



**Departamento de Economía
e Instituto de Investigaciones Económicas**
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Serie Documentos de Trabajo

**Opciones Tributarias de los Gobiernos
Subnacionales en el Actual Escenario
Federal**

Horacio L. P. Piffano

Documento de Trabajo Nro. 103

Presentación en el Seminario Anual de la Asociación Argentina de
Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) -- Santa Fé, 6 de
Septiembre de 2013

Marzo 2014

ISSN 1853-3930

“Opciones tributarias de los Gobiernos Subnacionales en el actual escenario federal”

Horacio L. P. Piffano

1. Contenido de esta nota

En esta nota se pasa revista en primer lugar a las “dos bibliotecas” identificables en la teoría del federalismo fiscal, en cuanto al diagnóstico y las propuestas normativas que surgen del mismo, para seguidamente mostrar la realidad fiscal de nuestro federalismo y su comparativa con el que se observa del escenario internacional.

Seguidamente comentaremos las opciones y restricciones tributarias que enfrentan los gobiernos subnacionales, tanto las referidas a la imposición indirecta como directa. Y en esta categorización, la relaciones de sustitución y/o complementariedad que plantea la existencia de concurrencia de fuentes en la imposición en ambos tipos de tributos. Una especial consideración habrá de plantear el tema de las retenciones y el Impuesto Inmobiliario Rural (IIR), como aspecto bastante central del actual dilema tributario subnacional, más allá de la evidente y muy conocida superposición de la imposición sobre las transacciones domésticas IVA-Ingresos Brutos (IIB).

Luego se hace un repaso de las conocidas asimetrías regionales y el rol que debería cumplir en parte el sistema de coparticipación. Finalmente, las conclusiones del análisis previo y nuestras recomendaciones.

2. Las dos bibliotecas sobre teoría del federalismo fiscal y las implicancias políticas del diseño federal

En la literatura sobre Federalismo Fiscal se registran dos importantes corrientes doctrinarias, la del enfoque normativo tradicional, identificada por la gran figura de Richard Musgrave, y la variante más moderna del enfoque positivo (escuela del Public Choice), identificada con la figura del Nobel 1986 James Buchanan, corriente que ha dado nacimiento a una nueva calificación identificable como la “teoría del federalismo fiscal de segunda generación” (Oates y Zodrow).¹

El enfoque normativo tradicional, separa sus recomendaciones sobre asignación de potestades por el lado del gasto y por el lado de su financiamiento, e induce a un resultado estructural fiscal claramente superavitario a nivel federal y deficitario a nivel subnacional. De hecho esto implica la necesidad de un sistema importante de transferencias verticales. Pero un aspecto importante de los seguidores de esta biblioteca, es su vaticinio respecto a dos fenómenos - a su criterio “negativos” - de la competencia tributaria horizontal: la de la “carrera hacia el fondo” (*race to the bottom*), aduciendo la tendencia a reducir la presión tributaria (PT) y, por tanto, debilitar la capacidad de financiamiento o generar la subprovisión de bienes públicos, y la de generar el “empobrecimiento de los fiscos más débiles” (*beggar the neighbor*), acentuando las relocalizaciones de inversiones hacia las regiones ricas.

¹ Para desarrollos de los temas de federalismo fiscal ver Piffano (2005) y Piffano (2013b).

Muchas de las recomendaciones del enfoque normativo pueden atribuirse también a cuestiones de administración tributaria – o sea, sobre la inviabilidad de muchos impuestos de poder ser administrables por gobiernos subnacionales, especialmente en las transacciones “cruzando fronteras sin aduanas” – el “*cross borden trade problem*” – más que a política tributaria, pero a mi criterio no muy felices respecto a los dos fenómenos antes señalados.

En efecto, la literatura “moderna” sobre “*tax competition*” - que fuera la que se apartara de la competencia virtuosa del sistema federal, al señalar los dos fenómenos antes citados - en los últimos años parece dar señales de un cambio, pasando de su condena de una “competencia dañina” a la de una “beneficiosa dependiendo del destino del gasto público”, conclusión a la que se arribaba cuando se advierte que todo inversor no solo computa la incidencia de la PT, sino asimismo la del gasto público como un determinante importante de las decisiones de inversión. En efecto, se aduce que los bienes públicos “*productivity enhancing*” - complementarios a la inversión privada – son relevantes en las decisiones de inversión; no solo cuenta el lado de los impuestos, sino en realidad el “residuo fiscal neto”, que computa también la necesaria existencia de bienes públicos complementarios de la inversión privada, como el transporte, las comunicaciones, los puertos, la seguridad jurídica, etc.

En cuanto a la competencia desigual entre desiguales, los países con similares asimetrías regionales han buscado la manera de resolverlos mediante transferencias de nivelación que no generen o, en todo caso minimicen, la carga excedente, es decir, no destruyan la actividad productiva en las regiones con mejores ventajas en recursos naturales.

El enfoque positivo, por su lado, enfatiza la necesidad de no separar la decisión de gasto con la de su financiamiento; es decir, la noción wickselliana de la “correspondencia fiscal” (“*accountability*”). Los conocidos teoremas como el de la teoría de los clubes (Buchanan), el voto con los pies (Tiebout) o el teorema de la descentralización (Oates), plantean la incidencia “beneficiosa”, desde el punto de vista de la asignación de recursos, si los votantes tienen razonablemente identificado el costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos. Un principio que va más allá de un tema “técnico-financiero” por su función de restringir la aparición o el control de gobiernos Leviatánicos (Brennan-Buchanan).

Las asimetrías regionales, por su parte, plantean un tema a mi entender poco enfatizado en la literatura y que hemos intentado aclarar oportunamente. Se trata de la incidencia de las transferencias de nivelación, que no obstante su intencionalidad desde el ángulo de la equidad, puede no lograr su objetivo de largo plazo desde el punto de vista de la eficiencia y, sorprendentemente, tampoco respecto a la equidad. Me refiero a la distorsión inevitable de corto plazo que producen sobre el costo de oportunidad de los factores variables (transables o móviles espacialmente, como el capital y el trabajo), para finalmente en el largo plazo capitalizarse en el valor del factor fijo tierra. El conocido teorema de Stolper-Samuelson explica cómo un impuesto termina incidiendo sobre los factores fijos que son empleados con tecnologías intensivas en alguno de ellos en la producción de los bienes gravados. Por asimetría de incidencia ocurre lo mismo para todo impuesto negativo o subsidio. En economías abiertas a nivel regional como las provincias dentro de la federación, la movilidad de los factores trabajo y capital

tenderán a igualar sus precios relativos en términos reales al tiempo de concentrar su incidencia en la renta del factor fijo tierra, aumentándola en la provincia receptora del subsidio y reduciéndola en la provincia aportadora de su financiamiento.

Finalmente, resaltar las implicancias que plantea el diseño sobre potestades fiscales y tributarias en particular, en el modelo de agencia en las democracias representativas, con la consabida existencia de las asimetrías de información entre ciudadanos y gobernantes, y de las corporaciones privadas - e inclusive públicas - formales e informales - operando por fuera de la estructura institucional formal que prevé la Constitución. Se trata de un mercado político que como es conocido muestra agudas imperfecciones, lejos de los aspirables equilibrios walrasianos para conducirnos finalmente a los equilibrios de Nash. En este aspecto hemos resaltado la importancia de sostener o asegurar lo que denominamos “la trilogía democracia-república-federalismo”, como modelo de control a las aspiraciones “lavietánicas” usuales de muchos gobernantes, que explotan la aludida asimetría de información, generalmente con mucha habilidad en el manejo de agenda e imposición de reglas, en beneficio propio y no necesariamente del principal.

3. La realidad fiscal de nuestro federalismo y el escenario internacional

La característica de la estructura fiscal federal de nuestro país en la reciente década, muestra una PT de algo más del 30%, con una marcada diferenciación de los dos niveles de gobierno - nacional y subnacional - donde la Nación domina el ejercicio efectivo de la potestad tributaria, a diferencia del gasto, y el consecuente desequilibrio estructural, como indican las últimas columnas del **Cuadro 1**.

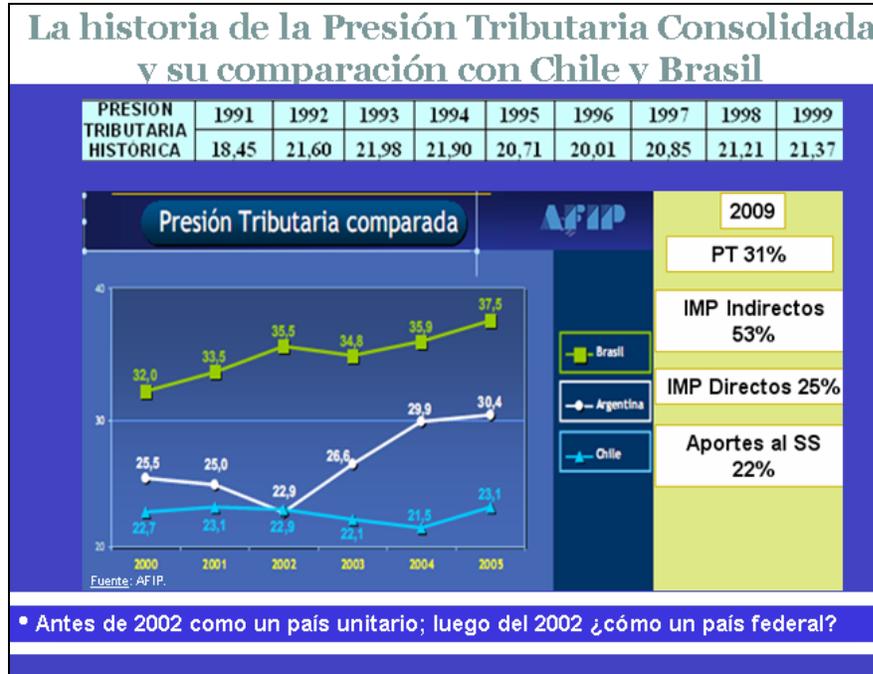
Cuadro 1

Los números de la Argentina Federal según la mediana del ciclo de doce años del nuevo milenio									
Resultado Financiero por Niveles de Gobierno - Año 2006 - En % del PIB y en % del Total									
Recursos Propios	% del PIB	Transf. a Prov.	Recursos Netos	Gastos	Resultado Financiero	Recursos Propios (% del Total)	Nivel	Gastos (% del Total)	Corresp Fiscal
Nación	25,3	6,46	18,84	15,11	3,73	81,3%	N	50,9%	160%
Provincias y Municipios	5,82	6,46	12,28	14,57	-2,29	18,7%	PyM	49,1%	38%
Total	31,12	0	31,12	29,68	1,44				
Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía y Producción.									
<ul style="list-style-type: none"> • Una PT mayor al 30% y una marcada diferenciación de los dos niveles de gobierno en el ejercicio de la potestad tributaria • “Superávit Estructural” Nacional (60%) y “Déficit Estructural” Subnacional con recursos propios de algo menos del 40% 									

El excedente de un 60% de correspondencia fiscal del gobierno nacional, debe cubrir el déficit estructural de los gobiernos subnacionales que solo financian con recursos propios algo menos del 40%.

El **Cuadro 2** por su lado da cuenta de dos rasgos importantes con respecto a la evolución del nuestro “federalismo tributario”:

Cuadro 2



a) la tendencia histórica de la PT Consolidada previa al *default* del 2001 y su salto posterior superior en un 50%;

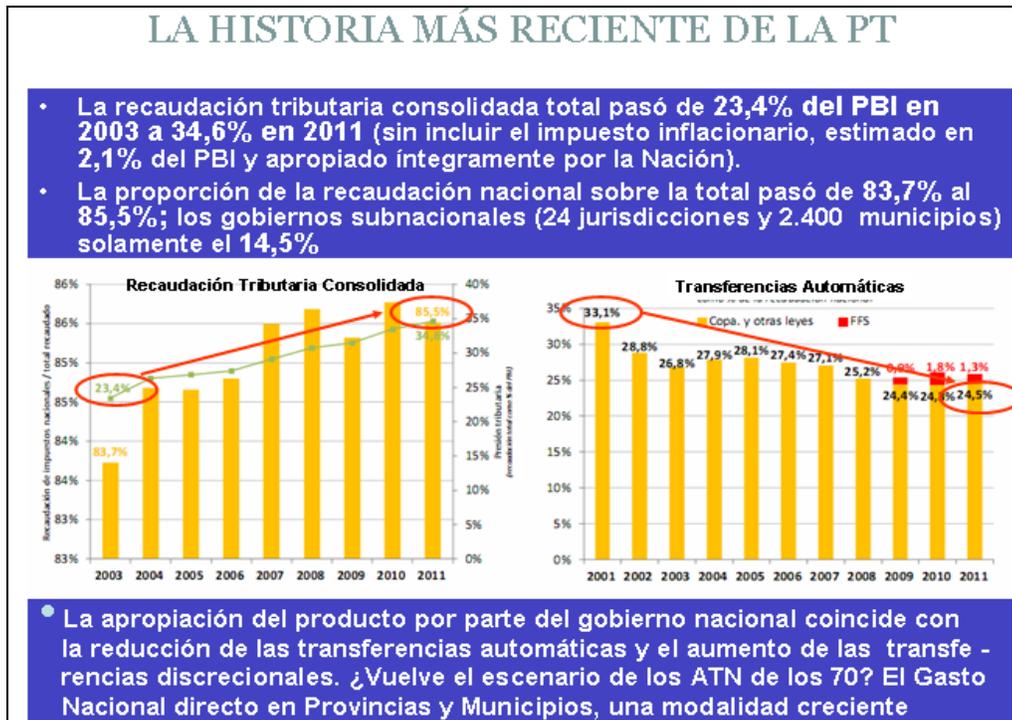
b) el comportamiento más cercano al de un país unitario como Chile antes de ese hecho histórico y su acercamiento a un país federal como Brasil luego del mismo.

La pregunta es ¿por qué? La respuesta es conocida: la pérdida del crédito internacional y la necesidad de vivir con lo nuestro. Una “gran empresa-país” como Argentina que perdió la posibilidad de mantener un pasivo como fuente de financiamiento normal de su activo.

La historia más reciente se puede observar en el **Cuadro 3**. La recaudación tributaria consolidada total pasó de 23,4% del PBI en 2003 a 34,6% en 2011, sin incluir el impuesto inflacionario, estimado en 2,1% del PBI, o algo más según algunas estimaciones más recientes (2,5%), y apropiado íntegramente por la Nación.

La proporción de la recaudación nacional sobre la total pasó de 83,7% a 85,5%, los gobiernos subnacionales (24 jurisdicciones y alrededor de 2.400 municipios) solamente el 14,5%.

Cuadro 3



La apropiación del producto por parte del gobierno nacional coincide con la reducción de las transferencias automáticas – que registra un porcentual inferior al mínimo 34% sobre los recursos totales recaudados por la Nación que exige la Ley N° 23.548 - y el aumento de las transferencias discrecionales. ¿Vuelve el escenario de los ATN de los 70? Las políticas fiscales del gobierno nacional gastando en proyectos provinciales y cada vez más en gobiernos municipales, se han expandido como manera usual y directa de sustituir las políticas provinciales, con fines claramente políticos de captación de voluntades en el Congreso.

El **Cuadro 4**, complementario del anterior, muestra la “descentralización del ajuste” y las proyecciones según recientes estudios.

La bonanza fiscal se diluye desde la crisis 2009 en adelante: del superávit fiscal se pasa al déficit fiscal consolidado. Los subsidios energéticos liderando el desarreglo fiscal y comercial. El déficit energético de u\$s 2.700 millones en 2012 pasaría a u\$s 8.600 millones en 2013 y a u\$s 11.100 millones en 2014. Proyecciones 2013-2014 realizadas a mediados de año, anticipan un superávit comercial acumulado de u\$s 38.000 millones y una caída de reservas del BCRA de u\$s 22.300 millones: algo anda mal con la salida de capitales y la pregunta es ¿Hasta cuando el cepo?

Cuadro 4



El Gobierno Nacional pretende zafar del ajuste y en lo que puede lo descentraliza a las Provincias: esto enfrenta el dilema del casi nulo espacio tributario provincial. El doble problema para las Provincias: las retenciones y el avance nacional en la imposición directa, sobre ingresos y patrimonios, aspecto que comentamos luego.

El siguiente **Cuadro 5**, muestra el “Índice de Descentralización Fiscal”. El cuadro informa la situación de Argentina en su comparativa con el escenario internacional a través de un coeficiente combinado de gasto y recursos propios. Los países federales identificados con un asterisco, muestra a la Argentina como uno de los países menos descentralizados de la muestra. Solamente tres están por debajo.

Por su parte, el **Cuadro 6** muestra el “Índice de Correspondencia Fiscal”, otro indicador donde se muestra el grado de autonomía con que cuentan los gobiernos subnacionales para el diseño de su política fiscal. La Argentina con una clara posición casi extrema de reducida capacidad de financiamiento propio de los gobiernos subnacionales.

Cuadro 5

ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL				
Pais (año)	Participación del gasto subnacional [1]	Participación de los recursos subnacionales [2]	Primer índice de correspondencia Fiscal [3] = ([1]*[2]) / 100	Número de orden [4]
CANADÁ*	38,7	49,2	28,88	1
SUIZA*	32,3	39,3	20,78	2
DINAMARCA	35,1	28,2	15,34	3
EE.UU.*	39,7	33,4	13,24	4
SUECIA	40,2	32,4	13,11	5
FINLANDIA	43,3	23,3	11,44	6
INDIA*	39,1	27,4	10,79	7
BRASIL*	34,2	28,3	9,73	8
ALEMANIA*	41,3	22,3	9,21	9
AUSTRALIA*	47,1	18,9	8,90	10
ARGENTINA*	45,0	18,4	8,28	11
AUSTRIA*	29,4	24,2	7,14	12
NORUEGA	33,4	19,1	4,42	13
COLOMBIA*	32,4	19,4	4,39	14
POLONIA	28,9	19,1	5,32	15
RUMANIA	23,0	19,8	4,53	16
REINO UNIDO	29,1	10,7	3,11	17
ESPAÑA	21,2	12,3	2,41	18
HUNGRÍA	22,2	8,8	1,93	19
FRANCIA	17,8	9,2	1,44	20
MÉXICO*	9,9	13,4	1,32	21
LUXEMBURGO	18,7	4,2	1,14	22
ZIMBABWE	24,2	3,7	0,90	23
NVA. ZELANDA	13,1	4,3	0,83	24
BÉLGICA	14,1	5,0	0,71	25
TAILANDIA	7,7	5,0	0,39	26
HOLANDA	29,9	0,8	0,24	27
CHILE	4,2	3,3	0,22	28
KENYA	3,7	3,4	0,21	29
PARAGUAY	4,9	2,4	0,12	30

* Países federales.
Fuente: Elaboración propia en base a Levin, J. (1990) empleando datos de los años 1989 y Piffano, H., 1998.

Argentina en el grupo de países federales de menor "descentralización fiscal"

Cuadro 6

ÍNDICE DE CORRESPONDENCIA FISCAL		
Pais (año)	Índice de correspondencia fiscal [1]	Número de orden [2]
KENYA (1994)	1,23	1
PARAGUAY (1993)	0,93	2
CHILE (1996)	0,92	3
ZIMBABWE (1991)	0,88	4
NVA. ZELANDA (1997)	0,87	5
SUECIA (1997)	0,84	6
FINLANDIA (1996)	0,82	7
EE.UU. (1996)	0,75	8
TAILANDIA (1996)	0,75	9
AUSTRIA (1996)	0,74	10
SUIZA (1995)	0,73	11
ALEMANIA (1997)	0,71	12
MÉXICO (1996)	0,70	13
FRANCIA (1997)	0,67	14
POLONIA (1997)	0,66	15
CANADÁ (1991)	0,66	16
AUSTRALIA (1997)	0,66	17
LUXEMBURGO (1996)	0,66	18
RUMANIA (1996)	0,65	19
NORUEGA (1996)	0,62	20
BRASIL (1994)	0,59	21
DINAMARCA (1995)	0,58	22
HUNGRÍA (1997)	0,56	23
INDIA (1995)	0,52	24
BÉLGICA (1995)	0,49	25
COLOMBIA (1986)	0,45	26
ARGENTINA (1996)	0,39	27
HOLANDA (1997)	0,36	28
ESPAÑA (1995)	0,36	29
REINO UNIDO (1995)	0,26	30

[1]: Cociente entre los recursos propios de los Gobiernos Subnacionales y el gasto subnacional.
Fuente: Elaboración propia en base a IMF (1998).

Gobiernos subnacionales de Argentina en el grupo de países de menor "correspondencia fiscal"

Obsérvese ahora a través del **Cuadro 7** lo ocurrido con respecto a la importancia de los gobiernos subnacionales de varios países en los años 80 y de Argentina en los 90 y en el 2000.

Cuadro 7

IMPORTANCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LOS 80 Y DE ARGENTINA EN LOS 90 y 2000		
País (año)	Participación de los recursos subnacionales [1]	Número de orden [2]
* CANADÁ (1986)	67,40	1
* SUIZA (1980)	61,10	2
* EE.UU. (1986)	54,60	3
DINAMARCA (s/d)	52,20	4
FINLANDIA (1986)	46,70	5
* AUSTRALIA (s/d)	46,40	6
* ALEMANIA (s/d)	42,60	7
* ARGENTINA (1) (1996)	40,70	8
SUECIA (s/d)	37,10	9
* AUSTRIA (1986)	36,50	10
HOLANDA (s/d)	32,60	11
NORUEGA (1986)	31,00	12
REINO UNIDO (1986)	27,90	13
LUXEMBURGO (1985)	18,80	14
ESPAÑA (1986) ***	18,80	15
* ARGENTINA (2) (1996)	18,40	16
* ARGENTINA (3) (2012)	14,50	17
BÉLGICA (1986)	14,60	18

Argentina en el grupo de países federales con menor participación de los Recursos Subnacionales

[1]: Porcentaje de los recursos propios de los gobiernos subnacionales en el total de recursos del sector público total. (1) El FMI computa a los recursos de coparticipación como propios de los gobiernos subnacionales, sin destacar que se trata del producido de impuestos nacionales. (2) Recursos subnacionales propios sin coparticipación. (3) Nueva situación de (2).
* País federal. ** En proceso de descentralización regional. (s/d): Sin dato indicado por Soderström. El autor cita que son datos extraídos de OECD (1989).
Fuente: Elaboración propia en base a Soderström (1990) y IMF.

Tres situaciones diferentes muestra el **Cuadro 7** para nuestro país:

- (i) Una, la correspondiente a 1996, con un coeficiente sesgado por la metodología que aplicara entonces el FMI de incluir como “recurso propio” a las transferencias del sistema de coparticipación. Como dirían los gobernadores, “una porción significativa del 85% que recauda la Nación nos pertenece en realidad a nosotros” (¿me lo decís en serio? exclamaríamos algunos sorprendidos por semejante elucubración “filosófica-constitucional”).
- (ii) La segunda correspondiente a 1996 pero corregida eliminando dichas transferencias.
- (iii) La tercera correspondiente al año 2000, que ubica a la Argentina junto con Bélgica en la cola extrema de la muestra.

Los indicadores fiscales municipales comparados para el año 2000, que muestra ahora el **Cuadro 8**, permiten corroborar que el tema de la estructura tributaria de característica centralista, no solo se limita a la relación Nación-Provincia; ella se repite también entre estos dos niveles y el nivel municipal de gobierno.

Cuadro 8

INDICADORES FISCALES MUNICIPALES COMPARADOS AÑO 2000			
Nº de orden	Países	Gastos municipales como % del PBI (1)	Recursos propios / recursos totales municipales (2)
<i>Países federales</i>			
1	Suiza	25,9	s/d
2	Canadá	9,9	s/d
3	Austria	9,4	0,17
4	EE.UU.	9,0	s/d
5	Alemania	7,4	0,22
6	Bélgica	6,6	0,44
7	Brasil	5,6	s/d
8	Colombia	2,5	s/d
9	Australia	2,6	s/d
10	Argentina	2,4	0,48
<i>Países unitarios</i>			
1	Dinamarca	30,6	0,45
2	Suecia	23,9	0,54
3	Italia	23,5	0,28
4	Finlandia	17,3	s/d
5	Holanda	15,2	0,07
6	España	14,3	0,32
7	Irlanda	11,7	0,26
8	Unión Europea	11,0	s/d
9	Francia	9,8	0,52
10	Reino Unido	9,5	0,13
11	Portugal	5,7	0,32
12	Luxemburgo	5,7	0,32
13	Chile	2,8	s/d
14	Bolivia	2,2	s/d
15	Grecia	2,2	0,30

Fuente: Dexia (2002) para la UE y Banco Mundial (2000) para Argentina, Chile y Bolivia.

Argentina en el grupo de países federales con menor participación de los Municipios en el gasto total y un índice de correspondencia fiscal alto en consecuencia

La participación del gasto municipal en Argentina se diferencia notoriamente de la muestra de países federales, ubicándose en el extremo inferior. Incluso es superada por gobiernos unitarios donde esa descentralización podría ser imaginada como que debería ser aún inferior.

Como resultado casi obvio de esa menor gravitación de los bienes públicos locales, aparece un interesante coeficiente de correspondencia fiscal, como el de Bélgica, que casualmente es similar a la Argentina en su muy bajo índice de recursos propios subnacionales en el total de los recursos consolidados, según vimos en el **Cuadro 7**.

Finalmente, es posible efectuar una calificación del Grado de Autonomía reconocida a los Gobiernos Subnacionales en un conjunto relevante de países, como muestra el **Cuadro 9**.

El cuadro muestra la síntesis a la que arribamos en nuestro e-book del 2005 sobre federalismo fiscal luego de analizar los datos previos y otros no presentados aquí, donde se califican a los países en tres grupos, mediante una graduación de la centralización y/o de la descentralización o autonomía subnacional. La Argentina junto con México y Australia se ubican en el Grado 3 de Mínima descentralización o mínima autonomía

subnacional, similar a la de países unitarios como Noruega, China, Reino Unido y Holanda.

Cuadro 9

CALIFICACIÓN DEL GRADO DE AUTONOMÍA RECONOCIDA A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES		
Grado 1 (Máxima)	Grado 2 (Media)	Grado 3 (Mínima)
<i>Países federales</i>		
Suiza	Bélgica	Australia
Estados Unidos	Austria	México
Canadá	Brasil	Argentina
Alemania		
<i>Países unitarios</i>		
Suecia	Japón	Noruega
Finlandia	Hungría	República Checa
Dinamarca	Nueva Zelanda	Reino Unido
	España	Holanda
Fuente: Piffano (2005).		

Argentina
con la
menor
autonomía
subnacional

Como dato diferencial o contraste, obsérvese a países federales y también unitarios con gobiernos subnacionales gozando de una importante autonomía.

4. El diseño tributario subnacional: las opciones y las restricciones a la descentralización

En el **Cuadro 10** hemos listado los impuestos que se han imaginado para operar a nivel subnacional. Los indirectos y los directos, remarcando los tres más importantes actualmente en vigencia. En la presentación hemos de dedicarnos a comentar solo a algunos de ellos. Un análisis detallado se puede consultar en nuestro e-book sobre “federalismo fiscal” y el nuevo e-book sobre “análisis económico del derecho tributario”.²

² Piffano (2005) y Piffano (2013b).

En esta revisión sintética hemos de dedicarnos a efectuar algunas consideraciones respecto a tres tipos de impuestos, a saber: la imposición a las transacciones, la imposición a los ingresos y la imposición patrimonial.

Cuadro 10

Las opciones tributarias más relevantes de los Gobiernos Subnacionales	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Impuesto a los Ingresos Brutos</u> • Impuesto a la Ventas Bi - étápico Mayorista-Minorista • Impuesto a las Ventas Minoristas • IVA Subnacional del tipo Destino Pago Diferido • Impuesto de Patentes o por Módulos • Impuesto al Cash - Flow o Flujo Neto Empresario • Impuesto a los Consumos Específicos (Internos) • Impuesto al Uso de los Combustibles 	INDIRECTOS - Sobre las Transacciones -
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Prov. a las Ganancias de Personas Físicas (<i>FLAT TAX</i>) • Impuesto a las Ganancias de Capital (<i>¿FLAT TAX Empresas?</i>) • <u>Impuesto Inmobiliario</u> • <u>Impuesto Automotor</u> • Impuesto (<i>¿o Alícuota Adicional?</i>) a los Bienes Personales • Impuesto a las Transacciones Financieras • Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes 	DIRECTOS - Sobre el Ingreso y el Patrimonio -
<ul style="list-style-type: none"> • Los debates en los años 90; el Pacto Fiscal I (1992); y, el Pacto Fiscal II (1993) • La reforma constitucional de 1994, el Art. 75, Inc. 2 y las expectativas de la reforma fiscal federal • La “Ley Convenio” de 1935, el ex Art. 67, inc. 2, y la situación actual 	

Durante los años 90 hubo un importante debate sobre las virtudes y defectos de esa amplia variación de posibles impuestos provinciales. En los Pactos Fiscales I (1992) y II (1993), se produjo, con el primero, una importante modificación en la asignación de recursos entre los niveles de gobierno. Corresponde a la aparición de la “pre-coparticipación”, es decir, el acuerdo por el cual surgiera una “súper-provincia”: el Sistema Provisional. La deuda inducida por el sistema y el flujo incremental al que este hecho jurídico condujera, implicó la necesidad de la afectación específica de los siguientes recursos de la masa coparticipable: 15% del total de la masa, 11% de lo recaudado por el IVA, el 50% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias y el 100% de lo recaudado por el Impuesto la Riqueza – hoy Bienes Personales -. El segundo pacto, tuvo la intención de sustituir el Impuesto a los Ingresos Brutos (IIB) por el Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM), objetivo finalmente frustrado.

Luego, la Reforma constitucional de 1994, donde se “blanquea” el sistema de las “Leyes Convenio”, que a nuestro criterio eran violatorias de la constitución que rigiera al momento de la primer ley (1935) y las posteriores dictadas con anterioridad a 1994.

Finalmente, lo que no se llegó a “blanquear” en 1994: lo dispuesto por el ex Art. 67, inc. 2 y actual Art. 75, inc. 2., a saber: las limitaciones para el gobierno nacional en el campo de la imposición directa. Recordemos las tres condicionantes para la creación de impuestos directos por el Congreso Nacional: 1) por tiempo determinado, 2) en forma

proporcional a la población, y 3) por razones de utilidad general, defensa y seguridad (o sea por evidentes emergencias).

Pero previamente, repasemos cual ha sido la evolución reciente de la estructura de la imposición en nuestro país, pues como suele afirmarse: “la única verdad es la realidad”.

El **Cuadro 11** muestra que la Nación aumenta su participación en la presión tributaria (PT) un **112%** en el período **1990 y 2008**. En él se observa al **Impuesto a las Ganancias** asumiendo sorpresivamente su rol en la última década, con un notorio aumento de su incidencia como **porcentaje del PIB**, pasando del **0,5% al 5,6%** (o sea un incremento del **1200 por ciento**; con una mayor participación del **IGPF** (personas físicas), aunque manteniendo la preeminencia del **IGPJ** (sociedades) (**70%**).

Cuadro 11

“La única verdad es la realidad”: la evolución de la estructura de la imposición en Argentina en las últimas dos décadas										
<ul style="list-style-type: none"> • El Impuesto Nacional a las Ganancias asume un rol impensado en la última década • Los nuevos Nacionales: Impuesto a las Transacciones Financieras y las Retenciones • Las provincias cada vez menos; y sus impuestos patrimoniales los menos 										
Evolución de la Estructura Tributaria en Argentina - 1990 a 2005 y 2008 - En % del PIB										
Concepto	1990	1995	2000	2005	2008	Particip 1990	Particip 2005	Particip 2008	Variación 2005/1990	Variación 2008/1990
Imposición a los Ingresos y Activos	1,6	2,9	4,9	7,9	7,5	11%	28%	25%	4,9	4,7
Imposición al Ingreso (Ganancias)	0,5	2,5	3,8	5,3	5,6	3%	19%	18%	10,6	11,2
Personas Físicas	0,0	0,8	1,4	1,5	1,7	0%	5%	6%	-	-
Sociedades	0,5	1,7	2,4	3,8	3,9	3%	14%	13%	7,6	7,8
Patrimoniales	0,0	0,1	0,4	0,3	0,3	0%	1%	1%	-	-
Imp a la Ganancia Mín Presunta	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1	2%	1%	0%	0,7	0,3
Imp a las Transac Financieras	0,3	0,0	0,0	1,8	1,9	2%	6%	6%	6,0	6,5
Otros	0,5	0,2	0,7	0,3	0,0	3%	1%	0%	0,6	0,0
Impuestos a los Consumos	5,3	8,5	9,2	9,0	9,5	36%	32%	31%	1,7	1,8
IVA	2,3	6,8	6,7	6,9	7,8	16%	25%	25%	3,0	3,4
Internos al Consumo	0,8	1,0	1,2	1,0	1,6	5%	4%	5%	1,3	2,0
Impuestos a la Energía	1,7	0,8	1,3	1,2	0,1	11%	4%	0%	0,7	0,1
Impuestos al Comercio Exterior	1,5	0,8	0,7	3,0	4,4	10%	11%	14%	2,0	2,9
Importaciones	3,0	0,8	0,7	0,7	0,9	20%	3%	3%	0,2	0,3
Exportaciones	1,2	0,0	0,0	2,3	3,5	8%	8%	12%	1,9	2,9
Seguridad Social	3,7	4,7	3,4	3,1	5,1	25%	11%	17%	0,8	1,4
Otros	0,4	0,4	0,1	0,7	0,0	3%	3%	0%	1,8	0,0
Total Nacional	12,5	17,3	18,3	23,7	26,5	84%	85%	86%	1,9	2,1
Deducciones y/o reintegros	2,3	3,6	3,8	4,1	2,3					
Impuestos Provinciales	2,3	3,6	3,8	4,1	4,4	16%	15%	14%	1,8	1,9
Sobre bienes y servicios (IIB)	1,2	2	2,2	2,7	3,2				2,2	2,6
Sobre el patrimonio (II-IA)	0,8	1,3	1,1	1,0	1,0				1,3	1,2
Otros	0,3	0,3	0,5	0,4	0,2				1,3	0,8
Total Consolidado	14,8	20,9	22,1	27,8	30,7				1,9	2,1

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Hacienda y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Los nuevos invitados: el **Impuesto a las Transacciones Financieras y las Retenciones**, ambos sumados pasaron del **1,5% al inicio de los 90 (1,3% Retenciones)**, al **5,4% en 2008 (Retenciones 3,5% y Transacciones Financieras 1,9%)**.

Las **provincias** a pesar de haber aumentado su participación en la **PT** en un **91% entre 1990 y 2008**, es notoria la menor participación en los **impuestos patrimoniales**, que según el diseño constitucional se supone deberían constituir la fuente principal de recursos subnacionales; sólo aumentaron del **0,8% del PIB en 1990 al 1% en 2008 (25%)**.

En efecto, si bien la imposición patrimonial no es un personaje importante en el mundo, la Argentina puede compararse con los que más la explotan...“a nivel Nacional”! Obsérvese la parte izquierda del **Cuadro 12**, la comparativa de **Argentina** con el **3,2% del PIB** y los **países ricos de la OECD** con guarismos similares o cercanos.

Cuadro 12

La imposición patrimonial en Argentina - 2008 y en países de la OECD - 2004			
País	1 - Impuestos al patrimonio en % del PIB	Impuestos totales en % del PIB	Relación 1/2
Argentina	3,20	30,66	10%
Francia	4,43	43,40	10%
Canadá	3,77	33,50	11%
Reino Unido	3,30	36,00	9%
Estados Unidos	3,06	25,50	12%
Bélgica	2,98	45,00	7%
Australia	2,91	31,30	9%
España	2,67	34,80	8%
Suiza	2,59	29,20	9%
Nueva Zelanda	1,89	35,60	5%
Dinamarca	1,85	48,80	4%
Holanda	1,78	37,50	5%
Suecia	1,54	50,40	3%
Italia	1,51	41,10	4%
Alemania	0,81	34,70	2%
Portugal	0,55	34,50	2%

Fuente: CEPAL (2008).

Impuesto Inmobiliario como Porcentaje de los Impuestos al Patrimonio en América Latina				
País	Año Fiscal	1- Impuesto Inmobiliario en % del PIB	2- Imposición al Patrimonio en % del PIB	Relación 1/2
Argentina	2006	0,44	3,20	13,84
Bolivia	2006	0,60	1,72	35,02
Brasil	2006	0,52	2,78	18,75
Chile	2006	0,48	1,70	28,24
Colombia	2006	0,69	1,90	36,54
Guatemala	2004	0,16	0,16	97,6
Honduras	2005	0,31	-	-
México	2004	0,27	-	-
Panamá	2006	0,35	-	-
Paraguay	2006	0,27	-	-
Perú	2005	0,15	0,22	68,65
Dominicana	2006	0,13	0,6	22,11
Estadísticos:				
	Meda	0,37	1,54	40,09
	Mediana	0,33	1,71	31,63
	Desvío St.	0,18	1,13	28,71
	Coef. de Var.	50,37	73,83	71,61
	Valor mínimo	0,13	0,16	13,84
	Valor máximo	0,69	3,20	97,6
	n de observ.	12	0	0

Fuente: CEPAL (2008).

- El avance nacional: Imp. a los Bs. Personales + Imp. a las Trans. Financ.
- Imposición Patrimonial más alta de A. L. Impuesto Inmobiliario el menor de A. L.

A la inversa, en el cuadro de la derecha puede observarse que la participación del **Inmobiliario Total (Urbano y Rural)** de Argentina en la imposición patrimonial total es de solamente el **13,84%**, la **más baja de todos los países de América Latina**.

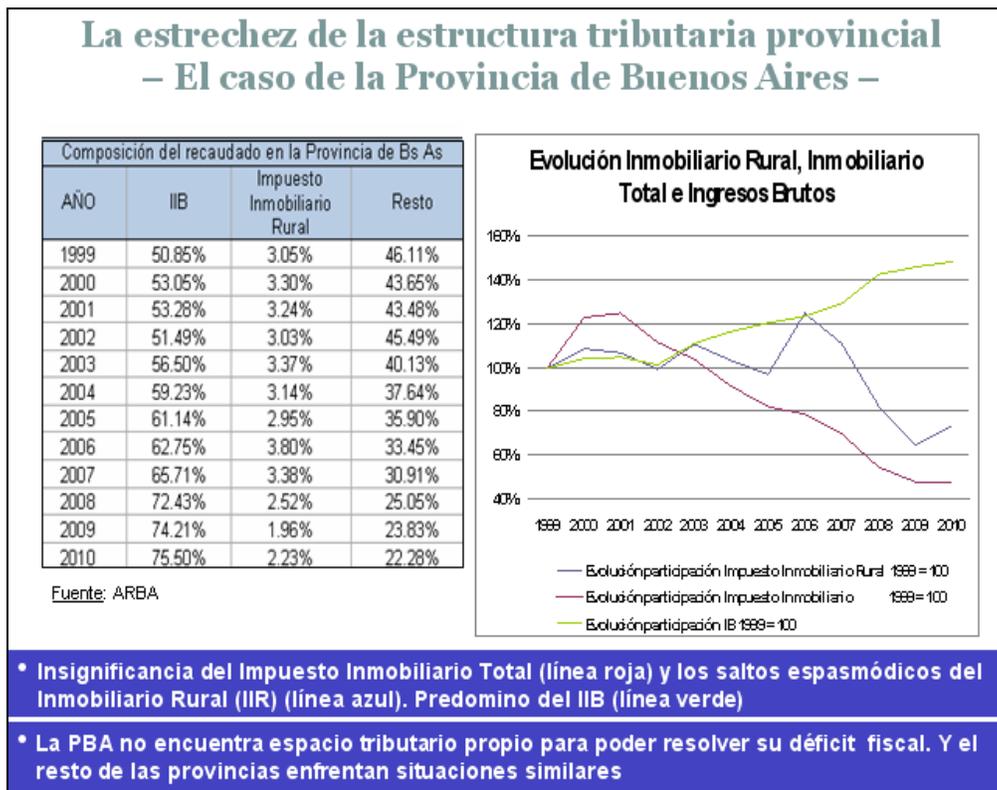
El avance del nivel nacional en una base supuestamente limitada por la constitución (Bienes Personales, Impuesto a las Transacciones Financieras) da cuenta de esa distorsión del esquema federal actual.

Permítaseme una aclaración especial respecto al Impuesto a las Transacciones Financieras. En los reportes fiscales de entes internacionales como la CEPAL o la OECD, es categorizado como impuesto directo “patrimonial”, y claramente lo es. El

impuesto aparenta gravar “transacciones financieras”, pero económicamente analizado “grava la liquidez” custodiada en una institución financiera. Tan cierto es, que los bancos por ejemplo suelen en muchos caso pagar un “alquiler”, pues ciertos depósitos, como las “*Money Market Account*” en los EE.UU. o las Cajas de Ahorro en Argentina que generan un interés. En otros casos como las cuentas corrientes en Argentina no devengan interés pero “en principio” brindan seguridad de un eventual robo.³ Los bancos cobran en cambio por esa seguridad un costo de mantenimiento por el gasto administrativo al que deben incurrir. Esta imposición patrimonial se ve alarmantemente acentuada por el otro impuesto en vigencia: “el impuesto inflacionario”, que aunque no legislado como tal, grava también el patrimonio líquido de personas y empresas. En este caso es más gravoso que los anteriores, pues grava el patrimonio líquido en moneda nacional, esté o no esté depositado en los bancos. Las estimaciones económicas de la incidencia de este impuesto en la actualidad, como ya se indicara, se la ha calculado entre el 2,1% y 2,5% del PIB según varias fuentes.⁴

El avance nacional en la imposición patrimonial genera una evidente estrechez en la estructura tributaria provincial. Veamos algunos números para el caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA). En la tabla y gráfico del **Cuadro 13** se observa la evolución reciente de la estructura básica de las fuentes de ingresos tributarios en el caso de la PBA.

Cuadro 13



³ En Argentina ha ocurrido que a pesar de la legislación constitucional y reglamentaria que asegura los derechos de propiedad de los depositantes, y no obstante, leyes en apariencia absurdamente innecesarias como la “Ley de Intangibilidad den los Depósitos”, pueda que esa seguridad quede frustrada.

⁴ Para desarrollos más completos de este tema se sugiere **Piffano (2013b), Capítulo 9.**

La insignificancia del Impuesto Inmobiliario Total (línea roja) y la caída de su participación; los saltos espasmódicos del Inmobiliario Rural (IIR) (línea azul), gráfico que no registra el nuevo salto espasmódico reciente (con un aumento como mínimo del 87% luego de la revaluación de parcelas en 2012) y posterior Inmobiliario Complementario de 2013 que lo eleva en muchos casos en un 300%. Es conocido asimismo los saltos de los IIR por reevaluaciones en provincias como Entre Ríos y Córdoba, por ejemplo. Finalmente, el predominio absoluto del IIB (línea verde)

La moraleja es que la PBA no encuentra espacio tributario propio para poder resolver su déficit fiscal. El costo político para los gobiernos provinciales al haberse descentralizado el ajuste es notorio, ante las menores transferencias del régimen automático en términos reales. El “impuesto inflacionario” y el efecto Olivera-Tanzi está funcionando una vez más. Y el resto de las provincias enfrentan situaciones similares.

Veamos cual es la situación comparada de los Inmobiliarios Urbano y Rural en América Latina, que ofrece un laboratorio de experiencias. El Cuadro 14 informa al respecto.

Cuadro 14

Competencias Tributarias en el Impuesto Inmobiliario en América Latina					Competencias Tributarias en el Impuesto Inmobiliario en América Latina				
Pais	Nivel de Gobierno que legisla	Determinación Administrativa (catastro-valoración)	Fiscalización	Recaudación	Pais	Nivel de Gobierno que legisla	Determinación Administrativa (catastro-valoración)	Fiscalización	Recaudación
Argentina	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	México	Estatad / Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Bolivia	Nacional	Municipal	Nacional / Municipal	Municipal	Nicaragua	Nacional / Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Brasil					Panamá	Nacional	Nacional	Provincial	Nacional
Urbano	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Paraguay	Nacional	Nacional / Municipal	Municipal	Municipal
Rural	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Perú	Nacional	Nacional	Municipal / Distrital	Municipal / Distrital
Chile	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	República Dominicana	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Colombia	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Uruguay				
Costa Rica	Nacional	Municipal	Municipal	Municipal	Urbano	Departamental	Nacional / Departamental	Departamental	Departamental
Ecuador					Rural	Nacional	Nacional / Departamental	Departamental	Departamental
Urbano	Nacional / Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Venezuela	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Rural	Nacional / Nacional / Municipal	Municipal	Municipal	Municipal					
Guatemala	Nacional	Nacional / Municipal	Municipal	Nacional / Municipal					
Honduras	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal					

Fuente: <http://www.lincolninst.edu/pubs/>

- Las opciones: Provincial, Municipal, Nacional. Diferencia entre Urbano y Rural
- Las mayoría competencias compartidas: Provincial/Estadual y Municipal. Las municipios en la gestión de cobro del Inmobiliario Urbano
- El Inmobiliario Rural solo en pocos casos a nivel nacional

Obsérvese cual es la situación de las opciones diferentes (Municipal, Provincial, Nacional) en el ejercicio del poder tributario en los Inmobiliarios Urbano y Rural en países de América Latina.

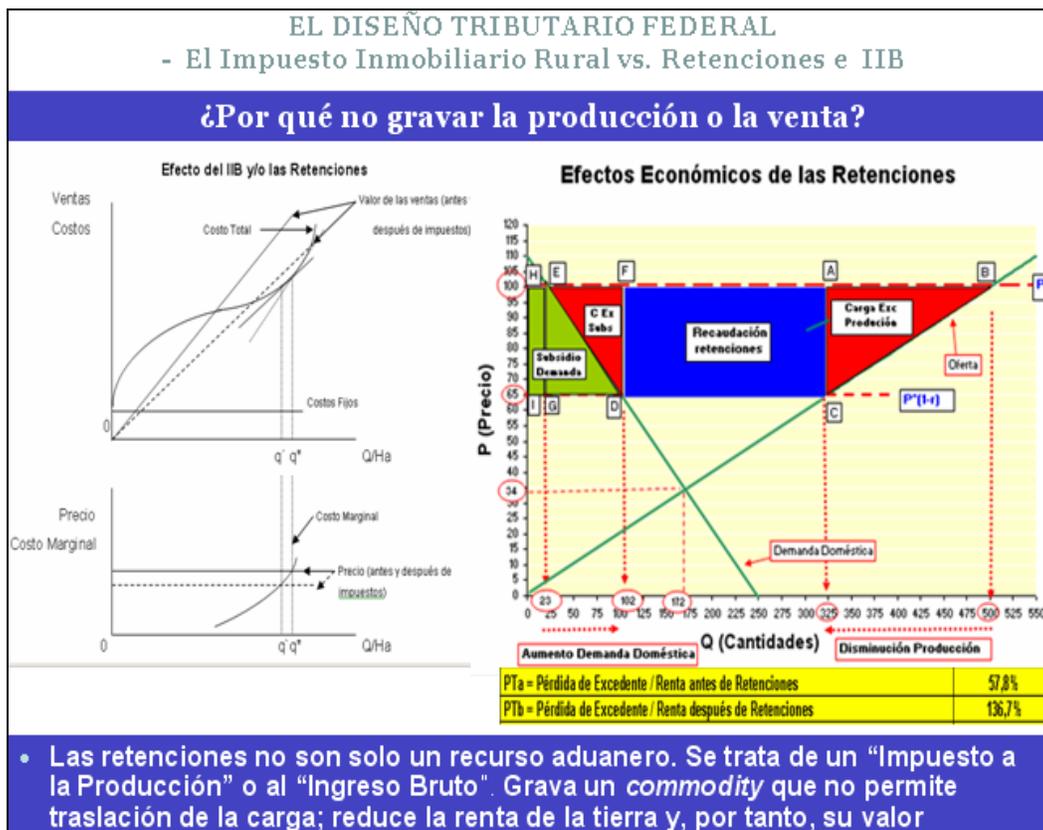
La mayoría registra competencias compartidas: Provincial/Estadual y Municipal. Los **municipios** aparecen en muchos casos en la **gestión de cobro del Inmobiliario Urbano. El Inmobiliario Rural** aparece mayormente en cabeza del gobierno provincial o estadual; solo en pocos casos a nivel nacional, como en Brasil.

Permítaseme ahora una sección especial dedicada al **Inmobiliario Rural**. Se trata del impuesto destinado muy específicamente a gravar la renta de la tierra.

En su diseño suele afirmarse con razón, que desde el ángulo de la eficiencia este impuesto debiera gravar únicamente a la tierra - o su renta lo que es similar - no así a las inversiones de capital (mejoras). Ello posibilita evitar la doble imposición que en el caso contrario ocurre cuando luego, el Impuesto a las Ganancias grava al rendimiento de ese capital.

En el **Cuadro 15** se muestra el diagrama del efecto que produce la imposición a la venta bruta, donde confluyen el **IIB** y “su hermano mayor” las **Retenciones**.

Cuadro 15



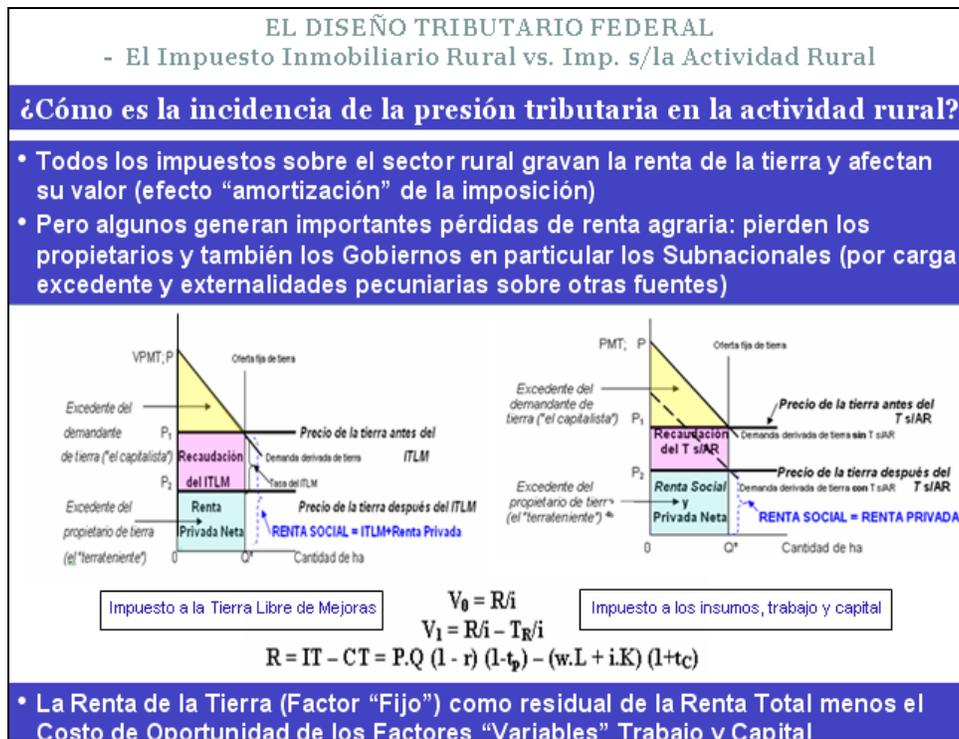
En efecto, las retenciones no son solo un recurso aduanero. Se trata de un “Impuesto a la Producción” o al “Ingreso Bruto”. Grava un *commodity* que no permite traslación de la

carga; reduce la renta de la tierra y, por tanto, su valor; lo hace agregando su carga excedente, reduciendo la producción y consecuentemente los beneficios intramarginales que se lograrían en ausencia del impuesto, generando asimismo otra carga excedente debido a un subsidio de costo mayor al beneficio que genera a la demanda doméstica subsidiada.

Téngase presente que estamos indicando la existencia de un subsidio a la “demanda doméstica”, no necesariamente a los consumidores. En el caso de la soja, por ejemplo, nos referimos a la industria aceitera y a la industria del biodiesel.

Analicemos ahora a través del **Cuadro 16** cómo se mide la incidencia de los impuestos que gravan directamente la renta de la tierra y los que gravan la actividad rural.

Cuadro 16



Todos los impuestos sobre el sector rural gravan la renta de la tierra y afectan su valor (efecto “amortización” de la imposición). Pero algunos generan importantes pérdidas de renta agraria: pierden los propietarios y también los Gobiernos (por carga excedente). Las dos figuras intentan explicar la diferencia entre un impuesto a la tierra (gráfico de la izquierda) y otro que grava a la actividad rural (gráfico de la derecha). Tener en cuenta que en el eje de abscisas se miden “hectáreas” no nivel de producción. A su vez, las curvas de demanda derivada de la tierra indican la retribución de los factores variables trabajo y capital.

La Renta de la Tierra (Factor “Fijo”) surge como residual de la Renta Total menos el Costo de Oportunidad de los Factores “Variables” Trabajo y Capital, y el correspondiente excedente, según indica las expresiones al pie de los gráficos.

La **PTS** - sobre la actividad rural - debe por tanto incluir **todo impuesto que supere la PT general aplicable a las actividades del resto de los sectores** (por efecto de la movilidad de los factores variables trabajo y capital) **y por los impuestos que graven específicamente al sector rural** (caso de las retenciones).

Veamos ahora la incidencia final de la actual PTS sobre la actividad rural. El **Cuadro 17** muestra los resultados de estimaciones sobre la PTS del sector en estudios que han empleado diferentes metodologías, a saber: las mediciones en base a datos de cuentas nacionales, las basadas en microsimulaciones sobre datos reales y las simulaciones correspondientes a modelos teóricos.

Cuadro 17

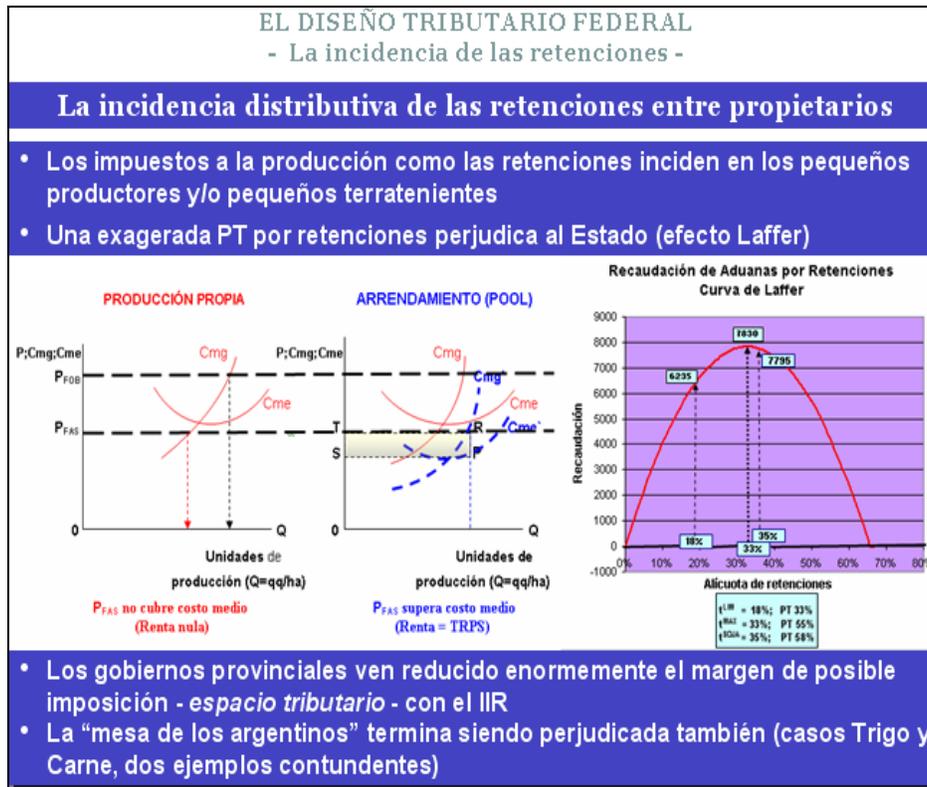
EL DISEÑO TRIBUTARIO FEDERAL - La PT s/ el Sector Rural y las retenciones -		
La Presión Tributaria sobre el Sector Rural - Computando el efecto de "impuesto a la producción" de las retenciones -		
Fuente	Método	Presión Tributaria
Piffano y D'Amore (2007)	Cuentas Nacionales	50% (1997) - 80% (2005)
Piffano y Sturzenegger (2009)	Microsimulaciones reales	76% - 86% (2008)
Arbolave (2008)	Microsimulaciones reales	83% - 87% (2008)
CREA (2012)	Microsimulaciones reales	76% - 92% (2006/7)
Piffano (2010)	Microsimulación Modelo Teórico Productivo Simple	58% solo Retenciones
Curva de Laffer: La alícuota que maximiza rendimiento de las retenciones es el 33%, que arrojaría una PT del 55% [Piffano (2010)]		

Los resultados son coincidentes en cuanto al nivel de la Presión Tributaria Sectorial (PTS), que en los años más recientes oscila entre un 80% a 90%, aproximadamente. De ese total cerca del 50% al 60% son asignables a la incidencia de las retenciones (hay diferencias como se sabe según el tipo de *commodity*).

Anticipándonos al próximo cuadro, según la curva de Laffer, la alícuota que maximizaría el rendimiento de las retenciones sería aproximadamente del 33%, la que arrojaría por sí sola una PTS del 55% [Piffano (2010)].

Un aspecto relevante de los estudios de PTS en el de la incidencia en materia distributiva. Los impuestos a la producción, como las retenciones, inciden en los pequeños productores y/o pequeños terratenientes, como se muestra en el **Cuadro 18**.

Cuadro 18



Los dos diagramas de la izquierda muestran las diferencias entre un productor chico y otro grande, como un pool de siembra. El primero puede no alcanzar el *break-even-point*; el segundo obtiene una renta de la tierra positiva, por diversificación de riesgos (clima y tipo de cereal u oleaginosa o actividad ganadera) y difusión de costos o rendimientos a escala, lo cual genera un margen de renta que permite el pago de un arrendamiento al pequeño terrateniente que le alquila el campo.

Pero asimismo, como se anticipara antes, una exagerada PTS por retenciones perjudica al Estado (efecto Laffer). El diagrama de Laffer de la derecha corresponde al modelo teórico productivo simple elaborado en uno de nuestros estudios ya citados.

Los gobiernos provinciales por lo tanto ven reducido enormemente el margen de posible imposición - espacio tributario - con el IIR intentando gravar la renta de la tierra. El salto tributario reciente implica lamentablemente un escenario de generalizada liquidación del capital de trabajo y un sendero inevitable hacia la quiebra de los productores pymes.

La “mesa de los argentinos” - paradójicamente para los gobernantes y lamentablemente para los ciudadanos - termina siendo perjudicada también (los ejemplos del trigo y la carne constituyen evidencias incontestables).

Explicamos: la carne que tradicionalmente ha sido y es exportada por nuestro país contiene un componente de partes (cortes) del animal que demandan los mercados externos y que no son similares a los cortes que demanda el consumidor doméstico. Por

ello, reducir la producción de carne implica reducir no solo las exportaciones de los cortes “no demandados internamente”, sino reducir también la producción de los cortes “demandados internamente”. Es decir, que si las retenciones no existieran y, por tanto, no redujeran la producción de animales, se producirían más kilos de carne que indefectiblemente deben ser colocados en el mercado doméstico, por lo que el precio local sería menor, no superior como se analiza sin tener en cuenta este mercado diferenciado o fraccionado.

En materia de granos los análisis simplificados suelen cometer errores asimismo sobre la incidencia de retenciones y cuotas. La situación del mercado del trigo es un ejemplo contundente. La constante caída de áreas sembradas, menor producción y enorme concentración de ganancias en el sector comercializador del producto (cerealeras exportadoras) en el corto plazo, y agotamiento del cereal con efectos altamente costosos en la cadena en el largo plazo, son su incidencia real. La combinación de retenciones y la asignación discrecional de los ROES habilitan prácticas oligopólicas del sector comercializador con fuertes transferencias desde los bolsillos de los productores.

5. Una revisión sintética final de los efectos económicos de las retenciones: sus justificaciones y su crítica

(1) En el orden fiscal

Las retenciones sobre una actividad de alta productividad generan una importante recaudación, con bajos costos administrativos y evasión. El dinero calma los nervios de los gobernantes, pero ¿a qué costo? La Carga Excedente (CE) generada por la caída en la producción, se refiere a su incidencia sobre las “explotaciones marginales” (en calidad de suelos y tamaños de las explotaciones). La otra CE se refiere al costo del subsidio superior al beneficio generado al sector subsidiado.

Las retenciones asimismo generan una importante reducción del *tax – room* que le queda al resto de la imposición, en particular subnacional (IIR), que se ve extremadamente acotada. En efecto, el rendimiento de las otras fuentes tributarias nacionales y subnacionales (Ganancias, IVA, IIB, etc.) sufren una importante “externalidad pecuniaria” negativa. Los resultados de estudios utilizando modelos de Equilibrio General Computado (EGC) - IERAL, E&R, UNLP - son claros sobre esos efectos.

(2) En lo productivo

La mirada “a lo Diamand – Ferrer” (de la estructura productiva “desequilibrada”), descuida la diferencia de los efectos de corto vs. de largo plazo y la diferencia conceptual entre “productividad media” y “productividad marginal” que es relevante diferenciar. Ligado a esta visión, el fenómeno de la “*dutch – disease*” por la apreciación cambiaria: nuevamente la confusión entre los problemas de corto vs. de largo plazo y entre recursos no renovables versus recursos renovables, como se aclara enseguida.

La concepción “a lo Krugman” (“economías externas dinámicas mayores de otros sectores”; ¿mayores a la CAI? Los modelos de EGC, deben demostrar esos diferenciales, lo cual no ha sido el caso aún, sino todo lo contrario; nuevamente el tema del corto vs. el largo plazo.

Al respecto, trabajos empíricos como los de Porto, Piffano y Di Gresia (2007), Nogués-Porto (2007), Vidal-Sturzenegger, F. (2009), Di Gresia (2009), y Anchorena (2010), concluyen en encontrar impactos netos positivos – tanto para los fiscos como para la actividad agregada nacional – al emplear modelos de EGC, donde obviamente quedan reflejadas las reacciones directas e indirectas sobre el sector y los demás sectores de la economía; los resultados arrojan aportes netos positivos, no negativos.

La “*dutch – disease*” referida a recursos “no renovables” no es trasladable de manera directa o equivalente al caso de los recursos renovables. La apreciación del TC Real transitoria de corto plazo vs. la permanente o de largo plazo, plantean una problemática diferente. En el largo plazo, con movilidad de los factores variables, no se podrá evitar la igualación de las productividades “marginales” de los factores variables en todos los sectores. En la actividad rural, necesariamente existirá un límite al empleo de ellos con la “tierra fija”, y consecuentemente con rendimientos decrecientes de los factores variables en su uso intensivo. Los diferenciales de productividades medias entre sectores subsistirán no obstante, como ocurre en todos los países, dadas las respectivas ventajas relativas en materia de la disponibilidad y calidad de sus recursos. Más aún, si el cambio tecnológico que se produzca en el sector rural superara al del sector industrial, esa diferencia de productividad promedio seguirá necesariamente en aumento.

Pero un supuesto distraído o descuidado implícitamente en los planteos anti-rurales y/o las propuestas de equilibrar rentas entre sectores, es que “*el resto del mundo no cambia ni cambiaría en respuesta al proteccionismo nacional*”; proteccionismo que habrá de ser exigido de manera creciente por los sectores subsidiados si el cambio tecnológico diferencial **se acentúa** como se señalara. Pero el resto del mundo explotará sus ventajas relativas y adoptará políticas tendientes a neutralizar las artificialmente mejoradas condiciones de competitividad de los sectores de menores ventajas relativas del país. Dadas sus ventajas relativas para esos países, el costo social de una política de neutralización será mucho menor en ellos que el costo del aliento artificial del país no competitivo. Por otra parte, el retraso del sector competitivo castigado en Argentina, alentará a los países competidores a ganar mercados (alentando mejoras tecnológicas a mayor ritmo aún que en nuestro país). Los casos de la evolución de la actividad agropecuaria de nuestros vecinos respecto a la nuestra, es apabullante y desde el punto de vista nacional, alarmante.

Finalmente, la volatilidad de los precios internacionales y el *pass – through* (corto vs. largo plazo): sería el **único motivo del empleo transitorio de las retenciones, al evitar desequilibrios o shocks de muy corto plazo en la estructura productiva.**

(3) En el orden a la equidad

El precio de los alimentos y el argumento de los “bienes-salario” resulta ser un argumento tradicional, pero desconoce que la menor imposición al consumo, o la reducción del precio de los bienes destinados al consumo, olvida el tema de la “característica distributiva” de los bienes (Feldstein): la caída de los precios de los bienes de consumo no solo beneficia a los asalariados pobres, sino también a los no pobres y a los ricos. El ejemplo de la alícuota diferencial del IVA del 10,5%

(equivalente a un 58% de Gasto Tributario) beneficia al 4° y 5° quintil en Argentina, o sea al 40% más rico del país.

En cuanto a la incidencia sobre el sector de la producción, recordemos una vez más a Stolper – Samuelson que explicaron la incidencia de los impuestos a la producción cuando existen factores fijos, a diferencia de la existencia de factores variables: la incidencia no afecta a los factores variables trabajo y capital, sino al factor fijo tierra.

Por todo lo dicho, de imaginar un subsidio a los consumidores de alimentos debe evitarse encararlo a través del productor (es decir, a través de la oferta). La solución es un subsidio a la demanda: el bono alimentario es una experiencia que debería explorarse (el caso del “*food stamp*” en EE.UU. debiera ser consultado)

(4) En el orden regional y social

La política sobre la actividad rural analizada, provoca que la cadena agroindustrial y las economías regionales sean afectadas “en el margen”, es decir, sobre las explotaciones de menores ventajas relativas en calidad de suelos y/o por mayores distancias a los puertos de embarque. De allí que las retenciones generan salidas de producción de los predios chicos y medianos, de los más alejados de los puntos de exportación, e inducen a la concentración productiva y a las migraciones hacia los conurbanos.

Finalmente, una incidencia olvidada al no plantearse la siguiente pregunta: ¿Y el empleo en las actividades diferentes a la actividad rural, localizadas en pueblos ubicados en esas tierras marginales de las economías regionales, que reducen o cierran sus negocios? Una clara explicación de las migraciones –no solamente de “peones rurales” sino de trabajadores del resto de actividades- y el consiguiente crecimiento de los conurbanos.

(5) La imposición a la tierra y los derechos de propiedad

Los Art. 14, 17, y 28 de la Constitución Nacional, la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y el límite del 33% fijado en su doctrina respecto a una eventual confiscación, son las referencias obligadas cuando de derecho de propiedad se trata.

La reciente Jurisprudencia de la CSJ (2009) señala no obstante que el límite del 33% estaría sujeto a situaciones “variables en el tiempo y en las circunstancias”, declaración que plantea un escenario de incertidumbre no menor hacia futuro.

El intento denunciado ya varias veces de “no judicializar” la política económica, parece una señal de poca fuerza. Toda política implica definir objetivos, instrumentos y restricciones ¿es posible abstraer a la Justicia de incidir en la política si habrá de tener que fijar límites cuantitativos a la PT?

Como acotar la incertidumbre de lo expresado respecto al 33% “sujeto a los tiempos y las circunstancias”, o en todo caso, definir “el más o el menos de ese porcentaje”, ¿como medirlo? Sugerimos al respecto **dos posibles benchmarks:**

- a) Las comparaciones entre la PT Global y las Sectoriales, fijando una distancia límite entre el promedio y los desvíos; y definir de esta manera hasta que

porcentaje puede aceptarse que un sector resulte más gravado que otro, evitando el primero ser castigado con una permanente confiscación.

- b) Las comparaciones internacionales en el valor de la tierra. La comparación de los valores de predios de similar aptitud en el mundo, resulta ser otra posibilidad. Aquí la distancia entre valores de los campos implica nuevamente plantear un límite teniendo en cuenta asimismo las características institucionales de los países a comparar. Deberían ser, por cierto, aquellos que protegen los derechos de propiedad.

Cabe alertar asimismo sobre otro **tema descuidado** por la Justicia en lo relativo a la imposición al sector rural y el derecho de propiedad, es de no considerar la **PT “consolidada” y su relación con el valor de la tierra**, antes comentado.

(6) Una referencia sobre la imposición rural y la cuestión del federalismo

La imposición al sector rural, ligada a las características de las economías regionales de nuestro país, plantea un conjunto de “paradojas federales”.⁵ En nuestros trabajos hemos destacado básicamente tres paradojas, en las cuales la PT Sectorial resulta incidida particularmente por las Retenciones.

- **Paradoja Federal 1:** ¿Quién pierde y quien gana? Las Provincias ganadoras y las provincias perdedoras:

Las provincias aportantes “en valores absolutos” por las retenciones son: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos (85%), pero las provincias “incididas indirectamente” por una menor coparticipación per capita en la menor recaudación tributaria de impuestos como el Impuesto a las Ganancias (antes y después del D. 206/09) son: Catamarca, Formosa, La Pampa, San Luis, Sgo. del Estero, Salta, Chaco (IEERAL y Econ&Reg). La “incidencia directa” mayor en el caso de las provincias aportantes, por otra parte, – se insiste – opera sobre las tierras marginales, no en la zona núcleo (de la PBA-Córdoba-Santa Fe)

- **Paradoja Federal 2:** ¿Provincias ricas o Provincias de los pobres?

Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe: concentran la mayor proporción de personas en condiciones de indigencia, pobreza, mortandad infantil (> 50%) y desempleo (66%). El efecto migratorio desde el castigado Interior “intensivo en pobres” hacia los conurbanos explican esta realidad.

- **Paradoja Federal 3:** ¿Federalismo competitivo “*beggar the neighbor*” o derrames positivos?

La **Ha. rica de Argentina (zona núcleo)** en el **2000 y en 2005** valía **8,9 y 8,4 veces más** que la **Ha. promedio en Uruguay**. En **2009; 4,2 veces** (Piffano, 2010). Imaginar la suerte que hubieran tenido las provincias argentinas bajo el *enforcement* de las reglas tributarias uruguayas.

⁵ Detalles de las paradojas se pueden analizar en **Piffano (2013b), Capítulo 10.**

(7) La evolución histórica de las retenciones y dos interrogantes: ¿es un problema ideológico? ¿y el pronóstico hacia futuro?

El gráfico del **Cuadro 19** indica los años en que las retenciones surgen con cierta importancia para el período 1960-2005, elaborado por Darío Rossignolo. Del mismo surge que su aparición no coincide específicamente con determinado tipo de ideología o estamento gobernante, aspecto oportunamente advertido en trabajos de Adolfo Sturzenegger.⁶

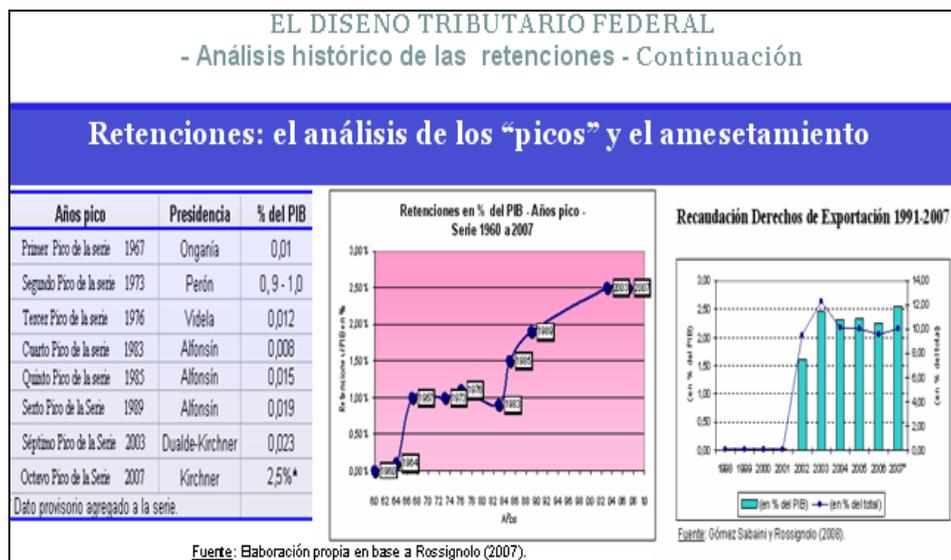
Cuadro 19



Del análisis histórico de las retenciones se pueden observar los “picos” registrados y el amesetamiento de los últimos años. En ese sentido, en el **Cuadro 20** se observa un cambio bastante notorio a partir de la segunda mitad de la década de los 60, que se mantiene en los años 70 hasta el momento de la vuelta del régimen democrático en 1983.

⁶ Sturzenegger (1990; 2007). Ver referencias en Piffano (2013b), Capítulo 10.

Cuadro 20



A partir del 2002/2003 en adelante las retenciones alcanzan niveles picos notoriamente superiores a las décadas del 70 y 80, para estabilizarse en una meseta superior.

La demanda mundial de alimentos (China, India en especial) y los biocombustibles y el precio de los *commodities* rurales (un escenario “anti - prebishiano”), son la explicación de este fenómeno de acentuado crecimiento de este tipo de imposición y la pregunta del millón es: en el nuevo escenario mundial ¿las retenciones estarán para quedarse? Nuestros países vecinos, y no tan vecinos, no han adoptado similares medidas: las retenciones están ausentes en casi todas las legislaciones relevantes en términos de países competidores de la Argentina y en América Latina en especial.

6. Un repaso de nuestras propuestas en materia de imposición a las transacciones

Un tema al que le hemos dedicado tiempo y escritura, es el de la Imposición a las Ventas. En los años 90 hubo una gran discusión sobre el intento de sustituir al IIB por otro tipo de impuesto a las ventas. Las alternativas fueron expuestas en el **Cuadro 10**. Me dedicaré ahora a mencionar nuestra propuesta. Se trata de Coordinar el IVA Nacional con el IVM Provincial.

Son conocidos los problemas que se la asignan al IVM: gravar consumos intermedios, no gravar algunas ventas finales, y concentrar el riesgo tributario por evasión en la única etapa de la cadena productiva. En la comparación con el IVA, por lo tanto, el IVM pierde por goleada. En el IVA no se gravan consumos intermedios, siempre se habrán de gravar ventas finales y la contraposición de intereses vendedor-comprador reduce la evasión. Adicionalmente, genera un beneficio financiero al Estado al ir cobrando el impuesto a medida que el VA se va generando, sin tener que esperar al término de las etapas productivas para hacerlo.

Pero la supervivencia conjunta del IVA Federal y el IVM Subnacional resuelven los problemas citados para el IVM, e incluso mejoraría la *performance* del IVA Nacional.

En efecto, la armonización tecnológica e intercambio de información AFIP-Rentas ha de permitir:

- (i) No gravar consumos intermedios (Facturas “A” exentas)
- (ii) Gravar todos los consumos finales (Facturas “B” gravadas)
- (iii) Extender la base del impuesto a los servicios
- (iv) Superar el riesgo de evasión concentrada en la etapa minorista

La disputa Nacional-Subnacional por mayor autonomía o dominio de bases tributarias, termina una vez que el sistema federal y de coparticipación finalmente es acordado. A partir de allí la “asociación” entre la AFIP y las Direcciones de Renta provinciales habrá de operar. La Nación, especializándose en el cruce de débitos y créditos fiscales, reduciendo la evasión por las facturas apócrifas, las Provincias y Municipios especializándose en evitar el fraude o evasión en la etapa minorista (último eslabón de la cadena). La discriminación de facturas A y B resuelven el problema de gravar solo ventas finales en el IVM. El cuidado de la evasión a nivel minorista reduciría la “cadena negra hacia arriba” en el IVA nacional.⁷

Asimismo, las ventajas de esa combinación sobre la alternativa de un “IVA Subnacional”, son enormes. A saber:

- (i) Evita tener que distinguir el destino jurisdiccional de las ventas (el gran dilema de IVA Destino Pago Diferido a nivel Provincial)
- (ii) Reduce el costo de administración y cumplimiento tributario
- (iii) Permite la división del trabajo en la labor de fiscalización para el combate de la evasión (AFIP y los Consumos Intermedios; Rentas Provinciales y las Ventas Finales o la cadena negra hacia arriba). La coordinación Nación-Provincias reducirá en gran medida los altos costos que provocaría un IVA Subnacional, como todo impuesto que debe reconocer créditos fiscales y no cuenta con acceso a bajo costo de todos los contribuyentes del país.

Como acotación final, viene al caso advertir sobre “nubes negras en el horizonte de la imposición a las ventas”, pensando en regiones integradas y sin fronteras - como en una federación o en un mercado común del tipo UE – es decir, el conocido “*cross border trade problem* (el problema del comercio cruzando fronteras), ligado todo esto al crecimiento de las ventas a distancia; y, en especial del *e – commerce*.

8. Las propuestas en materia de la imposición a los Ingresos: el Impuesto Provincial a las Ganancias o el “Flat Tax” en Personas Físicas

La idea de sustituir el IIB por un solo u otro impuesto, aparece como políticamente dificultoso pensando en la capacidad recaudatoria de un impuesto en cascada versus un impuesto que habrá de gravar solamente ventas finales a nivel minorista. En su momento sugerimos entonces de una sustitución mediante una “batería de impuestos”. Dado el nivel de PT global en la actualidad, tal expresión aparece como alarmante o una locura. Pero el tema es no olvidar al mismo tiempo lo que habrá de dejar de imponerse o gravarse a cambio.

⁷ La exigencia del reclamo de la factura ha sido sistemáticamente alentada por la AFIP a las familias, en razón precisamente que las facturas no emitidas en el eslabón final habilitan un comportamiento similar en la cadena hacia arriba, es decir, en las no facturaciones de los eslabones superiores.

El impuesto provincial a los ingresos o a las ganancias de personas físicas propiciado, tiene el diseño de un “flan tax”,⁸ es decir, de un mínimo no imponible alto y una tasa plana o proporcional (del 2% en nuestra propuesta original) para todo ingreso que supere ese mínimo.

El impuesto a las ganancias nacional habrá de reconocer el pago de ese impuesto para ser deducido de la base imponible del impuesto nacional, claramente más progresivo.

Las virtudes del nuevo impuesto serían:

- (i) Costo de administración provincial marginalmente reducido, al basarse en los datos requeridos por AFIP para el impuesto nacional. Me refiero a la determinación de la base imponible de ese impuesto.
- (ii) Costo de cumplimiento tributario reducido, dado que el contribuyente solo habrá de transcribir ese dato para luego la Provincia poder modificarlo si quisiera para definir su propia base tributaria con una deducción más alta.
- (iii) Se adapta para poder evolucionar hacia un Impuesto al Gasto, en caso que la provincia decida aumentar los incentivos a la capitalización de ciertas adquisiciones de los contribuyentes.
- (iv) Su diseño de progresividad acotada, desde ya anticipa una menor incidencia negativa sobre los incentivos al ahorro y la inversión.

Existen ejemplos internacionales sobre la operatoria del Flat Tax. A saber:

- (i) Yérsey (1940), Hong Kong (1947) y Guernesey (1960)
- (ii) Letonia (1995), Rusia (2001), Ucrania (2003), Serbia (2003), Eslovaquia (2004), Rumania (2005) y Georgia (2005).
- (iii) Provincia de Alberta (Canadá) (2001).

La lucha doctrinaria-ideológica y los intereses en juego en la imposición sobre las ganancias de sociedades ha sido creciente en la era de la globalización.

La puja OCDE/UE vs. EUA y actual ley FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act* o Cumplimiento Fiscal de las Cuentas del Extranjero del 2010) que generó un debate muy grande en este país. El dilema es hoy día fruto de una lucha entre gobiernos, sectores financieros y empresas multinacionales, que finalmente ha inducido a una fuerte presión por disminuir las tasas del impuesto en sociedades, al tiempo de aumentar la PT sobre personas físicas. Vito Tanzi nos habla de las “termitas fiscales”, aludiendo a este fenómeno que impide gravar al capital en la manera con que se venía gravando en décadas pasadas.

En algunos países con Uruguay surge el **Impuesto a la Renta Dual**, otra tendencia mundial lejos de aquella histórica división entre la “renta ganada” y la “renta no ganada” del Reino Unido en siglos pasados. Hoy la historia ha dado vuelta la página en esa comparación; la más gravada hoy es la renta del trabajo y no la del capital.

⁸ La propuesta de **Hall y Rabushka (1985)** para sustituir al actual *Income Tax* en los EE.UU. Ver **Piffano (2013b)**, **Capítulo 10** para referencias completas.

9. La propuesta con respecto a la Imposición Patrimonial

La imposición patrimonial, no solamente desde el punto de vista constitucional, sino también por razones económicas (de eficiencia y equidad en un esquema federal), debe constituir una fuente esencialmente subnacional.

La imposición patrimonial tiene una ventaja importante por su posible diseño tendiente a incentivar el cumplimiento tributario, mediante un esquema parcialmente devolutivo, es decir, con aplicación del método del beneficio. Precisamente este es el atributo que destaca el enfoque normativo tradicional de la teoría del federalismo fiscal respecto a las recomendaciones que formula sobre la asignación de las potestades tributarias entre niveles de gobierno.

Dos ejemplos, uno en nuestro país y otro de los EE.UU. El Inmobiliario Rural en la provincia de Córdoba asigna un 30% de su producido al financiamiento de los municipios que deben encarar trabajos en materia de infraestructura (como mejoras de los caminos interiores), que de esa manera mejoran los rendimientos por menores costos de transporte de las actividades rurales. En los EE.UU. el Inmobiliario Urbano (*Real State Tax*) que legislan y administran los gobiernos estatales, cuyo producido es destinado al distrito escolar para la construcción y mantenimiento de las escuelas donde las familias envían sus hijos a estudiar.

La imposición patrimonial, por otro lado, compite fuertemente con las retenciones en la manera de gravar la renta de la tierra, por lo ya descrito, dejando sin espacio tributario a los gobiernos provinciales para ejercer con prudencia su PT sobre el factor fijo tierra. Esto significa que las retenciones ejercen una externalidad pecuniaria altamente significativa sobre el poder tributario de los gobiernos subnacionales. Los estudios de Equilibrio General Computado ya comentados así lo avalan.

Por otra parte, los IIR deben desgravar a las mejoras productivas; de esta manera se evita la doble imposición sobre el capital, dado que el rendimiento de las mejoras (inversiones) productivas son gravadas por el Impuesto a las Ganancias. Y aquí permítaseme un consejo al propio sector rural. Mi mensaje al Sector es no insistir “con que el impuesto a las Ganancias alcanza”. Sugiero en este caso evitar la doble imposición sobre la renta de la tierra, pues el propietario que explota su propia tierra, pagará dos veces por la renta de la tierra; una con el IIR y otra vez con el Impuesto a las Ganancias, pues la utilidad o ganancia del ejercicio habrá de contener la suma de ambas rentas, la del capital y la de la tierra. La progresividad de la alícuota en el caso de personas físicas naturalmente será mayor cuanto mayor sean las ganancias del ejercicio.

Finalmente, dejar de violar la constitución y devolver la imposición patrimonial a las provincias, sea de manera gradual en el corto plazo mediante un esquema de “Alícuotas Adicionales” provinciales en el actual Impuesto a los Bienes Personales, y el traspaso definitivo a mediano plazo del mismo a las Provincias. Ya no hay excusas sobre la posibilidad que cada provincia pueda no contar con el dato cuitificado de las propiedades que cada persona física o Sociedad posea, en las distintas jurisdicciones del país. La AFIP deberá de todas maneras contar con ese dato a fin de corroborar el cruce de las ganancias de cada ejercicio con la variación patrimonial del contribuyente.

10. La cuestión federal, las asimetrías regionales y la Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina

Es hoy altamente evidente la deuda institucional que nuestra dirigencia política registra con respecto al Sistema Tributario Federal y la definición del reparto de los recursos tributarios “finitos” mediante el sistema de coparticipación.

La actitud frente a las disposiciones constitucionales y la evidente debilidad política para encontrar una solución – fijada en la Cláusula Transitoria Sexta para antes del 31/12/1996 - ha sido reiterada, al extremo de algunos representantes afirmar que las disposiciones del Art. 75°, inc. 2, son imposibles de cumplir.

La impotencia y las alternativas planteadas en las discusiones políticas, se traduce en algunas “genialidades nuevamente cuasi-filosóficas” –. Permítaseme esta irónica expresión de desaliento, que surge de las opciones pensadas, a saber: coparticipar retenciones; coparticipar totalmente el impuesto al cheque; coparticipar la apropiación fiscal de las reservas del BCRA; y/o coparticipar el impuesto inflacionario. Coparticipar los desatinos diríamos en sentido general.

Por cierto que la estructura centralista y el reducido “*tax room*” subnacional, induce a reclamos provinciales desesperados, pero finalmente no solo no resolverán el problema sino que lo agravarán aún más.

Siempre estará presente el dilema de la concurrencia de fuentes y la famosa curva de Laffer y, particularmente en el caso argentino, la influencia de las retenciones como “restricción fundamental”, dado el perfil económico de las economías regionales. Estamos frente a límites económicos y jurídicos al ejercicio de la autonomía fiscal subnacional extremadamente severos.

Este escenario, nos ha movido a expresar que “no será posible un Acuerdo Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal” que genere un marco estable de potestades tributarias reconocidas por nuestra Constitución, elimine la “incertidumbre” como escenario habitual de medidas sacadas de la galera de malos magos, sin poder evitar por tanto los reiterados ajustes discrecionales espasmódicos, como los vividos muy recientemente, típicos de un país sin reglas.

¿Son las asimetrías regionales imposibles de resolver sin la correspondiente asimetría tributaria Nación-Provincias?

Los números que se muestran en el **Cuadro 21** son elocuentes sobre las notorias asimetrías que plantea nuestro país federal en materia de PBG Total y, en particular, del PBG Agropecuario y las Exportaciones Totales y las del MOA.

Cuadro 21

Las asimetrías regionales entre Provincias ¿son un problema insoluble con una mayor descentralización tributaria?																																															
EL PBG TOTAL		EL PBG AGROPECUARIO TOTAL																																													
<ul style="list-style-type: none"> Las <i>asimetrías regionales</i> en términos del PBG: <ul style="list-style-type: none"> ▪ CABA y PBA: 56% ▪ CABA+PBA+MENDOZA, STA. FE+CÓRDOBA: 78% ▪ RESTO: 22% La "<i>Correspondencia Fiscal Media</i>": <ul style="list-style-type: none"> ▪ PROMEDIO 30-35% ▪ PBA 45-55% ▪ VARIAS < 10% 		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Orden descendente según participación en PBG Agropecuario</th> <th>Provincia</th> <th>PBG Sector Agropecuario 2003 (Mill\$1993)</th> <th>% de Participación del Sector Agropecuario Provincial</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Buenos Aires</td> <td>4.324</td> <td>29,5%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Córdoba</td> <td>2.845</td> <td>19,4%</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Santa Fe</td> <td>2.594</td> <td>17,7%</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Entre Ríos</td> <td>654</td> <td>4,5%</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>Mendoza</td> <td>627</td> <td>4,3%</td> </tr> <tr> <td colspan="3">Sub total</td> <td>75,4%</td> </tr> </tbody> </table>	Orden descendente según participación en PBG Agropecuario	Provincia	PBG Sector Agropecuario 2003 (Mill\$1993)	% de Participación del Sector Agropecuario Provincial	1	Buenos Aires	4.324	29,5%	2	Córdoba	2.845	19,4%	3	Santa Fe	2.594	17,7%	4	Entre Ríos	654	4,5%	5	Mendoza	627	4,3%	Sub total			75,4%																	
Orden descendente según participación en PBG Agropecuario	Provincia	PBG Sector Agropecuario 2003 (Mill\$1993)	% de Participación del Sector Agropecuario Provincial																																												
1	Buenos Aires	4.324	29,5%																																												
2	Córdoba	2.845	19,4%																																												
3	Santa Fe	2.594	17,7%																																												
4	Entre Ríos	654	4,5%																																												
5	Mendoza	627	4,3%																																												
Sub total			75,4%																																												
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="8">Exportaciones - Año 2008 - Monto en Mill. de u\$s</th> </tr> <tr> <th colspan="4">Exportaciones Totales</th> <th colspan="4">Exportaciones MOA</th> </tr> <tr> <th>Provincia</th> <th>Total</th> <th>%</th> <th>% Total</th> <th>Provincia</th> <th>Total</th> <th>%</th> <th>% Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Buenos Aires</td> <td>24.959</td> <td>35,60%</td> <td rowspan="3">71,20%</td> <td>Buenos Aires</td> <td>10.851</td> <td>45,40%</td> <td rowspan="3">84,20%</td> </tr> <tr> <td>Santa Fe</td> <td>15.364</td> <td>21,90%</td> <td>Santa Fe</td> <td>5.268</td> <td>22,10%</td> </tr> <tr> <td>Córdoba</td> <td>9.540</td> <td>13,60%</td> <td>Córdoba</td> <td>3.984</td> <td>16,70%</td> </tr> </tbody> </table>				Exportaciones - Año 2008 - Monto en Mill. de u\$s								Exportaciones Totales				Exportaciones MOA				Provincia	Total	%	% Total	Provincia	Total	%	% Total	Buenos Aires	24.959	35,60%	71,20%	Buenos Aires	10.851	45,40%	84,20%	Santa Fe	15.364	21,90%	Santa Fe	5.268	22,10%	Córdoba	9.540	13,60%	Córdoba	3.984	16,70%
Exportaciones - Año 2008 - Monto en Mill. de u\$s																																															
Exportaciones Totales				Exportaciones MOA																																											
Provincia	Total	%	% Total	Provincia	Total	%	% Total																																								
Buenos Aires	24.959	35,60%	71,20%	Buenos Aires	10.851	45,40%	84,20%																																								
Santa Fe	15.364	21,90%		Santa Fe	5.268	22,10%																																									
Córdoba	9.540	13,60%		Córdoba	3.984	16,70%																																									
Fuente: Elaboración propia en base a Hooha (2009) - Centro de Estudios de la Producción (CEP).																																															

Del cuadro se infiere claramente las características y el perfil socioeconómico de las economías regionales, que abarcan el gran espacio territorial de nuestro país, más allá de la concentración poblacional de los grandes centros urbanos de la CABA, el Gran Buenos Aires, el Gran Rosario y la Córdoba industrial.

Esa característica, sin embargo, no es exclusiva de la Argentina. Otros países federales tienen similar situación, como los casos de Canadá, Alemania y Australia. Y lo han resuelto razonablemente con esquemas "institucionalizados".

Las asimetrías exigen sin dudas ser atendidas mediante el sistema de coparticipación. A este respecto, nuestra propuesta intenta demostrar que las disposiciones del Art. 75°, inc. 2, tienen "solución técnica". En todo caso la "imposibilidad de llevarlas a cabo" responde a una restricción de orden política, impuesta por el *modus operandi* de nuestra clase dirigente: "*pocas reglas y mucha discrecionalidad*", "*centralismo fiscal y manipulación monárquica de las decisiones*". Este esquema requiere aparentemente de un "consenso", es decir, un acuerdo negociado en base a esquemas de poder relativo de los jugadores de turno; un verdadero juego con equilibrios de Nash, sin reglas estables, como manera habitual de regular ese consenso, pero, desde ya, manipulado finalmente por su peso por el nivel central.

Yendo a los esquemas de reparto del fondo común para resolver el dilema de las asimetrías – verticales y horizontales – que es posible recoger de la literatura y de las

opiniones políticas observadas es especial luego de la reforma de 1994, deberían ser identificadas las alternativas útiles para intentar cambiar la historia del “*proceso del federalismo*” de nuestro país.

Nuestra conclusión al respecto es enfatizar las dos opciones usuales que a mi entender deben ser desechadas:

- (i) La de los “coeficiente fijos” o “sumas fijas”.
- (ii) La de las que hemos definido como “fórmulas mágicas”; fórmulas definiendo variables y ponderadores – al estilo de la Ley N° 20.221 – , que sugieren racionalidad sin tenerla.

Y, finalmente, la opción de mi propuesta:

- (iii) El enfoque de las “necesidades fiscales” (“*fiscal needs approach*”).

Los coeficientes fijos no tienen racionalidad alguna, violando los criterios “objetivos” de reparto que fija el Art. 75° de la constitución. De hecho los porcentajes de la Ley N° 23.548 fueron frutos del *status quo* que fijara previamente el Acuerdo Transitorio de 1985, que acordara ese año “mantener” la magnitud de las transferencias que cada provincia había estado recibiendo hasta 1984 por la Ley N° 20.221 y los A.T.N. – que desde los años 70 constituyera “un sistema discrecional del poder central de coparticipar el impuesto inflacionario” –. Solo se introdujeron algunos cambios, como el 2% de recupero relativo para las Provincias de Buenos Aires, Neuquén, Santa Cruz y Chubut, la ampliación de la primaria de las provincias debido a los traspasos de los servicios de salud y educación a las mismas y el límite del 1% para los ATN. Tal fue la debilidad por imaginar algo nuevo, que previendo que esa dificultad iba a extenderse hacia el futuro, surgiera el artículo que dispone la prórroga automática de la ley si a su vencimiento diez años después no se hubiera dictado la nueva ley convenio. Más que una actitud prudente fue una clara declaración que ese acuerdo muy seguramente no se habría de lograr.

Las fórmulas al estilo de la Ley N° 20.221, por su parte, implican una manera sugestiva de estar “racionalizando el reparto”, pero en rigor, no es más ni menos que similar al de los coeficientes fijos. En efecto, “la magia de la fórmula” consiste en armar un esquema de variables que, adecuadamente ponderadas en su incidencia final, arrojen resultados atractivos para los representantes. Cuando en lo 90 se acercaron propuestas de varias provincias analizamos el resultado de su aplicación. Sin sorpresa pudo demostrarse que cada fórmula arrojaba un resultado positivo (mayor participación) a la provincia de donde provenía la propuesta. En otras palabras el armado de la fórmula conduce a un porcentaje final único que puede ser superior o no al porcentaje de la actual ley.

Por ello, nuestra propuesta consiste en un sistema “racional, equitativo y solidario” al mismo tiempo, al definir el reparto en base a la definición de estándares en materia de gasto y de recursos tributarios propios. Esos estándares tendrían en cuenta economías de escala y capacidades tributarias, generarían incentivos a la eficiencia, pues cada gobernante tendría la posibilidad de mejorar el rendimiento de sus recursos, tanto en cuanto a la eficacia y eficiencia del gasto incurrido como el de su esfuerzo de recaudación. Gobernado el reparto por los estándares, se posibilita el sacar provecho de esas mejoras. La diferencia entre los gastos y recursos propios estimados en base a

estándares dará la medida de la transferencia de nivelación que cada jurisdicción habría de recibir.⁹

El sistema propuesto le daría al nuevo Organismo Fiscal Federal que prevé la Constitución un rol superlativo. Ello implicaría extender las funciones del actual Consejo Federal de Impuestos.

Por lo comentado, insistimos, no es verdad que lo dispuesto por el Art. 75, inc. 2 sea imposible de cumplir. Las transferencias verticales y de nivelación que atiendan el principio de solidaridad sin destruir aspectos básicos de eficiencia económica son posibles.

11. Conclusiones

El Sistema Tributario Federal, las Democracias Representativas, el régimen Republicano y Federal, brindan soluciones para cumplir razonablemente los objetivos de eficiencia, equidad y solidaridad para todas las jurisdicciones.

El diseño del Sistema Tributario Federal y la consecuente asignación de potestades tributarias influye muy fuertemente en la definición de los otros aspectos del sistema federal; en la coparticipación: la definición de la masa, el criterio reparto, y las reglas macro-fiscales.

La asignación de espacios tributarios, con o sin descentralización acentuada, debe contemplar la concurrencia de fuentes, las externalidades pecuniarias recíprocas y la coordinación interjurisdiccional (curva de Laffer).

La descentralización permitiría acotar la masa coparticipable. Argentina podría imitar a países como los citados en los que la masa a coparticipar está limitada a determinados impuestos, no a todos. El afán de los gobernadores por coparticipar todo, responde al reducido espacio tributario propio del que gozan. Su actitud sería diferente en el caso contrario. En nuestra propuesta, junto con la “batería de impuestos” a reconocer y descentralizar, se limita la masa en un porcentaje del IVA y de Ganancias; esto permite el ejercicio de márgenes de autonomía al gobierno nacional sin afectar la coparticipación con las provincias.¹⁰ La viabilidad del sistema se puede corroborar mediante simulaciones. Ya lo hemos hecho oportunamente en los años 90.¹¹

Las Democracias Representativas modernas, la República y el Federalismo, constituyen una trilogía que no admite ausencias de alguna de esas tres patas. La Descentralización y el principio de *accountability* ligado a ella no es un aspecto menor de nuestras democracias representativas.

⁹ Para detalles ver **Piffano (2005)**, donde se analizan las alternativas, se explican los sistemas vigentes en Canadá, Australia y Alemania, y se detalla el esquema propuesto. En la **Nota 19** del e-book, finalmente, se adelanta una propuesta formal de nueva ley convenio.

¹⁰ La incidencia que no se podrá evitar, sin embargo, es la posible modificación de la base imponible del impuesto y el efecto Laffer.

¹¹ En **Piffano (2005)**, **Nota 5** se puede consultar ese ejercicio, el que fuera elaborado ante una inquietud y pedido que me formulara el Prof. Richard Bird en 1995 de “ponerle números” a mi propuesta.

En cuanto a nuestras propuestas de Reforma del Sistema Tributario Subnacional, hemos de citar:

- (i) “Sistema Ideal de Imposición a las Ventas”: la combinación del IVA Nacional y el IVM Provincial
- (ii) La alternativa del Flat Tax y su aplicación a nivel provincial para el caso de personas físicas
- (iii) La Imposición Patrimonial – Inmobiliario - Bienes Personales y Retenciones, un combo donde confluyen las “políticas públicas equivalentes” (sustitutas y/o complementarias) y que en el caso argentino han conducido al vaciamiento de las bases tributarias subnacionales. Estas bases de imposición directas deben volver a las Provincias.
- (iv) Las retenciones, en cambio, que reducen en forma extrema el espacio tributario subnacional en la imposición a la tierra, deben ser eliminadas.

En cuanto a la Propuesta del Nuevo Sistema de Reparto de la Coparticipación los aportes de la teoría de las decisiones públicas y el enfoque de las necesidades fiscales (“*fiscal needs approach*”) debiera ser la base del reparto coparticipable.

piffano@fibertel.com.ar

Referencias:

Piffano, H. (2005): “*Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques Positivos y Normativos*”, e-Book, Ed. PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Economía (UNLP).

www.depeco.econo.unlp.edu.ar/Publicaciones/e-Books

Piffano, H. (2010): “¿Es posible un Acuerdo Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal?”, *Documento de Trabajo N° 78*, Departamento de Economía, UNLP.

www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc78.pdf

Piffano, H. (2013a): “La Incidencia de las Políticas Públicas sobre la Actividad Rural, el Escenario Comparado y la Propuesta de Reforma Tributaria”, *Documento de Trabajo N° 96*, Departamento de Economía, UNLP.

www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc96.pdf

Piffano, H. (2013b): “Análisis Económico del Derecho Tributario”, e-Book editado por PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Economía (UNLP). Versión reducida en libro impreso por Editorial La Ley sobre Derecho y Economía (Varios Autores) (2013).

<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27637>