

Tel: (0351) 4726525
ieralcordoba@ieral.org
www.ieral.org

Autor:

Nadín Argañaraz

| | |
|---|-----------|
| Resumen Ejecutivo | 2 |
| I. Introducción | 6 |
| II. ¿Cuánta coparticipación resignan los gobiernos provinciales debido a las retenciones?..... | 7 |
| III. ¿Qué sucede si se efectúa el cálculo de la pérdida en términos per cápita?..... | 10 |

7 de Abril de 2008

Retenciones y coparticipación de impuestos: ¿Cuánto ingreso están resignando las provincias?

Resumen Ejecutivo

En estos días ha tomado fuerza el debate sobre impuestos coparticipables versus impuestos no coparticipables, a raíz de lo sucedido a partir de la implementación de retenciones móviles a las exportaciones de cereales y oleaginosas.

En este trabajo se pretende ahondar en la pérdida de ingresos coparticipables que tienen los gobiernos provinciales a raíz de las retenciones a las exportaciones.

Debe quedar bien claro que no se trata de un análisis de residuos fiscales, es decir que solamente se tiene en cuenta la coparticipación de impuestos y no los gastos que la Nación puede ejecutar en cada jurisdicción financiados con el producido de las retenciones

La manera de calcular la pérdida de recursos coparticipados originada en la existencia de las retenciones, es suponiendo su no existencia.

Bajo la hipótesis de la no existencia de retenciones, suponiendo que los agentes involucrados en las actividades agrícolas no están incurriendo en pérdidas en la actualidad, toda la recaudación actual pasaría a incrementar las ganancias de los productores, es decir sería una ganancia incremental.

Sin embargo, si se considera únicamente la recaudación por concepto de derechos de exportación, se tiene una imagen parcial de la situación. Las ganancias resignadas por los productores no se agotan en los derechos de exportación, sino que existen otros conceptos que implican pérdida de beneficios para ellos (transferencias implícitas hacia los consumidores domésticos, transferencias a los exportadores y pérdida de eficiencia del impuesto). En consecuencia, la ganancia potencial de los productores debido a la eliminación hipotética de las retenciones excede a la recaudación generada por estas últimas.

Habiendo expuesto esto, para calcular la ganancia incremental de los productores se debe adicionar a la recaudación estimada de derechos de exportación una valoración de las transferencias a los consumidores domésticos y a los exportadores y de la pérdida de eficiencia. Esto arrojaría una ganancia incremental de \$46.331 millones (US\$14.524 millones).

Este incremento en el ingreso y ganancia de los productores tendría un efecto directo sobre los recursos fiscales coparticipables. En forma simple, las retenciones más las transferencias a consumidores y las pérdidas de eficiencia, quedarían en manos de los productores, elevando la ganancia imponible a nivel nacional. Esta suba los obligaría a tributar más Impuesto a las Ganancias.

Para el cálculo del incremento potencial de la recaudación de dicho gravamen, se considera una alícuota del 28,28% correspondiente a una estructura de explotaciones agropecuarias, en la cual coexisten sociedades y empresas unipersonales que tributan. El cálculo surge de considerar una tasa de 35% para las personas jurídicas y de 17,7% para las físicas (en ambos casos se toman las alícuotas legales). Se ponderan estas alícuotas sabiendo que, según los datos del último Censo Nacional Agropecuario, aproximadamente el 60% de los agentes tienen personería jurídica, mientras que el 40% son físicas. Tomando como base imponible la recaudación de las retenciones estimada para 2008 más los otros conceptos mencionados (\$46.331 millones), la eliminación de las mismas podría implicar un aumento de la recaudación del Impuesto a las Ganancias de \$13.010 millones (US\$ 4.078 millones).

Como lo que interesa en este trabajo es determinar cuál es la parte que corresponde a cada provincia debido al sistema de distribución de recursos vigente en nuestro país, después de la distribución primaria se efectúa la distribución secundaria entre los gobiernos provinciales, de acuerdo a los coeficientes establecidos en la Ley N° 23.548 y otras. En el caso particular del Impuesto a las Ganancias, se envían a las provincias otros importes especiales como los correspondientes al Fondo de Obras de Infraestructura Básica Social y el Excedente del Conurbano Bonaerense. De este modo, se obtiene la coparticipación potencial que recibirían los gobiernos provinciales si se eliminaran los derechos de exportación bajo el esquema federal vigente (sería lo que sucedería si no existieran las retenciones a estos productos). Esto representa el sacrificio de ingresos fiscales coparticipables que hoy estarían haciendo las diversas jurisdicciones subnacionales.

De la recaudación incremental de impuesto a las ganancias el gobierno nacional obtendría unos \$8.500 millones (US\$2.670 millones), que surgen de la diferencia entre los \$13.010 millones y los \$4.540 millones (US\$ 1.423 millones) que corresponderían a las provincias.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados de este análisis:

Cuadro 1: Aumento anual de recaudación de impuestos coparticipables (Ganancias) como consecuencia de la eliminación de las retenciones bajo el sistema de coparticipación vigente

| <i>En millones de \$</i> | Aporte por DE | Recibe de DE por Copart. | Coparticipación dejada de percibir | Ratio respecto a Cop. 2007 |
|----------------------------|----------------------|---------------------------------|---|-----------------------------------|
| Buenos Aires | \$ 10.189 | \$ 0 | \$ 896 | 0,08 |
| Córdoba | \$ 8.109 | \$ 0 | \$ 555 | 0,12 |
| Santa Fe | \$ 6.979 | \$ 0 | \$ 566 | 0,12 |
| Entre Ríos | \$ 2.522 | \$ 0 | \$ 303 | 0,12 |
| Santiago del Estero | \$ 1.201 | \$ 0 | \$ 265 | 0,12 |
| Chaco | \$ 1.177 | \$ 0 | \$ 322 | 0,12 |
| Salta | \$ 791 | \$ 0 | \$ 261 | 0,12 |
| La Pampa | \$ 713 | \$ 0 | \$ 110 | 0,11 |
| Tucumán | \$ 563 | \$ 0 | \$ 311 | 0,12 |
| San Luis | \$ 237 | \$ 0 | \$ 136 | 0,11 |
| Catamarca | \$ 81 | \$ 0 | \$ 164 | 0,11 |
| Formosa | \$ 36 | \$ 0 | \$ 225 | 0,12 |
| Corrientes | \$ 24 | \$ 0 | \$ 244 | 0,12 |
| Jujuy | \$ 12 | \$ 0 | \$ 184 | 0,12 |
| TOTAL | \$ 32.634 | \$ 0 | \$ 4.540 | |

Se aprecia el monto de recursos que cada una de estas 14 jurisdicciones está resignando como consecuencia de la existencia de retenciones (en total \$4.540 millones). Están en el orden de los \$900 millones para Buenos Aires, y por encima de los \$550 millones para Santa Fe y Córdoba. Se destaca que en relación a la coparticipación recibida por las provincias en 2007, el incremento potencial se sitúa entre un 8% en Buenos Aires y alrededor del 12% en el resto.

Esta pérdida de recursos que cada jurisdicción tiene como consecuencia de la existencia de derechos sobre la exportación es de alguna manera el monto mínimo de gasto público nacional financiado con estos derechos que cada una debería demandar al gobierno nacional durante el año 2008.

Si se efectúa el análisis en términos per cápita, el panorama cambia radicalmente, tal como se lo aprecia en el cuadro siguiente.

Cuadro 2: Aumento anual de recaudación de impuestos coparticipables (Ganancias) como consecuencia de la eliminación de las retenciones bajo el sistema de coparticipación vigente en términos per cápita

| <i>En \$ per cápita</i> | Aporte por DE | Recibe de DE por Copart. | Coparticipación dejada de percibir | Ranking |
|----------------------------|----------------------|---------------------------------|---|----------------|
| Catamarca | \$ 209 | \$ 0 | \$ 422 | 1 |
| Formosa | \$ 67 | \$ 0 | \$ 417 | 2 |
| La Pampa | \$ 2.136 | \$ 0 | \$ 329 | 3 |
| San Luis | \$ 541 | \$ 0 | \$ 310 | 4 |
| Chaco | \$ 1.119 | \$ 0 | \$ 306 | 5 |
| Santiago del Estero | \$ 1.388 | \$ 0 | \$ 306 | 6 |
| Jujuy | \$ 17 | \$ 0 | \$ 270 | 7 |
| Entre Ríos | \$ 2.008 | \$ 0 | \$ 242 | 8 |
| Corrientes | \$ 24 | \$ 0 | \$ 241 | 9 |
| Salta | \$ 646 | \$ 0 | \$ 213 | 10 |
| Tucumán | \$ 382 | \$ 0 | \$ 211 | 11 |
| Santa Fe | \$ 2.152 | \$ 0 | \$ 174 | 12 |
| Córdoba | \$ 2.428 | \$ 0 | \$ 166 | 13 |
| Buenos Aires | \$ 677 | \$ 0 | \$ 59 | 14 |
| TOTAL | \$ 13.794 | \$ 0 | \$ 3.666 | |

Se puede observar que las jurisdicciones que más estarían perdiendo a causa de las retenciones serían Catamarca y Formosa, que resignarían alrededor de \$420 per cápita; luego seguirían La Pampa, San Luis, Chaco, Santiago del Estero y Jujuy, que dejarían de percibir cerca de \$300 por habitante. Aproximadamente \$200 por persona estarían perdiendo Entre Ríos, Corrientes, Salta y Tucumán y, por último, Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires perderían \$174, \$166 y \$59 respectivamente.

A priori los números anteriores parecieran ser inconsistentes. En un extremo, Córdoba, que es la provincia que más aporte per cápita de derechos de exportación hace, sería una de las que menos se perjudicaría a raíz de este impuesto no coparticipable (ocupa el lugar número trece de catorce lugares posibles). En el otro extremo, Catamarca y Formosa, que están entre las provincias que menos recaudación per cápita de retenciones aportan, serían las más perjudicadas por su existencia.

La explicación de algo que pareciera ser inconsistente se encuentre en la característica redistributiva que tiene el régimen de coparticipación vigente en nuestro país. Desde otra óptica, es baja la ponderación que tiene el componente devolutivo, que se relaciona con el hecho que una jurisdicción reciba coparticipación mucho más en línea con los recursos fiscales que se generan en su territorio geográfico. Esto pone de manifiesto que la distribución de la producción agrícola, que luego da origen a la recaudación de retenciones, está en línea con la distribución de base imponible de otros impuestos que sí son coparticipables.

Se deja para un estudio posterior la simulación de las implicancias que tendría un régimen de coparticipación con mayor ponderación del componente devolutivo. Claramente, equipararía ambos ordenamientos de las jurisdicciones, es decir el de aporte per cápita de retenciones y el de coparticipación per cápita de impuesto a las ganancias resignado a raíz de la existencia de las mismas

I. Introducción

En estos días ha tomado fuerza el debate sobre impuestos coparticipables versus impuestos no coparticipables, a raíz de lo sucedido a partir de la implementación de retenciones móviles a las exportaciones de cereales y oleaginosas.

Hay una clara realidad, que es la transferencia de ingresos que realiza el sector privado de las provincias productoras al gobierno nacional a través de la incidencia económica que implican los derechos de exportación, independientemente que sean fijas o móviles.

En este trabajo se pretende ahondar en la pérdida de ingresos coparticipables que tienen los gobiernos provinciales a raíz de las retenciones a las exportaciones. En muchas discusiones que se dan sobre el tema, da la sensación que las retenciones son coparticipables y que en consecuencia los gobiernos provinciales en conjunto están perdiendo la tajada que les correspondería de la distribución primaria. Pero el punto es que las retenciones no son impuestos coparticipables y por lo tanto cuando un gobierno provincial se plantea cuál es el costo de oportunidad de la existencia de retenciones, éste no es la pérdida de recursos por lo que correspondería de su coparticipación sino los recursos que se pierden de otros impuestos (coparticipables) a causa de su existencia. Este es el punto clave: el cálculo de la pérdida de recursos debe hacerse bajo el supuesto de la no existencia de retenciones. Debe quedar bien claro que en este análisis no se estudian los residuos fiscales, es decir que solamente se tiene en cuenta la coparticipación de impuestos y no los gastos que la Nación puede ejecutar en cada jurisdicción financiados con el producido de las retenciones.

II. ¿Cuánta coparticipación resignan los gobiernos provinciales debido a las retenciones?

En este estudio se analizan únicamente los productos agrícolas, dado que su exportación constituye la mayor parte de la base imponible de los derechos de exportación en la actualidad. Se toma la proyección de la recaudación correspondiente a las retenciones agrícolas de 14 provincias para el período 2008, cuya distribución fue calculada recientemente en un trabajo publicado en la Revista Novedades Económicas de IERAL, N° 433¹. Las jurisdicciones son Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Santiago del Estero, Chaco, Salta, La Pampa, Tucumán, San Luis, Catamarca, Formosa, Corrientes y Jujuy. En conjunto se estima que aportarían \$32.634 millones al Tesoro Nacional en concepto de derechos de exportación en 2008 (US\$10.231 millones, aproximadamente).

Bajo la hipótesis de la no existencia de retenciones, suponiendo que los agentes involucrados en las actividades agrícolas no están incurriendo en pérdidas en la actualidad, toda la recaudación actual pasaría a incrementar las ganancias de los productores, es decir sería una ganancia incremental.

Sin embargo, si se considera únicamente la recaudación por concepto de derechos de exportación, se tiene una imagen parcial de la situación. Las ganancias resignadas por los productores no se agotan en los derechos de exportación, sino que existen otros conceptos que implican pérdida de beneficios para ellos. Según Juan Manuel Garzón², además de lo que se queda el Estado por las retenciones, existen transferencias implícitas hacia los consumidores domésticos de granos y subproductos derivados, debido a los menores precios internos de los mismos a causa de los derechos de exportación. Además, se transfiere otra parte a los exportadores por fijar sus ventas con un derecho de exportación menor al descuento sobre los mismos productos destinados al mercado interno. Asimismo, como ocurre con todas las intervenciones gubernamentales en el sistema de mercado, no se puede omitir la pérdida de eficiencia correspondiente, que en este caso se adjudica a la producción que se desvía desde el mercado externo al interno (la caída en los beneficios de los productores no se ve compensada totalmente por las ganancias de los consumidores domésticos, resultando una pérdida neta de bienestar para la sociedad en su conjunto). En consecuencia la ganancia potencial de los productores debido a la eliminación hipotética de las retenciones excede a la recaudación generada por estas últimas.

¹ “El aporte de las provincias al fisco nacional en concepto de derechos sobre commodities agrícolas”, por Juan Manuel Garzón y María Inés Berniell, economistas del IERAL de Fundación Mediterránea.

² “En Foco 3: La recaudación por retenciones agrícolas, de 4,3 mil millones de dólares en 2007, pasaría a 10,2 mil millones en 2008”, Informe de Coyuntura del IERAL Semanal, Año 17, Edición N° 461.

Habiendo expuesto esto, para calcular la ganancia incremental de los productores se debe adicionar a la recaudación estimada de derechos de exportación una valoración de las transferencias a los consumidores domésticos y a los exportadores y de la pérdida de eficiencia. Esto arrojaría una ganancia incremental de \$46.331 millones (US\$14.524 millones).

Este incremento en el ingreso y ganancia de los productores tendría un efecto directo sobre los recursos fiscales coparticipables.³ En forma simple, las retenciones más las transferencias a consumidores y las pérdidas de eficiencia, quedarían en manos de los productores, elevando la ganancia imponible a nivel nacional. Esta suba los obligaría a tributar más Impuesto a las Ganancias.

Para el cálculo del incremento potencial de la recaudación de dicho gravamen, se considera una alícuota del 28,28% correspondiente a una estructura de explotaciones agropecuarias, en la cual coexisten sociedades y empresas unipersonales que tributan. El cálculo surge de considerar una tasa de 35% para las personas jurídicas y de 17,7% para las físicas (en ambos casos se toman las alícuotas legales). Se ponderan estas alícuotas sabiendo que, según los datos del último Censo Nacional Agropecuario, aproximadamente el 60% de los agentes tienen personería jurídica, mientras que el 40% son físicas. Tomando como base imponible la recaudación de las retenciones estimada para 2008 más los otros conceptos mencionados (\$46.331 millones), la eliminación de las mismas podría implicar un aumento de la recaudación del Impuesto a las Ganancias de \$13.010 millones (US\$ 4.078 millones).

Sin embargo, lo que interesa en este trabajo es determinar cuál es la parte que corresponde a cada provincia debido al sistema de distribución de recursos vigente en nuestro país. Después de la distribución primaria, se efectúa la distribución secundaria entre los gobiernos provinciales, de acuerdo a los coeficientes establecidos en la Ley N° 23.548 y otras. En el caso particular del Impuesto a las Ganancias, se envían a las provincias otros importes especiales como los correspondientes al Fondo de Obras de Infraestructura Básica Social y el Excedente del Conurbano Bonaerense. De este modo, se obtiene la coparticipación potencial que recibirían los gobiernos provinciales si se eliminaran los derechos de exportación bajo el esquema federal vigente (sería lo que sucedería si no existieran las retenciones a estos productos). Esto representa el sacrificio de ingresos

³ El aumento de la masa coparticipable podría estar subestimado dependiendo de la manera en que se sustituya el consumo público por el privado en el supuesto caso de que se eliminasen las retenciones. Es decir, si el gobierno tiene una propensión marginal a ahorrar los fondos provenientes de retenciones mayor a la del sector privado, se podría generar un aumento en el consumo y, por ende, en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, gravamen coparticipable. Sin embargo, este efecto es difícil de cuantificar, debido que no es posible saber qué proporción de la recaudación de derechos de exportación es gastado y cuál pasa a formar parte del superávit. Por lo tanto, se excluye este efecto del análisis, aunque podría suponerse que se está subestimando el impacto potencial sobre la coparticipación debido a que es probable que el gobierno ajuste el superávit en lugar del gasto en caso de caída de las retenciones.

fiscales coparticipables que hoy estarían haciendo las diversas jurisdicciones subnacionales. De la recaudación incremental de impuesto a las ganancias el gobierno nacional obtendría unos \$8.500 millones (US\$2.670 millones), que surgen de la diferencia entre los \$13.010 millones y los \$4.540 millones (US\$ 1.423 millones) que corresponderían a las provincias.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados de este análisis:

Cuadro 1: Aumento anual de recaudación de impuestos coparticipables (Ganancias) como consecuencia de la eliminación de las retenciones bajo el sistema de coparticipación vigente

| <i>En millones de \$</i> | Aporte por DE | Recibe de DE por Copart. | Coparticipación dejada de percibir | Ratio respecto a Cop. 2007 |
|----------------------------|----------------------|---------------------------------|---|-----------------------------------|
| Buenos Aires | \$ 10.189 | \$ 0 | \$ 896 | 0,08 |
| Córdoba | \$ 8.109 | \$ 0 | \$ 555 | 0,12 |
| Santa Fe | \$ 6.979 | \$ 0 | \$ 566 | 0,12 |
| Entre Ríos | \$ 2.522 | \$ 0 | \$ 303 | 0,12 |
| Santiago del Estero | \$ 1.201 | \$ 0 | \$ 265 | 0,12 |
| Chaco | \$ 1.177 | \$ 0 | \$ 322 | 0,12 |
| Salta | \$ 791 | \$ 0 | \$ 261 | 0,12 |
| La Pampa | \$ 713 | \$ 0 | \$ 110 | 0,11 |
| Tucumán | \$ 563 | \$ 0 | \$ 311 | 0,12 |
| San Luis | \$ 237 | \$ 0 | \$ 136 | 0,11 |
| Catamarca | \$ 81 | \$ 0 | \$ 164 | 0,11 |
| Formosa | \$ 36 | \$ 0 | \$ 225 | 0,12 |
| Corrientes | \$ 24 | \$ 0 | \$ 244 | 0,12 |
| Jujuy | \$ 12 | \$ 0 | \$ 184 | 0,12 |
| TOTAL | \$ 32.634 | \$ 0 | \$ 4.540 | |

Se aprecia el monto de recursos que cada una de estas 14 jurisdicciones está resignando como consecuencia de la existencia de retenciones (en total \$4.540 millones). Están en el orden de los \$900 millones para Buenos Aires, y por encima de los \$550 millones para Santa Fe y Córdoba. Se destaca que en relación a la coparticipación recibida por las provincias en 2007, el incremento potencial se sitúa entre un 8% en Buenos Aires y alrededor del 12% en el resto.

Esta pérdida de recursos que cada jurisdicción tiene como consecuencia de la existencia de derechos sobre la exportación es de alguna manera el monto mínimo de gasto público nacional financiado con estos derechos que cada una debería demandar al gobierno nacional durante el año 2008.

III. ¿Qué sucede si se efectúa el cálculo de la pérdida en términos per cápita?

Si se efectúa el análisis en términos per cápita, el panorama cambia radicalmente, tal como se lo aprecia en el cuadro siguiente.

Cuadro 2: Aumento anual de recaudación de impuestos coparticipables (Ganancias) como consecuencia de la eliminación de las retenciones bajo el sistema de coparticipación vigente en términos per cápita

| <i>En \$ per cápita</i> | Aporte por DE | Recibe de DE por Copart. | Coparticipación dejada de percibir | Ranking |
|----------------------------|----------------------|---------------------------------|---|----------------|
| Catamarca | \$ 209 | \$ 0 | \$ 422 | 1 |
| Formosa | \$ 67 | \$ 0 | \$ 417 | 2 |
| La Pampa | \$ 2.136 | \$ 0 | \$ 329 | 3 |
| San Luis | \$ 541 | \$ 0 | \$ 310 | 4 |
| Chaco | \$ 1.119 | \$ 0 | \$ 306 | 5 |
| Santiago del Estero | \$ 1.388 | \$ 0 | \$ 306 | 6 |
| Jujuy | \$ 17 | \$ 0 | \$ 270 | 7 |
| Entre Ríos | \$ 2.008 | \$ 0 | \$ 242 | 8 |
| Corrientes | \$ 24 | \$ 0 | \$ 241 | 9 |
| Salta | \$ 646 | \$ 0 | \$ 213 | 10 |
| Tucumán | \$ 382 | \$ 0 | \$ 211 | 11 |
| Santa Fe | \$ 2.152 | \$ 0 | \$ 174 | 12 |
| Córdoba | \$ 2.428 | \$ 0 | \$ 166 | 13 |
| Buenos Aires | \$ 677 | \$ 0 | \$ 59 | 14 |
| TOTAL | \$ 13.794 | \$ 0 | \$ 3.666 | |

Se puede observar que las jurisdicciones que más estarían perdiendo a causa de las retenciones serían Catamarca y Formosa, que resignarían alrededor de \$420 per cápita; luego seguirían La Pampa, San Luis, Chaco, Santiago del Estero y Jujuy, que dejarían de percibir cerca de \$300 por habitante. Aproximadamente \$200 por persona estarían perdiendo Entre Ríos, Corrientes, Salta y Tucumán y, por último, Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires perderían \$174, \$166 y \$59 respectivamente.

A priori los números anteriores parecieran ser inconsistentes. En un extremo, Córdoba, que es la provincia que más aporte per cápita de derechos de exportación hace, sería una de las que menos se perjudicaría a raíz de este impuesto no coparticipable (ocupa el lugar número trece de catorce lugares posibles). En el otro extremo, Catamarca y Formosa, que están entre las provincias que menos recaudación per cápita de retenciones aportan, serían las más perjudicadas por su existencia.

La explicación de algo que pareciera ser inconsistente se encuentre en la característica redistributiva que tiene el régimen de coparticipación vigente en nuestro país. Desde otra óptica, es baja la ponderación que tiene el componente devolutivo, que se relaciona con el hecho que una jurisdicción reciba coparticipación mucho más en línea con los recursos fiscales que se generan en su territorio geográfico. Esto pone de manifiesto que la distribución de la producción agrícola, que luego da origen a la recaudación de retenciones, está en línea con la distribución de base imponible de otros impuestos que sí son coparticipables.

Se deja para un estudio posterior la simulación de las implicancias que tendría un régimen de coparticipación con mayor ponderación del componente devolutivo. Claramente, equipararía ambos ordenamientos de las jurisdicciones, es decir el de aporte per cápita de retenciones y el de coparticipación per cápita de impuesto a las ganancias resignado a raíz de la existencia de las mismas.