos, considerados individualmente, se trata de “**juegos de suma cero**”, es decir que en el reparto primario todo lo que ganen de participación las provincias lo resignará el nivel federal (y

¹ Fondo para el Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires.

viceversa), y en el caso de la distribución secundaria, el aumento de la participación de una jurisdicción sólo podrá ocurrir si cae la porción que se lleva el resto.

Una particularidad adicional que va al corazón del debate actual es el caso de **CABA**, la cual no obstante se la considera como integrante del conjunto subnacional, **obtiene su porcentaje de coparticipación de la participación legal del Tesoro Nacional**, de manera que todo lo que ocurra legalmente con el coeficiente de CABA afecta la distribución primaria y no la secundaria.

En este informe se considera la suma de “*provincias + CABA*” como el consolidado provincial, por lo que no obstante lo anteriormente referido respecto al coeficiente legal, se puede **integrar a CABA con provincias para el análisis del reparto secundario efectivo**, es decir el verificado en las transferencias efectivamente enviadas.

Claramente, además de las transferencias automáticas por la vía de la coparticipación, se verifican otras transferencias discrecionales de fondos dirigidas por Nación a Provincias y Municipios, que no serán consideradas en este análisis.²

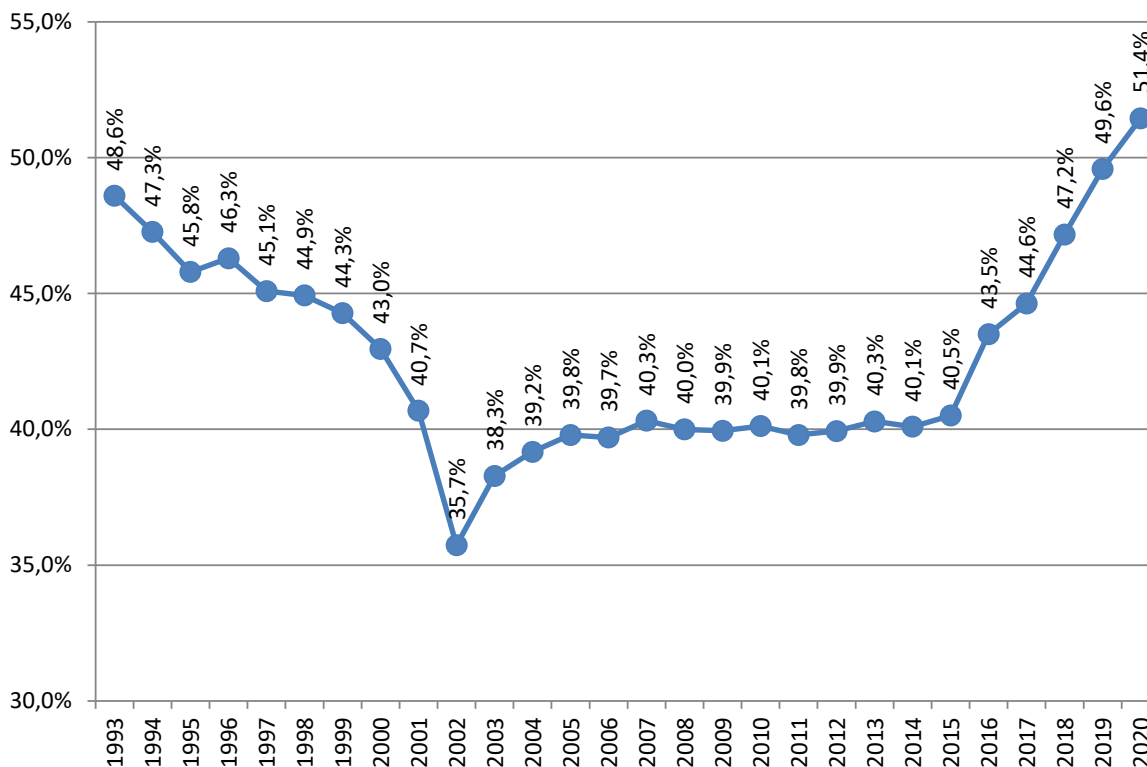
Distribución primaria

En el Gráfico 1 se aprecia que el consolidado provincial fue 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 sucesiva inclusión de impuestos no coparticipables. La situación cambió desde 2016 con la devolución gradual de la **precoparticipación del 15%**, y con el **aumento del coeficiente de CABA** desde el 1,4% establecido en 2003 al 3,75% (en 2018 se redujo a 3,5%), y luego con el **consenso fiscal de 2017** que para los siguientes años aumenta la participación primaria de provincias básicamente por la restitución parcial del Fondo del Conurbano Bonaerense a la provincia de Buenos Aires. Para 2020, último año de restitución gradual de la *precoparticipación*, se estima que la participación volverá a subir hasta superar el 51% y convertirse en la más alta de los últimos 28 años.

² El análisis se centra exclusivamente en la coparticipación; pero en la medida que transferencias no automáticas tomen dimensiones relevantes podrían terminar alterando el reparto de recursos.

Es decir que en los últimos años el tamaño de la torta a repartir entre provincias creció. De no mediar modificaciones, desde 2021 no se espera que continúe creciendo.

Gráfico 1. Transferencias automáticas a provincias + CABA como % de la Recaudación Total de Impuestos Nacionales (sin Seguridad Social ni Comercio Exterior). Años 1993 a 2020*



Fuente: IARAF en base a Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y DNAP. No incluye blanqueo en 2016 y 2017. *2020 estimado.

Distribución secundaria y el Decreto 735/2020

Para poder evaluar la situación relativa de cada provincia, y de esa manera determinar si ganó o perdió participación en la *distribución de la torta* de recursos de las provincias, resulta útil analizar la evolución del reparto secundario efectivamente verificado. En el Gráfico 2 y en el Cuadro 1 se aprecia la evolución en los últimos 28 años.

Resalta la participación de la provincia de Buenos Aires, no solamente por ser la más elevada, sino por su evolución diferencial. En los tres años posteriores a la

implementación del Fondo del Conurbano Bonaerense en 1992, su coeficiente secundario efectivo estuvo por encima del 24%. Con el tope de \$650 millones establecido para dicho fondo en 1996, la participación se estabilizó apenas por debajo del 24% hasta 2002. La falta de actualización de este tope llevó a la participación secundaria de la provincia a caer año tras año hasta llegar al mínimo histórico en 2016 (18%). La contrapartida fue el aumento en la participación del resto de jurisdicciones.

Como fruto del consenso fiscal de 2017, para el año 2020 se esperaba que la provincia de Buenos Aires recupere la participación de 2003. Otra jurisdicción que incrementó drásticamente su participación secundaria en los últimos años fue CABA, que desde 2016 vio subir en más de 3 puntos su porcentaje secundario (de 1,9% a 5%) por la ya mencionada modificación en su coeficiente legal fruto del traspaso del gasto en seguridad decidido en aquel año.

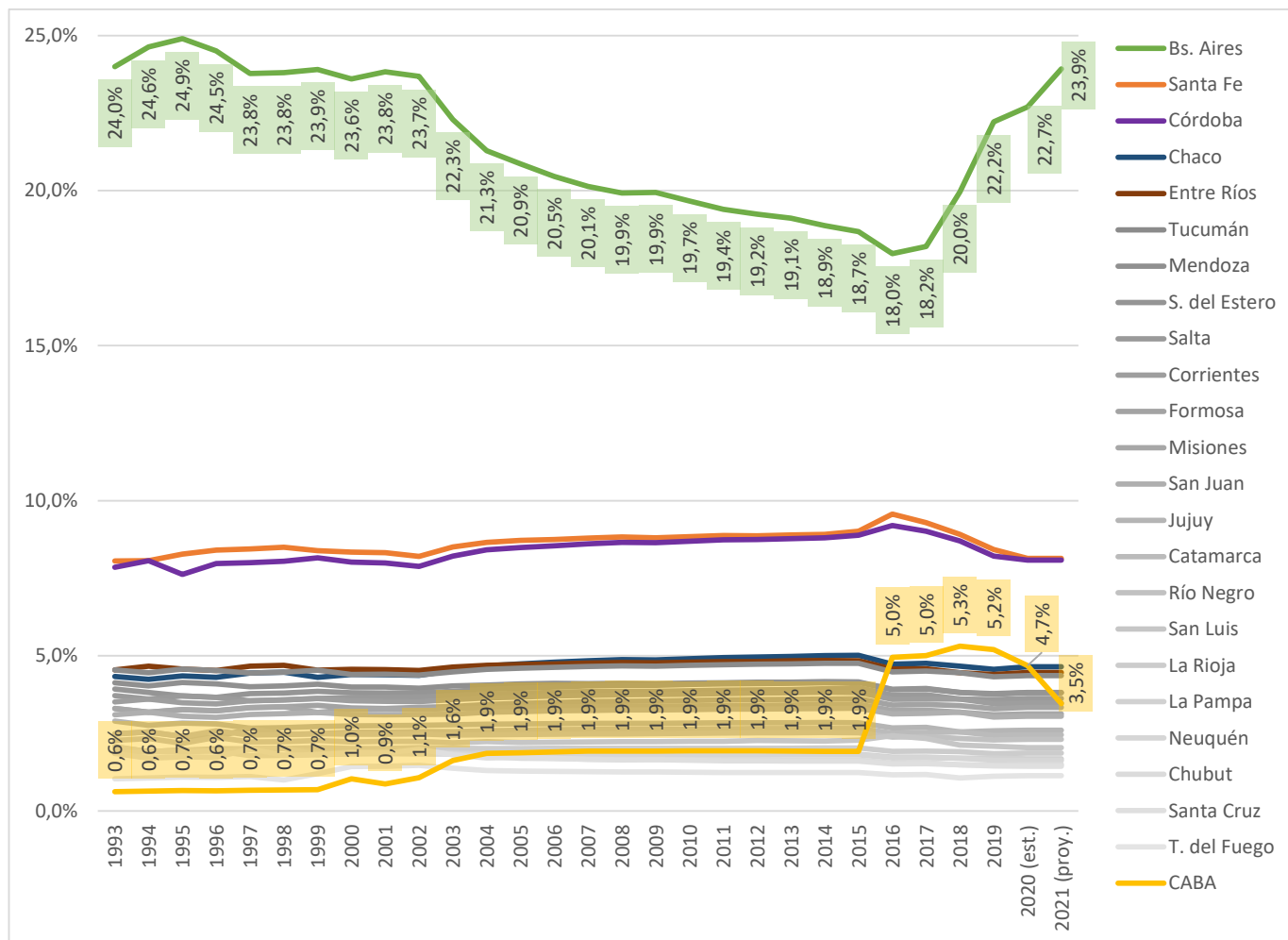
Queda claro en esta perspectiva histórica que, **en los cambios recientes de la coparticipación, las ganadoras del reparto fueron CABA y la provincia de Buenos Aires.**

Precisamente en este contexto y exclusivamente entre estos “ganadores” se está verificando el reciente debate. La implementación del nuevo **Decreto 735/2020** deroga los decretos anteriores respecto al coeficiente legal de coparticipación de CABA, fija un nuevo coeficiente para dicha jurisdicción que resulta 1,18 puntos porcentuales inferior al vigente previamente, y crea precisamente con dicho coeficiente un Fondo que se destinará específicamente a la Provincia de Buenos Aires.

Queda claro que el efecto agregado de la medida resulta **neutro para la distribución primaria** (ya que lo que “recupera” el Tesoro Nacional del coeficiente de CABA lo aplica inmediata y automáticamente a un Fondo para Buenos Aires), y también resulta **neutro para la participación secundaria de todo el consolidado provincial, con la lógica excepción de CABA y Buenos Aires.** Tal y como se describió anteriormente, por ser la coparticipación un juego de suma cero, lo que resignará **CABA** en lo que queda de 2020 (la medida ya está en curso y no es retroactiva, por lo que se estima su efecto sólo para lo que queda del año) **reducirán su participación secundaria efectiva en 0,5 puntos porcentuales** que, como no puede ser de otra manera, se transformarán en puntos de crecimiento para Buenos Aires.

El efecto completo de la medida para un año fiscal puede apreciarse para 2021, año para el cual se proyecta que CABA pierda 1,7 puntos de participación secundaria (respecto al coeficiente efectivo de 2019) que irán a formar parte del aumento de coeficiente secundario efectivo de la provincia de Buenos Aires, que llegaría así al 24%, su participación promedio de la década de 1990.

Gráfico 2. Distribución secundaria. Participación de cada jurisdicción en las Transferencias automáticas a provincias. Años 1993 a 2021*



Fuente: IARAF en base a Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y DNAP.
 *2020 estimado; 2021 proyectado. Incluye efecto Decreto 735/2020

Cuadro 1. Distribución secundaria. Coeficiente efectivo de cada jurisdicción. Años 1993 a 2021*

Jurisdicción	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (est.)	2021 (proy.)	
Bs. Aires	24,0%	24,6%	24,9%	24,5%	23,8%	23,8%	23,9%	23,6%	23,8%	23,7%	22,3%	21,3%	20,9%	20,5%	20,1%	19,9%	19,9%	19,7%	19,4%	19,2%	19,1%	18,9%	18,7%	18,0%	18,2%	20,0%	22,2%	22,7%	23,9%	
Santa Fe	8,1%	8,1%	8,3%	8,4%	8,4%	8,5%	8,4%	8,3%	8,3%	8,2%	8,5%	8,7%	8,7%	8,8%	8,8%	8,8%	8,8%	8,8%	8,9%	8,9%	8,9%	8,9%	9,0%	9,6%	9,3%	8,9%	8,4%	8,1%	8,1%	
Córdoba	7,9%	8,1%	7,6%	8,0%	8,0%	8,1%	8,2%	8,0%	8,0%	7,9%	8,2%	8,4%	8,5%	8,5%	8,6%	8,7%	8,6%	8,7%	8,7%	8,8%	8,8%	8,8%	8,9%	9,2%	9,0%	8,7%	8,2%	8,1%	8,1%	
CABA	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	1,0%	0,9%	1,1%	1,6%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	5,0%	5,0%	5,3%	5,2%	4,7%	3,5%	
Chaco	4,3%	4,2%	4,4%	4,3%	4,4%	4,5%	4,3%	4,4%	4,4%	4,4%	4,5%	4,7%	4,7%	4,8%	4,8%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	4,7%	4,8%	4,7%	4,6%	4,6%	4,6%
Entre Ríos	4,5%	4,7%	4,6%	4,5%	4,7%	4,7%	4,5%	4,6%	4,6%	4,5%	4,6%	4,7%	4,7%	4,7%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,9%	4,8%	4,6%	4,6%	4,5%	4,4%	4,5%	4,5%	
Tucumán	4,5%	4,5%	4,6%	4,5%	4,4%	4,5%	4,5%	4,4%	4,4%	4,4%	4,5%	4,6%	4,6%	4,6%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,8%	4,8%	4,5%	4,5%	4,5%	4,3%	4,4%	4,4%	
Mendoza	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	4,0%	4,0%	4,1%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,2%	4,2%	4,2%	3,9%	3,9%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
S. del Estero	3,9%	3,8%	3,7%	3,7%	3,8%	3,8%	3,9%	3,8%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	3,9%	3,9%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	
Salta	3,7%	3,6%	3,7%	3,7%	3,6%	3,6%	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	4,0%	3,7%	3,7%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	
Corrientes	3,5%	3,6%	3,5%	3,4%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,5%	3,5%	3,6%	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,6%	3,6%	3,6%	3,5%	3,5%	3,5%	
Formosa	3,3%	3,2%	3,3%	3,2%	3,3%	3,4%	3,4%	3,3%	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,4%	3,4%	3,4%	3,3%	3,3%	3,3%	
Misiones	3,3%	3,2%	3,3%	3,2%	3,3%	3,4%	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,2%	3,3%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%	
San Juan	3,1%	3,2%	3,1%	3,0%	3,1%	3,1%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,1%	3,2%	3,2%	3,0%	3,1%	3,1%	
Jujuy	2,9%	2,8%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,5%	2,6%	2,6%	2,6%	
Catamarca	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	2,7%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,5%	2,5%
Río Negro	2,5%	2,5%	2,4%	2,6%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	
San Luis	2,3%	2,3%	2,2%	2,4%	2,2%	2,2%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,4%	2,3%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%
La Rioja	2,1%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,9%	1,9%	
La Pampa	2,0%	1,9%	2,0%	1,9%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
Neuquén	2,1%	1,9%	2,0%	1,9%	2,0%	2,0%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
Chubut	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Santa Cruz	1,9%	1,7%	1,7%	1,7%	2,0%	1,8%	1,8%	1,9%	1,9%	2,0%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%
T. del Fuego	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,2%	1,4%	1,4%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	

Fuente: IARAF en base a Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y DNAP.

***2020 estimado; 2021 proyectado. Incluye efecto Decreto 735/2020**