

LA MAYOR COPARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES TIENE QUE IR JUNTO CON UN REPLANTEO DE RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA



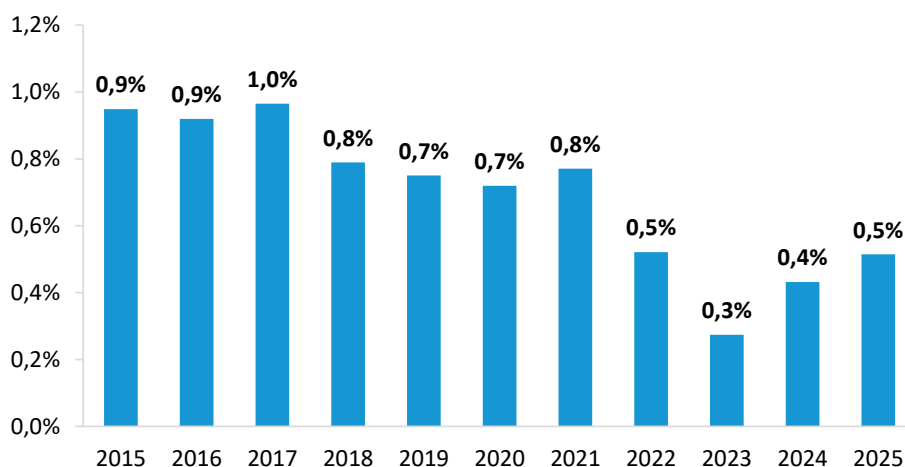
En respuesta a una iniciativa de los gobernadores entró en tratamiento del Congreso un nuevo esquema para la distribución del Impuesto sobre los combustibles. Para que la iniciativa sea consiente con el objetivo estratégico de mejorar la infraestructura es imprescindible que junto con el cambio en los parámetros de distribución del impuesto se replantee la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno.

El impuesto a los combustibles y su distribución

La recaudación promedio del impuesto a los combustibles¹ entre 2015 y 2025 resultó equivalente a 0,7% del PIB (ver Gráfico 1). Llegó a aportar un 1% en el año 2017, pero entre 2022 y 2023 cayó fuertemente su producido, hasta 0,3% del PIB, por no actualizarse completamente el monto del impuesto por la inflación del período, como indica la ley. Desde 2024 hubo cierta actualización del impuesto, pero aun así provee entre 0,4% y 0,5% del PIB, la mitad que en el año 2017.

¹ Incluye Impuesto al dióxido de carbono

Gráfico 1
Recaudación total del Impuesto a los Combustibles
(En % del PIB)

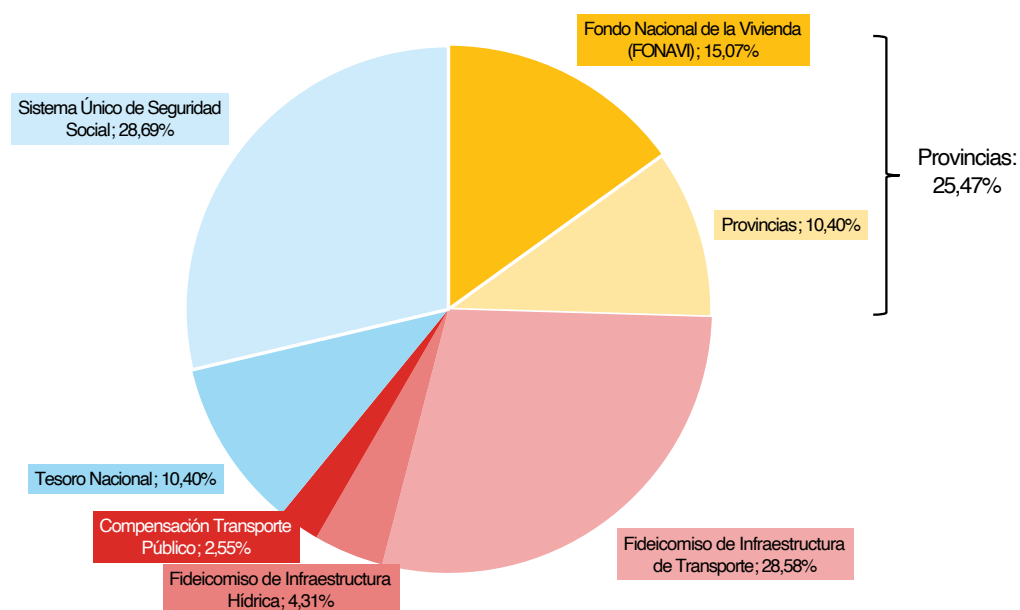


Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía

Nota: el dato de 2025 es una estimación anual. Incluye impuesto al carbono

Actualmente las provincias reciben un 25,47% de la recaudación del impuesto a los combustibles (10,4% para Tesoros provinciales y 15,07% por distribución del FONAVI), mientras que el Tesoro Nacional recibe directamente un 10,4% de los recursos, la ANSES un 28,58% para financiar el sistema nacional de seguridad social, a la vez que el gobierno nacional administra fideicomisos para obras de infraestructura (28,58%) e hídricas (4,31%), además de la Compensación para el Transporte Público (2,55%). En definitiva, un 25,47% del impuesto a los combustibles va a provincias y el restante 74,53% se queda el gobierno nacional (ver Gráfico 2).

Grafico 2
Distribución recaudación Impuesto a los Combustibles
(en % del total)



Fuente: IERAL en base a CFI

El Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura del Transporte (FFIT) es un fondo extrapresupuestario creado en 2001. Por el Decreto 976/01 se creó una tasa sobre el gasoil con el objeto de constituir un fideicomiso para el desarrollo de proyectos de infraestructura y/o la eliminación o reducción de los peajes existentes. A partir de diciembre de 2017, la Ley N° 27.430 estableció la distribución parcial del impuesto a los combustibles líquidos con destino a este fideicomiso, ya no solo la distribución proveniente del impuesto del gasoil.

Su objetivo principal es promover la inversión en infraestructura de transporte, tanto vial como ferroviaria y automotor. En efecto, los destinatarios de los recursos de este fideicomiso son el Sistema Vial Integrado (SISVIAL), el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). Por otro lado, a través del Decreto 194/2022 se creó el Sistema Integrado de Mejora y Profesionalización del Autotransporte de Cargas (SIMPAC), dentro del Sistema de Infraestructura de Transporte. Cabe destacar que, mediante el Decreto 525/2024, los fondos acumulados hasta ese momento y devengados en el futuro en la cuenta del SIMPAC, debían ser transferidos a la cuenta del SIFER.

La otra asignación específica importante del impuesto sobre los combustibles es la derivada al Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica. Este fondo fue creado mediante el Decreto N° 1381/2001 y está destinado a al desarrollo de proyectos, obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica, de recuperación de tierras productivas, de control y mitigación de inundaciones, de protección de infraestructura vial y ferroviaria y de obras de saneamiento.

En materia de ejecución, el Fondo de Infraestructura del Transporte tiene una alta ejecución mientras que ocurre lo contrario con el de Infraestructura Hídrica (ver Cuadro 1). En el 2024 y primer trimestre de 2025 la parte del impuesto a los combustibles destinada a infraestructura de transporte se ejecutó en su totalidad. Por el contrario, la destinada a infraestructura hídrica se usó en una pequeña proporción.

Cuadro 1
Ejecución de los Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica y el Fondo Fiduciario de Sistema de Infraestructura del Transporte
(En millones de pesos constantes de jun-25)

Concepto	FF Infraest. Transporte		FF Infraest. Hídrica	
	2024	1er trim. 2025	2024	1er trim. 2025
Ingresos totales	2.495.908	587.590	137.822	45.002
Ingresos provenientes del impuesto a los combustibles	943.578	279.218	130.640	38.658
Resto de Ingresos del FF	1.552.331	308.372	7.183	6.343
Gastos totales	1.936.549	448.511	18.629	3.552
Resultado financiero	559.360	139.079	119.193	41.449
Gastos totales en % de los ingresos totales	78%	76%	14%	8%
Gastos totales en % de los ingresos provenientes del impuesto a los combustibles	205%	161%	14%	9%

Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía

El tercer fondo, que recibe una proporción pequeña del Impuesto sobre los combustibles, es el Fondo de Compensación del Transporte Publico que forma parte del Sistema de Compensaciones al Transporte bajo la órbita del Sistema de Infraestructura de Transporte establecido a partir del Decreto N° 1377/2001. Se creó para compensar a las empresas por los costos operativos, especialmente durante contextos de aumentos de precios de combustibles, repuestos y otros insumos. El objetivo principal es

evitar que estos incrementos impacten directamente en las tarifas al usuario, manteniendo la asequibilidad del transporte público.

Con un funcionamiento diferente opera el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Su organización está reglada en la Ley N° 24.464 promulgada en el año 1995 y originalmente tenía por objetivo financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. Desde el 2021, con la firma del Consenso Fiscal, opera como recursos de libre disponibilidad. El FONAVI se distribuye a cada provincia de acuerdo a los coeficientes de distribución fijos determinados en el artículo 5° de la Ley 24.464. Esta distribución difiere de la prevista para la coparticipación (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Participación provincial en la coparticipación y en el FONAVI

Provincia	Participación en distribución del FONAVI	Participación en distribución secundaria de la coparticipación nacional	Diferencia
Buenos Aires	14,5%	21,2%	-6,7%
CABA	1,3%	2,4%	-1,1%
Catamarca	2,1%	2,7%	-0,6%
Chaco	4,6%	4,8%	-0,2%
Chubut	3,2%	1,5%	1,7%
Córdoba	5,6%	8,6%	-2,9%
Corrientes	4,9%	3,6%	1,4%
Entre Ríos	3,9%	4,7%	-0,8%
Formosa	4,0%	3,5%	0,5%
Jujuy	3,0%	2,7%	0,3%
La Pampa	2,0%	1,8%	0,2%
La Rioja	2,0%	2,0%	0,0%
Mendoza	4,0%	4,0%	0,0%
Misiones	4,7%	3,2%	1,5%
Neuquén	4,3%	1,7%	2,6%
Río Negro	4,5%	2,4%	2,1%
Salta	4,0%	3,7%	0,3%
San Juan	3,6%	3,3%	0,4%
San Luis	3,6%	2,2%	1,4%
Santa Cruz	3,2%	1,5%	1,7%
Santa Fe	5,8%	8,6%	-2,9%
Santiago del Estero	4,3%	4,0%	0,3%
Tierra del Fuego	2,6%	1,2%	1,5%
Tucumán	4,2%	4,6%	-0,4%
Total	100%	100%	

Fuente: IERAL en base a DNAP y CFI

El proyecto

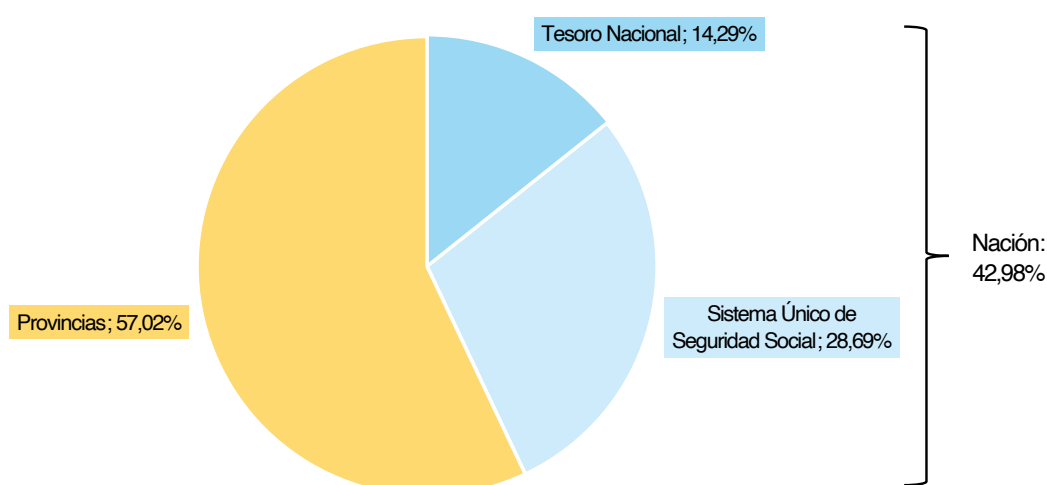
El proyecto propone eliminar una serie de fideicomisos y fondos y, consistente con ello, se elimina las asignaciones específicas sobre el Impuesto a los Combustibles, que el proyecto propone pasar a distribuir de la siguiente manera:

- 14,29% al Tesoro Nacional
- 28,69% al Sistema Único de Seguridad Social
- 57,02% a los Tesoros Provinciales

Sumando los fondos del Tesoro y para la Seguridad Social, el sector público nacional pasaría a recibir un 42,98% y las provincias un 57,02% del total recaudado por el impuesto a los combustibles (ver Gráfico 3). Es decir, que aumentan la participación de las provincias, en desmedro de la Nación, en casi un tercio de la recaudación total del impuesto.

Gráfico 3

Distribución propuesta recaudación Impuesto a los Combustibles



Fuente: IERAL en base al proyecto de ley de los gobernadores

La pérdida de ingresos para la Nación, si durante el año 2024 hubiera estado vigente la distribución que se propone en el proyecto de ley se estima en el equivalente al 0,12% del PIB. Mientras que podría resultar de alrededor de 0,16% del PIB en el año 2025 (ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Costo fiscal del proyecto de ley para el gobierno nacional
(En % del PIB)

Periodo	Recaudación total impuesto a los combustibles (1)	Recaudación con destino a Provincias (incluye fonavi) (2)	Recaudación con destino a Nación y FF (3)	Recaudación con destino a provincias post reformas (4)	Ganancia Neta de la propuesta para provincias (4-2)	Costo Fiscal de la propuesta para Nación (4-2)
2024	0,38%	0,10%	0,28%	0,22%	0,12%	0,12%
2025	0,51%	0,13%	0,38%	0,29%	0,16%	0,16%

Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía, DNAP y CFI

A su vez, el 57,02% del impuesto a los combustibles que pasaría a distribuirse a provincias, el proyecto contempla asignar automáticamente según los siguientes criterios:

- Un 25% en partes iguales entre las provincias y CABA
- Un 75% según los índices de distribución secundaria de la ley de coparticipación.

Este nuevo esquema implica cambios en la participación de cada jurisdicción en la distribución del impuesto (ver Cuadro 4). Ganarían participación especialmente CABA, Catamarca, Santa Fe y Tucumán. Entre los que pierden se destacan las provincias patagónicas (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. También cederían terreno Corrientes y Misiones.

No obstante, dado que el conjunto de provincias aumentaría significativamente su participación en la distribución de la recaudación del impuesto a los combustibles, si se estiman los montos a recibir por cada provincia con el proyecto de ley en el segundo semestre de 2025, todas las jurisdicciones subnacionales se verían favorecidas, desde un 38% en el caso de Neuquén, hasta un 725% cuando se trata de CABA, y una suba promedio del 124% para el consolidado de provincias. Para el total de las provincias implica el equivalente a incrementar un 2,5% los envíos automáticos por coparticipación.

Cuadro 4
Monto estimado a recibir por provincia del impuesto a los combustibles
en el segundo semestre de 2025
(En millones de pesos y % del total)

Provincia	Montos a recibir en el segundo semestre				Participación en el total de provincias		
	Con distribución actual	Con proyecto de ley	Variación	Fondos extras en porcentaje de los recursos estimados por coparticipación en 2do sem. 2025	Con distribución actual	Con proyecto de ley	Diferencia
Buenos Aires	108.101	243.992	126%	2,0%	16,8%	16,9%	0,1%
CABA	4.932	40.710	725%	4,6%	0,8%	2,8%	2,1%
Catamarca	15.203	43.709	188%	3,3%	2,4%	3,0%	0,7%
Chaco	27.454	66.999	144%	2,5%	4,3%	4,7%	0,4%
Chubut	18.827	31.478	67%	2,6%	2,9%	2,2%	-0,7%
Córdoba	48.536	107.556	122%	2,1%	7,5%	7,5%	-0,1%
Corrientes	27.550	53.748	95%	2,3%	4,3%	3,7%	-0,6%
Entre Ríos	26.097	65.901	153%	2,6%	4,1%	4,6%	0,5%
Formosa	22.801	52.853	132%	2,6%	3,5%	3,7%	0,1%
Jujuy	18.183	44.612	145%	3,0%	2,8%	3,1%	0,3%
La Pampa	14.575	34.408	136%	3,4%	2,3%	2,4%	0,1%
La Rioja	13.911	36.581	163%	3,5%	2,2%	2,5%	0,4%
Mendoza	26.251	58.466	123%	2,5%	4,1%	4,1%	0,0%
Misiones	26.577	49.432	86%	2,2%	4,1%	3,4%	-0,7%
Neuquén	24.038	33.089	38%	1,7%	3,7%	2,3%	-1,4%
Río Negro	24.265	41.300	70%	2,2%	3,8%	2,9%	-0,9%
Salta	24.359	54.952	126%	2,5%	3,8%	3,8%	0,0%
San Juan	21.247	50.234	136%	2,7%	3,3%	3,5%	0,2%
San Luis	19.806	37.963	92%	2,5%	3,1%	2,6%	-0,4%
Santa Cruz	18.162	31.485	73%	2,7%	2,8%	2,2%	-0,6%
Santa Fe	44.579	108.159	143%	2,3%	6,9%	7,5%	0,6%
Sgo. del Estero	27.370	59.704	118%	2,5%	4,3%	4,1%	-0,1%
Tierra Del Fuego	14.806	27.854	88%	3,4%	2,3%	1,9%	-0,4%
Tucumán	25.497	64.586	153%	2,6%	4,0%	4,5%	0,5%
Total	643.125	1.439.772	124%	2,5%	100%	100%	

Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía, DNAP y CFI

Recuadro 1

Costo fiscal para la Nación de los dos proyectos impulsados por gobernadores

Si en el año 2024 hubieran estado vigentes las reformas fiscales que ahora se incluyen en sendos proyectos de ley impulsados por los gobernadores (distribución de fondo ATN y del impuesto a los combustibles), habrían significado un costo fiscal para la Nación equivalente a 0,18% del PIB (\$1,47 billones a valores constantes de junio de 2025). Es decir, se habría sacrificado un 60% del superávit financiero del 0,3% del PIB alcanzado por el sector público nacional ese año.

Para el año 2025, la estimación de costo fiscal para la Nación ascendería a 0,21% del PIB (monto del orden de los \$1,78 billones), prácticamente la mitad del superávit financiero que se podría alcanzar este año.

Costo fiscal para Nación de los dos proyectos de ley

En % del PIB anual

Periodo	ATN a Provincias	FF de impuestos a los combustibles a Provincias	Total
2024	0,06%	0,12%	0,18 %
2025	0,05%	0,16%	0,21 %

Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía, DNAP y CFI

Alternativas para mejorar el proyecto

A diferencia del proyecto de ley que modifica la distribución del Fondo ATN, el que elimina fondos nacionales y modifica la distribución del impuesto a los combustibles, tiene un costo fiscal más relevante para las arcas nacionales. La otra diferencia importante es que la ejecución de estos fondos es mucho más alta. Por lo tanto, aumentan los interrogantes sobre qué nivel de gobierno y con qué recursos se hará cargo del mantenimiento de la actual infraestructura hídrica y de transporte.

El planteo a nivel nacional es otorgar en concesión a privados la construcción y/o mantenimiento de la infraestructura, en la medida que haya interesados en hacerlo. Esto deja pendiente de definir quién se hará cargo de la infraestructura que no entra en las concesiones a privados y cómo se financiará. Se trata de un tema estratégico que demanda un acuerdo con las provincias si es que se prevé delegar a dichas jurisdicciones esta responsabilidad.

Esta es la principal debilidad del proyecto ya que va en la dirección contraria. Incrementa notablemente la porción de la recaudación del impuesto a los combustibles que se distribuiría automáticamente a provincias, sin incluir obligaciones o asignaciones específicas para los recursos transferidos, que pasarían a tratarse como ingresos de libre disponibilidad. Así planteado, aumenta el vacío en relación al financiamiento de la construcción y mantenimiento de la porción de la infraestructura nacional que no sea posible otorgar en concesión a privados.

La importancia del tema ameritaría una discusión objetiva y cuidadosa sobre una nueva distribución de responsabilidades en materia de construcción y mantenimiento de infraestructura pública, por niveles de gobierno. Esto requiere prever los recursos suficientes para atender las funciones, tema que el proyecto pasa por alto.

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Osvaldo Giordano. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 – N°2328, Registro de Propiedad Intelectual N° (47336992). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Viamonte 610, 5° piso (C1053ABN) Cdad. Aut. De Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. E-mail: info@ieral.org Web: www.ieral.org