



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Serie Documentos de Trabajo

**La Incidencia de las Políticas Públicas sobre
la Actividad Rural, el Escenario Comparado
y la Propuesta de Reforma Tributaria**

Horacio L. P. Piffano

Documento de Trabajo Nro. 96

Marzo, 2013

ISSN 1853-3930

**Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata**

**“La incidencia de las políticas públicas sobre la actividad rural, el
escenario comparado y la propuesta de reforma tributaria”**

**Por Dr. Horacio L. P. Piffano
(UNLP)**

La Plata, 2012

“La incidencia de las políticas públicas sobre la actividad rural, el escenario comparado y la propuesta de reforma tributaria”

**Por Dr. Horacio L. P. Piffano
(UNLP)**

Contenido

El trabajo pasa revista a las políticas públicas aplicadas al sector rural de nuestro país, con una visión internacional comparada, y sus implicancias en el desempeño económico argentino, en particular de su sector agropecuario. Del análisis se deriva nuestra insistencia respecto a la necesidad de una reforma del sistema tributario federal, en particular referido a la imposición patrimonial en general y sobre la tierra en particular, y el rol que dentro de este tipo de fuente tiene el Impuesto Inmobiliario Rural de las provincias. Una nueva explicación de las características de la reforma para este impuesto se adelanta en el trabajo.

Palabras clave: Sistema Tributario. Sector Rural. Retenciones. Impuesto Inmobiliario Rural. Acuerdo Federal y Social.

Código (JEL): Q18, H25, H77, R51

Abstract

The paper analyzes public policies on the rural sector implemented in our country, within an international compared approach, and its implications for Argentina's economic performance, particularly its agricultural sector. The analysis derives toward our insistence on the need for a federal tax system reform, particularly referred to real state and land taxation, and the role that within this tax source has the Rural Property Tax (Impuesto Inmobiliario Rural) in provinces. A new explanation of the characteristics of this tax reform is advanced in the paper.

Keywords: Tax System. Rural Sector. Tax on Exports. Rural Property Tax. Federal and Social Agreement.

Code (JEL): Q18, H25, H77, R51

“La incidencia de las políticas públicas sobre la actividad rural, el escenario comparado y la propuesta de reforma tributaria”

Por Dr. Horacio L. P. Piffano

Contenido	Página
I – Las mediciones sobre la incidencia de las políticas públicas en la actividad rural	5
I. 1. Introducción	5
I. 2. Un modelo productivo teórico simple para ilustrar los efectos económicos de las retenciones	5
I. 3. Las cuotas	8
I. 4. Justificaciones de las retenciones y la crítica	9
I. 4.1. La cuestión fiscal	9
I. 4.2. La cuestión productiva	10
I. 4.3. La cuestión de la equidad vertical	12
I. 4.4. La cuestión regional y social	13
I. 5. Algunas referencias cuantitativas de lo que estamos hablando: la Presión Tributaria Sectorial en el Sector Rural y las Retenciones en Argentina	14
I. 6. La situación comparada sobre Impuestos al Comercio Exterior en América Latina	16
I. 7. La historia en números de las retenciones en Argentina	17
I. 8. Sobre “equivalencias tributarias” y/o “equivalencias de políticas públicas”	21
I. 9. El destino del Gasto Público (los Subsidios y los Bienes y Servicios Públicos)	21
I. 9.1. Los Subsidios	21
I. 9.2. El Gasto en Bienes y Servicios Públicos	23
I. 10. La Política Cambiaria: Tipo de Cambio Real y Tipo de Cambio Múltiple	23

I. 10.1. Tipo de Cambio Real	23
I. 10.2. El Cepo Cambiario: la brecha cambiaria, la discriminación sectorial o el Tipo de Cambio Múltiple	28
I. 11. La Política Monetaria y el Impuesto Inflacionario	30
I. 12. Política de Ingresos, Política de Liquidez, Riesgo Soberano y el Costo del Crédito	35
I. 13. Cuidado del Ecosistema: la regulación que se viene	36
I. 14. Regulaciones <i>made in Argentina</i>	40
I. 15. La necesidad de una medición integral de la “Presión Fiscal – Financiera – Monetaria - Cambiaria”	41
I. 15.1. Sobre el concepto “Presión Tributaria Sectorial” y la incidencia económica de las políticas públicas	41
I. 15.2. El “Índice de Competitividad Precio Efectivo del Sector Agropecuario” (ICOPEA) de E&R	44
I. 16. La Presión Tributaria y la Confiscación	45
II – Los resultados de las políticas públicas analizadas	54
II. 1. La actividad rural de Argentina en la perspectiva comparada internacional	54
II. 1.1. La actividad agrícola-ganadera y la producción y exportación de alimentos	54
II. 1.2. Distorsiones en la cadena: el caso de la leche y los tamberos	59
II. 2. La competitividad y el escenario internacional desafiante para el sector rural	60
II.3 El falso y perjudicial dilema Agro versus Industria	61
III - El Sistema Tributario Federal actual y la cuestión regional	64
III. 1. Los números de la Argentina Federal según su evolución en el nuevo milenio	64
III. 2. La imposición patrimonial en Argentina y en el mundo	67

III. 3.	El impacto recaudatorio de los nuevos valores catastrales del Inmobiliario Rural: el caso de la Provincia de Buenos Aires	70
III. 4.	El aporte económico y social del sector rural, la situación regional y las paradojas federales	72
III. 4.1.	El aporte económico y social del sector rural	72
III. 4.2.	La situación regional y las paradojas federales	75
III. 4.2.1.	Paradoja Federal 1: ¿Quién pierde y quién gana? Las Provincias ganadoras y las provincias perdedoras	76
III. 4.2.2.	Paradoja Federal 2: ¿Provincias ricas o Provincias de los pobres?	77
III. 4.2.3.	Paradoja Federal 3: ¿Federalismo competitivo “ <i>beggar the neighbor</i> ” o derrames positivos?	77
IV –	La propuesta de Reforma Tributaria para el Sector Rural	79
IV. 1.	Los pilares de la reforma	79
IV. 2.	Detalles sobre el diseño del Impuesto Inmobiliario Rural	81
IV. 2.1.	Breve reseña de la historia más reciente	81
IV. 2.2.	La reforma de la Ley N° 14.357 en la Provincia de Buenos Aires	82
IV. 2.3.	Los lineamientos de la propuesta de reforma	84
IV. 3.	Sobre el impacto de la reforma en el rendimiento tributario	89
V –	Síntesis final sobre el tema federal y el reparto de recursos	94
V. 1.	Argentina: la deuda institucional en el reparto de recursos finitos	94
V. 2.	Los sistemas de nivelación y la propuesta de nuevo acuerdo fiscal federal: un comentario final	95
	Apéndice 1 - El modelo productivo teórico simple	97
	Referencias	98

“La incidencia de las políticas públicas sobre la actividad rural, el escenario comparado y la propuesta de reforma tributaria”

**Por Dr. Horacio L. P. Piffano
(UNLP)**

I – Las mediciones sobre la incidencia de las políticas públicas en la actividad rural

I. 1. Introducción

El objetivo de esta nota es el ofrecer nuestra visión sobre la incidencia y los dilemas que plantea el tratamiento tributario sobre el sector rural, en particular referido a las retenciones, y el correspondiente a otras políticas públicas sustitutas y complementarias, que ejercen también su incidencia fiscal o cuasi-fiscal sobre la actividad rural, en una perspectiva comparada. Finalmente, repasar las características sugeridas de nuestra propuesta de reforma tributaria para el sector.

Los aspectos a considerar son sintéticamente los siguientes:

1. Efectuar un repaso conceptual de los efectos económicos de las retenciones y las cuotas, las justificaciones de su uso y la crítica
2. Las otras políticas públicas, sustitutas y/o complementarias a las retenciones y cuotas, su impacto fiscal o cuasi-fiscal sobre la actividad rural, y su correlativa incidencia económica y jurídica
3. La realidad económica y fiscal con relación al sector rural en el escenario competitivo del presente
4. Una reflexión final sobre la propuesta de reforma tributaria para el sector, ligada a la cuestión de las economías regionales y el federalismo

En el desarrollo de estos puntos, y supeditado a la disponibilidad de datos, se irá haciendo referencia a la situación comparada internacional, en particular la referida a países de América Latina.

I. 2. Un modelo productivo teórico simple para ilustrar los efectos económicos de las retenciones

Las retenciones no son simplemente un recurso aduanero, que lo es por cierto. Se trata de un “Impuesto a la Producción” o al “Ingreso Bruto”. Gravan *commodities* de demanda mundial en mercados que no permiten (en sentido económico) la traslación de esa carga hacia delante.

La incidencia económica de las retenciones a las exportaciones del sector rural puede muy bien simularse, y de esta manera explicarse, mediante un ejemplo teórico sencillo, utilizando un modelo productivo lineal simple en el cual se habrán de identificar los comportamientos de los productores rurales (oferta), e incorporar asimismo los

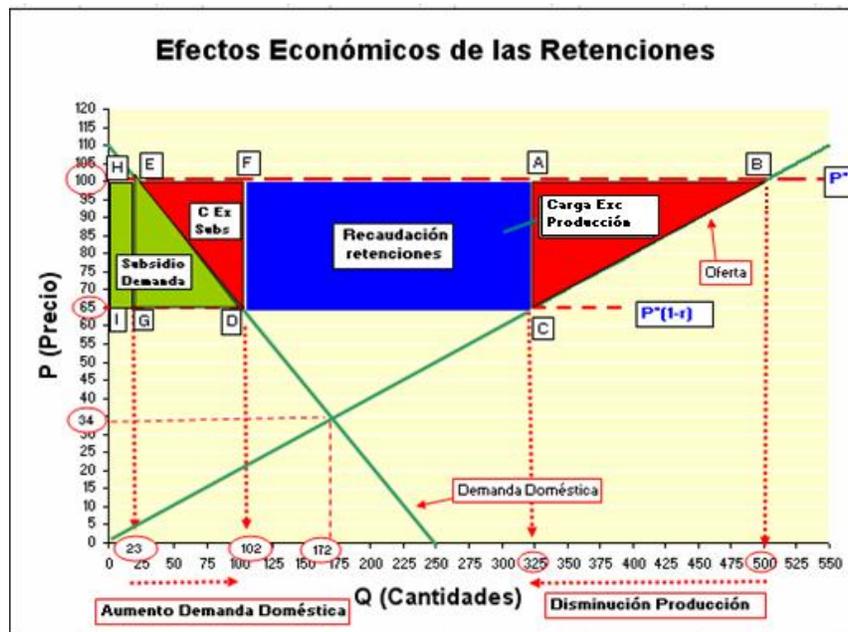
comportamientos de los demandantes de la producción rural, tanto la correspondiente a la demanda doméstica como a la demanda externa.

A tal fin se puede suponer el caso de un *commodity* rural – como ser la soja, el maíz, el trigo o la carne – en la que concurren en su producción tres factores: dos factores variables, trabajo y capital, y el factor fijo tierra. El sector rural opera en un mercado competitivo a nivel mundial, por tanto los productores rurales de la Argentina actúan como “tomadores de precios”, es decir, sin posibilidad alguna de influir discrecionalmente de manera directa sobre ellos. La curva de oferta es lineal y de pendiente normal, es decir, indicativa de costos crecientes para niveles crecientes de producción y con una elasticidad-precio de la oferta igual a 1.¹

La curva de demanda doméstica, es definida también de forma lineal y con pendiente normal, es decir, negativa. Las exportaciones por su parte dan cuenta de la demanda externa abastecida por la producción doméstica, que resulta como saldo o diferencia entre el nivel de producción del *commodity* menos la demanda doméstica.

En el **Apéndice 1** se presenta el detalle analítico de las funciones descriptas, y la **Figura 1** proyecta el caso simulado de una retención del 35% - asimilando por tanto al caso de la soja al presente – y donde queda identificada la incidencia económica de la misma.

Figura 1



De la figura se destacan las siguientes áreas:

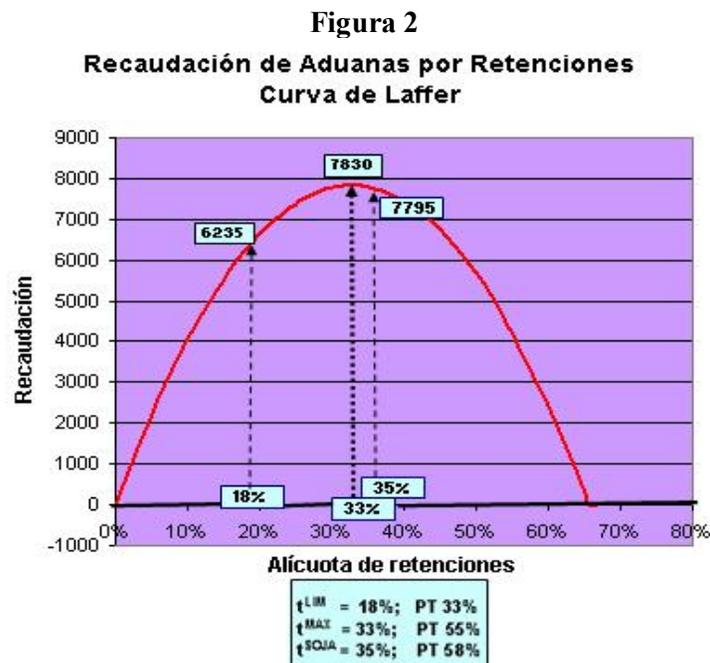
- el área **FACD** que representa lo recaudado por el Gobierno con las retenciones.

¹ Este supuesto de elasticidad-precio de la oferta coincide con estimaciones muy recientes del comportamiento agregado de la producción rural de largo plazo en Argentina. Ver Herrou-Aragón (2007), quien la estimó en 1,3. Estimaciones anteriores llegaron a un rango del 0,20/0,30 al 0,40/0,50 en elasticidades de “corto plazo” y del 0,60 al 1,69 para elasticidades de “largo plazo”. Ver Griffith, et al (2001); Colomé (1977); Mundlak, et al (1989); Rea (1980), y Bour (1982, 1983).

- b) El área **HFDI** que representa el costo del subsidio a la demanda doméstica.
- c) El área **HEDI** que representa el beneficio recibido por la demanda doméstica incrementando su excedente en esa área.
- d) El área del triángulo **EFD** que representa la carga excedente generada por el subsidio a la demanda doméstica (diferencia entre el costo del subsidio y el beneficio generado al subsidiado).
- e) El área del triángulo **ABC** que representa la carga excedente que se genera a la producción rural por causa de la reducción en esa porción del excedente del productor (renta dejada de generar por la menor producción inducida por las retenciones).
- f) Finalmente, el área total **HBCI** que representa la pérdida total soportada, o la renta total perdida o dejada de percibir, por el sector rural.

La conclusión más importante de la simulación es que una alícuota del 35%, en base a un producto de precio internacional igual 100, implica una presión tributaria sobre el excedente o la renta de la actividad del 58%. Por otra parte, en sentido inverso, si estando vigente la retención ésta se eliminara, provocaría un aumento del 137% del excedente del productor.

La retención, resumiendo, resulta equivalente a un impuesto a la producción o al ingreso bruto del productor, un subsidio a la demanda doméstica y genera una doble “carga excedente” al limitar la producción (peso muerto del gravamen a la producción) y por tener que “costear” un subsidio a la demanda doméstica superior al beneficio generado al subsidiado.² En la **Figura 2** se muestra la “curva de Laffer” que explica el rendimiento tributario de las retenciones resultantes de simular alícuotas que van desde cero en adelante.



² Para ampliaciones ver Piffano (2010).

De acuerdo a la simulación, el rendimiento “máximo” de las retenciones según el modelo teórico productivo simple resultaría de fijar una retención del 33%, es decir, que la alícuota del 35% simulada en la **Figura 1**, al tiempo de ser confiscatoria,³ no maximiza el rendimiento del impuesto.

La alícuota del 18%, por su parte, generaría una presión tributaria del 33%, equivalente al límite confiscatorio, sin computar no obstante al resto del sistema tributario que grava la actividad del sector, lo que al sumarse implicará sobrepasar ese límite jurídico.

Del ejemplo sencillo descrito, resulta que la incidencia económica y fiscal de las retenciones hacen poco relevantes las comparaciones de presión tributaria con otros países, pues no es usual que se graven las exportaciones; en rigor en América Latina ellas no existen, más bien se las subsidia mediante diversos mecanismos; los más usuales: asegurar un tipo de cambio real competitivo, y el uso de subsidios y políticas de crédito accesibles, en especial para las pymes, como se comenta luego.⁴

I. 3. Las cuotas

Otra modalidad usual aplicada en Argentina son las restricciones cuantitativas a las exportaciones o cuotas, que plantean efectos económicos “en principio” equivalentes a las retenciones.

En realidad, la regulación de las transacciones de un mercado puede efectuarse vía precio o vía cantidad (cupo). Sin embargo, dos cuestiones importantes caben diferenciar en el caso de las cuotas:

- a) ¿Quién absorbe el excedente perdido por el sector?
- b) ¿Qué riesgo diferencial al de las retenciones agrega este instrumento?

Imagínense dos políticas alternativas decididas para esta regulación cuantitativa: la consistentes en licitar la cuota, o la asignación de la misma mediante algún procedimiento administrativo, es decir, sin licitación de la cuota.

Si el Gobierno licita la cuota en el mercado, la asignación de la misma (los permisos de exportación), en un mercado competitivo perfecto inducirían a que los exportadores “deban” ofertar el pago de cierto valor por unidad a exportar en aras de lograr el permiso, importe que será determinado por lo que la demanda doméstica esté dispuesta a pagar y por los costos mínimos que la oferta habrá de tener que asegurarse. En ese caso, como se indicada en la **Figura 3**, el Gobierno recaudaría similar importe que logra la retención de alícuota t^* (= $FGB'A'$).

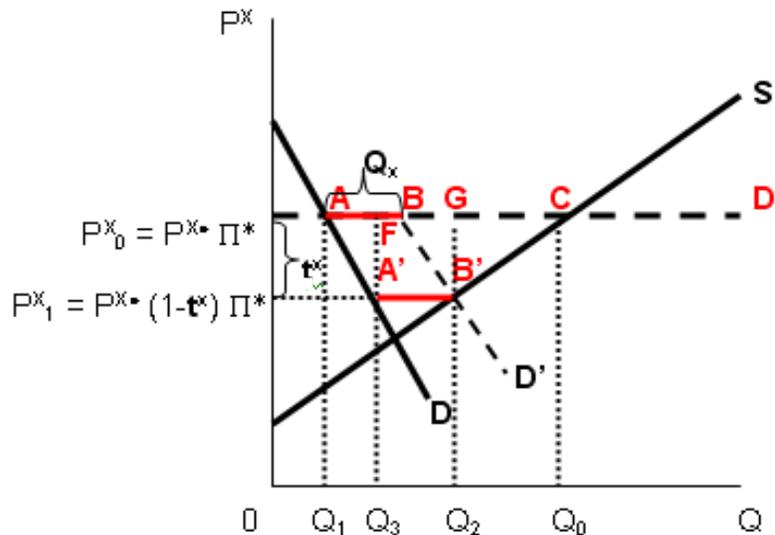
Sin embargo, el riesgo que se enfrenta con esta modalidad, diferente a la regulación vía precio (retención), es la eventual presencia de conductas monopsónicas u oligopólicas (“clubes de oferta”) en el sector de la comercialización del *commodity*, o sea la existencia de un mercado no perfectamente competitivo. Es decir, dejar abierta la

³ Más adelante no ocupamos del tema jurídico.

⁴ Un cambio reciente estaría por producirse en el caso de Paraguay, donde se discutía la introducción de las mismas hacia fines de 2012, como se comenta más adelante.

posibilidad de que exportadores nucleados en un club compartido capturen parte de la renta que en el caso competitivo perfecto obtendría el Estado.

Figura 3



Si en cambio el Gobierno no licita la cuota, sino que la asigna por algún mecanismo administrativo, sin exigir pago alguno al exportador beneficiado con la asignación del respectivo permiso, el Gobierno estaría subsidiando al exportador, es decir, una medida o efecto equivalente al “gasto tributario”. El riesgo que se enfrenta en este caso es la discrecionalidad en el manipuleo de las asignaciones y la eventual corrupción ligada a ello.

I. 4. Justificaciones de las retenciones y la crítica

I. 4.1. La cuestión fiscal

En el **orden fiscal**, las retenciones constituyen una importante fuente de recaudación para los gobiernos con bajos costos administrativos y reducida posibilidad de evasión. Por cierto que para los gobernantes el dinero calma los nervios, pero ¿a qué costo? La incidencia de las retenciones generan por lo visto carga excedente, consecuencia de la distorsión que introducen en el mercado, al tiempo que no resulta neutral según el tipo de explotación. Las explotaciones marginales - en calidad de suelos y tamaños o escalas de las mismas - son las de mayor perjuicio, pues se trata de las primeras que salen de producción cuando la presión tributaria ejercida impide superar el *break-even point*, dado su reducido margen antes del gravamen.

Pero desde el ángulo recaudatorio, las retenciones generan una externalidad pecuniaria negativa importante, por la incidencia superlativa que ejercen en la absorción de la renta del sector, lo que significa una reducción enorme del espacio tributario (*tax - room*) que dispondrían otras fuentes tributarias, en particular las de nivel subnacional, como el referente al Impuesto Inmobiliario Rural y el Impuesto a los Ingresos Brutos. También genera externalidades pecuniarias negativas en el rendimiento de fuentes tributarias

nacionales (como Ganancias, IVA y Bienes Personales), afectando nuevamente a las provincias en el componente coparticipado.

Los estudios empíricos realizados mediante modelos de equilibrio general computado (EGC), como los realizados por el IERAL, Economía&Regiones, la UNLP y otros, que se citan enseguida, así lo demuestran.

I. 4.2. La cuestión productiva

En lo productivo, es conocida la sugerencia “a lo Diamand – Ferrer”, sobre la estructura productiva “desequilibrada” de la Argentina, que anularía la posibilidad del progreso de otros sectores, en particular del sector industrial al que consideran con alto potencial en materia de crecimiento y empleo. Este criterio que suele asimismo compararse de alguna manera con el “*dutch disease*” (enfermedad holandesa) - por la apreciación cambiaria que el sector rural genera con sus exportaciones - implica una visión de corto plazo y descuida los efectos de largo plazo, como se aclara enseguida.

También, en alguna medida siguiendo igual línea de pensamiento, las sugerencias “a lo Krugman” respecto a la existencia de “economías externas dinámicas mayores de otros sectores”, nuevamente referidas al sector industrial y a las pymes industriales. La pregunta que surge sobre este pronóstico: ¿mayores efectos dinámicos que la cadena agroindustrial (CAI), la de la industria de maquinaria agrícola y las múltiples actividades ligadas? Los mencionados modelos de EGC (Equilibrio General Computado), son los que deben demostrar esos diferenciales, lo cual no ha sido el caso aún. Nuevamente, un pensamiento más influido por visiones de corto y no de largo plazo, a pesar de estar ligados al crecimiento económico, y de cuestiones ideológicas y de intereses sectoriales que nunca están ausentes.

En efecto, los trabajos empíricos más recientes, entre los cuales se pueden citar: 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, no negativos, con la eliminación de las retenciones – tanto para la actividad agregada nacional como para los propios fiscos – en modelos de EGC donde obviamente quedan reflejadas las reacciones directas e indirectas sobre el sector y los demás sectores de la economía.

Una aclaración importante debe hacerse respecto a la “*Dutch disease*” antes citada. La denominada “enfermedad holandesa”, está referida a la explotación de recursos “no renovables”, en tanto la actividad rural explota recursos renovables. La apreciación del Tipo de Cambio Real en el caso de los no renovables, resulta transitoria, es decir, de corto o mediano plazo, no así en los recursos permanentes o de explotación a largo plazo. En el caso de los no renovables, al momento de agotarse el recurso, serias dificultades enfrentará la economía cuando deba reacondicionarse su estructura productiva a una situación de tipo de cambio real que habrá de modificarse necesariamente una vez agotado el recurso y la consecuente reducción en la generación de divisas con su exportación. No es el caso de una actividad que explota un recurso natural renovable en su uso.

Cabe asimismo aclarar, que en el largo plazo toda economía logra necesariamente igualar las productividades “marginales” de los factores variables en todos los sectores.

En ese sentido, respecto a la actividad rural, existirá no obstante un límite natural al empleo de factores variables en la actividad, dado el factor predominante en su función de producción: la tierra que es un factor fijo, no reproducible. Ello implica, consecuentemente, rendimientos decrecientes de los factores variables en su uso intensivo, una vez alcanzado el límite del uso extensivo de la tierra disponible. Los diferenciales de las “productividades medias” subsistirán necesariamente no obstante en el largo plazo.

Pero el razonamiento de los autores citados (Diamand-Ferrer-Krugman) se basa además en un supuesto ingenuo, “distráido o descuidado implícitamente”, a saber: que el resto del mundo no cambia, ni cambiaría, ante las políticas proteccionistas de la Argentina. Por el contrario, es de esperar que el resto del mundo explote sus ventajas relativas y adopte políticas tendientes a neutralizar las artificialmente mejoradas condiciones de competitividad de los sectores de menores ventajas relativas de la Argentina. Dadas precisamente sus ventajas relativas para esos mismos sectores, en esos países el costo social de una política de neutralización será mucho menor al costo del aliento artificial de un país no competitivo como la Argentina.

El retraso del sector competitivo castigado en Argentina, por otra parte, alentará a los países competidores a ganar mercados en esos rubros (alentando adicionalmente a mejoras tecnológicas con mayor ritmo de crecimiento). Son los casos del trigo en Rusia y Ucrania, de la carne y soja en Brasil, del aceite de soja en China, del biodiésel en EE.UU. y en la UE, etc.

La que importa finalmente, es intentar que el *tipo de cambio nominal no se rezague de manera de evitar una apreciación de la moneda doméstica*, es decir, mantener relativamente alto el tipo de cambio real multilateral, que afectará la producción de los exportables y al mismo tiempo la producción y la exportación industrial sustitutiva de importaciones. Esa política debe ser coherente sin embargo con una política monetaria que no genere inflación y no deteriore al mismo tiempo significativamente el ingreso real de las personas. Toda política pro-exportadora implicará necesariamente una menor proporción o participación del consumo interno en la producción nacional, aunque no necesariamente la caída de su nivel absoluto, si la política resulta efectiva. La vertiente política contraria - que en cierta medida distorsiona la recomendación a lo Diamand - consistente en simplemente aislar al país del exterior para fomentar su industria - se agota rápidamente por la falta de mercados domésticos de tamaño relativamente importantes que la hagan socialmente rentable.⁵ Y estas políticas ya fueron practicadas en Argentina, sin haber podido consolidar un sistema industrial competitivo a nivel internacional.⁶

Por último, existe quizás sí un razonable justificativo para el empleo “transitorio” de las retenciones. La volatilidad de los precios internacionales de muchos *commodities* hace recomendable ser prudentes en el *pass – through* o acople instantáneo de los precios domésticos con los internacionales. Dado el impacto que provocarían las variaciones de los precios relativos internos en el corto plazo, que impactarían fuertemente en la estructura productiva – donde operan inversiones hundidas de larga maduración – suavizar la tendencia de los precios internacionales evitando la volatilidad de corto

⁵ Ver comentario sobre este punto en Llach, L. (2012).

⁶ Más adelante (puntos II.2 y II.3) volvemos sobre este asunto.

plazo, sería por tanto recomendable y el único motivo del empleo transitorio de las mismas. También ellas pueden surgir como necesidad inevitable luego de disloques nacionales en materia fiscal y monetaria, como ha sido recurrente lamentablemente en los gobiernos de la Argentina, con procesos inflacionarios y devaluaciones espasmódicas y marcadas de la moneda doméstica, que inducen en tales ocasiones a su empleo para evitar traspasos bruscos de rentabilidades e ingreso, entre sectores y personas, que se provocarían en caso contrario.

I. 4.3. La cuestión de la equidad vertical

En el orden a la equidad, se cita la importancia de mantener bajos los precios de los alimentos, en base al argumento de los “bienes-salario” y su incidencia negativa en la distribución personal del ingreso. Este argumento – que como se verá luego ha implicado o inducido a una política adversa o contradictoria del instrumento respecto al objetivo propuesto – descuida la noción de la “característica distributiva” de los bienes (Feldstein, 1972) al momento de tratar la incidencia de la imposición al consumo en general, esto es: la caída artificial de los precios de los bienes de consumo no solo beneficia a los asalariados pobres, sino también a los no pobres o ricos.

En efecto, los estudios empíricos indican que, por ejemplo, en Argentina la tasa menor del 10,5% en el IVA con que se grava a los alimentos, en realidad genera un gasto tributario que beneficia en un 58% al 4º y 5º quintil, o sea al 40% más rico de la sociedad (FIEL, 1998). Por otro lado, expertos del FMI en una revisión sobre experiencias internacionales del IVA han estimado que el 45% del gasto tributario en el IVA, justificado por razones de equidad, beneficia al 30% más rico de la población y solamente un 15% beneficia al 30% más pobre (IMF, 2000). En Italia, Liberatti, O. (1998) encuentra asimismo que un sistema de alícuotas más uniforme del IVA mejora el bienestar al apuntalar más eficazmente el cumplimiento de objetivos redistributivos. En realidad lo que demuestran estos estudios es la falacia de intentar fines redistributivos (progresivos) con medidas de impacto “universalista”, es decir, no focalizado exclusivamente hacia los pobres.

Finalmente, sobre este aspecto de la incidencia de las retenciones, cabe citar al “teorema Stolper – Samuelson” que demuestra cual es la incidencia de la carga del gravamen cuando ésta no habrá de trasladarse hacia delante (como es el caso de los *commodities* rurales). Según el teorema, la incidencia de los impuestos a la producción recae sobre los factores fijos, no sobre los factores variables. Es decir, en el caso de la actividad rural, la incidencia afectará a la renta del factor fijo tierra, no a los factores variables trabajo y capital. A éstos, su movilidad les asegura poder garantizar sus respectivos “valores de reserva”, es decir, la retribución del costo de oportunidad que pueden obtener en otros sectores y/o regiones. Pero, obviamente, sí habrá de afectar el empleo de tales factores variables en la actividad rural, reduciendo su uso en el sector de la manera indicara previamente al analizar los argumentos en el orden productivo.

Si el objetivo fuere por lo tanto el subsidio al consumidor o parte de ellos (los más pobres), resulta a todas luces más eficaz el subsidio a la demanda, a través del bono alimentario (“*food stamp*”) y no a través del productor, es decir, a través de disminuir el retorno marginal o aumentar el costo de la oferta de bienes de consumo.

I. 4.4. La cuestión regional y social

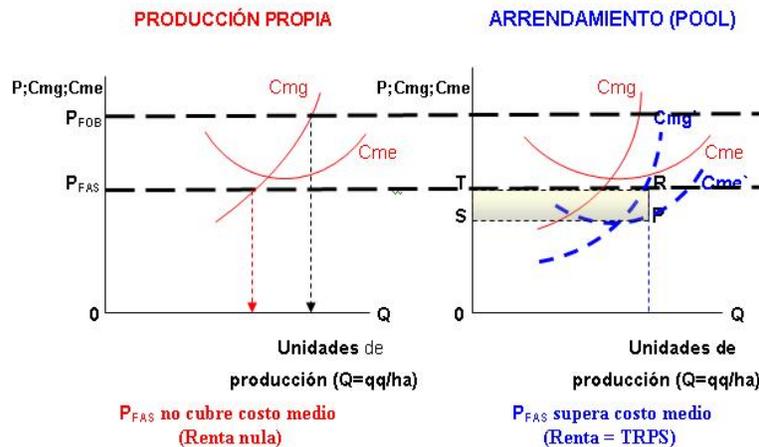
En el orden regional y social, es evidente que las retenciones sobre la actividad rural y sobre los productos de la cadena agroindustrial, afectan mayormente a las economías regionales, y dentro de ellas, las de más bajos recursos naturales en cantidad y calidad, pues son las afectadas “en el margen”.

Las salidas de producción, cuando se reducen los márgenes, inciden predominantemente en los predios chicos y medianos, generando un sesgo hacia la concentración productiva y a las migraciones de gran parte de los factores variables.

La **Figura 4** muestra dos diagramas donde se comparan un predio pequeño (diagrama de la izquierda) y otro grande (diagrama de la derecha), equiparables asimismo a un productor pequeño y a un pool de siembra, respectivamente; el segundo, aprovechando economías de escala y diversificación de riesgos (clima, tipo de cereal u oleaginoso y/o actividad ganadera).

Un productor pequeño en escala no podrá enfrentar una actividad con retornos negativos para un nivel de precio P_{FAS} como indica el diagrama de la izquierda de la figura. En cambio, el pool puede hacerlo por operar con curvas de costos menores (las líneas entrecortadas en azul), permitiendo lograr una renta positiva (área TRPS), que es la que explica y justifica a su vez el pago de un arrendamiento positivo al propietario de la tierra.

Figura 4



La implicancia es la tendencia a transformar a los pequeños propietarios en meros terratenientes que viven de los arrendamientos y su eventual migración a las ciudades. Un proceso inverso al que se produjera en el país en épocas del famoso “grito de Alcorta”, que moviera a los chacareros del interior del país e inmigrantes europeos a pelear por su propia tierra en manos de la entonces “oligarquía terrateniente”. Adicionalmente, los trabajadores rurales verán disminuir sus demandas de trabajo en el campo, cuando la actividad rural termina por especializarse esencialmente en producciones de ciclos cortos y menor demanda de personal, como en el caso de las oleaginosas como la soja, y no en actividades de ciclo mayor y de mayor demanda de

trabajadores como la ganadería. Igual efecto negativo se provoca en las agroindustrias pequeñas, como la del biodiésel, como se comenta más adelante.

La pregunta olvidada ¿cuál es la suerte de los pobres – antes empleados en las tierras marginales de las economías regionales – y los propietarios y trabajadores de los negocios de los pueblos del interior que habrán de reducir o paralizar su actividad al reducirse la demanda de sus bienes o servicios? Se descuida el tema de equilibrio general y la matriz de interrelaciones entre actividades rurales y del comercio y los servicios en la región, que existen por la preexistencia de una actividad madre o generadora del núcleo poblacional original. El fenómeno de las migraciones del interior a los conurbanos, se verá incentivado no debido necesariamente a la demanda genuina de trabajadores, sino por la cobertura social que logran con los servicios subsidiados por los gobiernos provinciales y nacional, no disponibles en los pueblos pequeños del interior, pero sí en los centros como el Gran Buenos Aires, el Gran Rosario o el Gran Córdoba, donde si bien están radicadas muchas industrias, también predominan las villas de emergencia financiadas finalmente por el clientelismo político.

I. 5. Algunas referencias cuantitativas de lo que estamos hablando: la Presión Tributaria Sectorial en el Sector Rural y las Retenciones en Argentina

A esta altura resulta conveniente presentar algunos números indicativos de la presión fiscal que se está ejerciendo sobre la actividad rural en nuestro país, utilizando la metodología usual de computar los impuestos (**T**) con incidencia sobre el sector rural, con la inclusión de las retenciones, respecto al valor agregado (**VA**) o ingreso generado por la actividad (**Y**).

Al respecto, permítaseme una aclaración conceptual importante. En el cálculo usual de la presión tributaria (**PT**) – en su versión de **Presión Tributaria Global (PTG = T/YN)** – el numerador incluye todos los tributos que ingresan a los tres niveles de gobierno. Tales mediciones no computan por cierto el valor de los impuestos no ingresados por decisiones de “gasto tributario” de los gobiernos (un impuesto no pagado por exenciones o ventajas de algún tipo respecto a los previsto en la legislación general del impuesto), en tanto no se registra ingreso efectivo de dinero a los tesoros. Como no ingresa dinero alguno en tal caso, no existiría razón por preocuparse en materia de control y cálculo, pues si el objetivo es el mero control del destino del dinero pagado por los contribuyentes, no existe dinero que rastrear. Podría asimismo interpretarse que a nivel macroeconómico tampoco sería demasiado importante su cálculo, si el objetivo fuera el control del impacto económico de la política fiscal. Esta afirmación deriva del efecto neutro que a nivel global opera la decisión de “gasto tributario”, pues no habría impacto que medir por lo no recaudado y/o no gastado.

Es decir, sin gasto tributario, la **Presión Tributaria Global** resulta:

$$\mathbf{PTG = T/YN}$$

A su vez, si introducimos el gasto tributario, por definición, resulta que lo dejado en recaudar por un beneficio impositivo (**T_{GT}**), es en realidad una medida del subsidio generado al contribuyente beneficiado (**S_{GT}**):

$$\mathbf{T_{GT} = S_{GT}}$$

De manera que sumando T_{GT} y restando luego S_{GT} , resulta:

$$PTG = (T + T_{GT} - S_{GT}) / YN = T / YN$$

es decir, el efecto final sobre la **PTG** resulta neutro. La neutralidad se cumpliría a nivel global, pero el gasto tributario no beneficia a todo el mundo; consecuentemente, el impacto sectorial y regional modificará precios relativos y la distribución del ingreso entre sectores, regiones y personas.

Por ello, el cálculo de la **Presión Tributaria Sectorial (PTS)** difiere de la correspondiente a la **PT Global**, pues la primera debe contemplar los efectos de las transferencias que operan mediante decisiones de políticas públicas como las de los gastos tributarios o la política comercial (aranceles y retenciones). A nivel global tales efectos cancelan recíprocamente, pero a nivel sectorial no. De allí que la **PT Global** no coincida con la simple sumatoria de las **PTS**, según cuentas nacionales; sumatoria que resultaría superior a la unidad. La agregación de más sectores al cálculo de la **PTS**, con el debido cómputo de impuestos y subsidios no registrados entre sectores, ira cancelando esas transferencias, para finalmente con la inclusión de Familias, obtener la **PT Global**.

Los cálculos de la **PTS** para el sector en todos los estudios dan evidencia contundente de la diferencia entra la **PTS** y la **PTG** – donde claramente para el sector rural se da naturalmente que la **PTS > PTG** –, independientemente de posibles diferencias metodológicas que puedan existir entre los expertos para su cálculo. El impacto de las retenciones es el determinante mayor de esa diferencia como se observa en **Cuadro 1** y la comparativa mostrada por el **Cuadro 2**.

Cuadro 1

Fuente	Método	PT Sectorial
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)
AACREA (2005)	Microsimulaciones reales	58% - 103% (2005)
Piffano (2010)	Microsimulación Mod Teórico Prod Simple	58% solo Retenciones

Cuadro 2

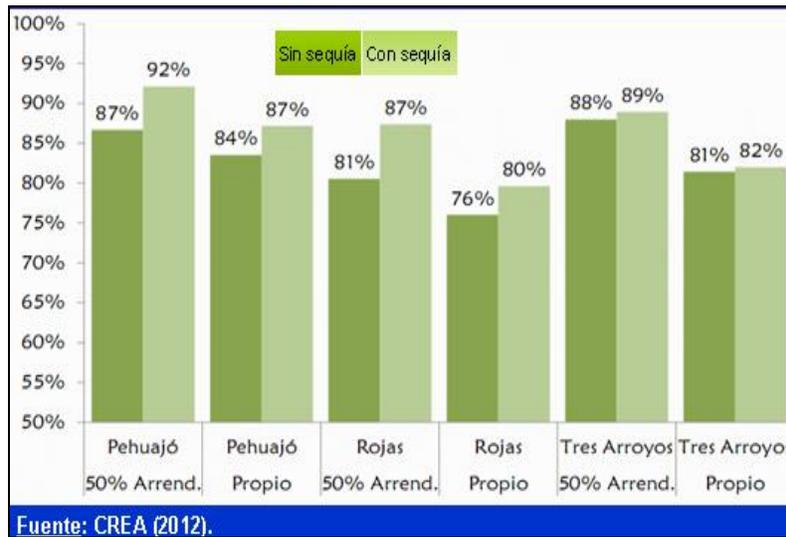
Presión Tributaria Sectorial sobre las 6 Actividades más Importantes de la CAI									
PTS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PT ₁	56,00%	56,80%	61,30%	60,80%	59,20%	71,10%	73,20%	80,70%	82,30%
PT _{FPC}	50,10%	50,90%	55,50%	55,20%	53,20%	62,60%	70,90%	79,60%	80,50%
PT ₄	55,00%	56,60%	61,10%	60,60%	58,90%	64,30%	61,90%	68,80%	71,00%
PT ₂	49,20%	50,80%	55,30%	55,10%	52,90%	55,90%	59,60%	67,60%	69,20%
PT Global	20,60%	21,00%	21,20%	21,50%	20,90%	19,90%	23,40%	26,40%	29,10%

Fuente: Piffano y D'Amore (2007).

La **PTG** - de alrededor del 30% en 2005 (hoy superando el 35%), es notoriamente inferior a la **PTS** del 70% al 80% - según las diferentes definiciones de la **PTS**⁷ - indicada para seis actividades de la cadena agroindustrial (**CAI**).⁸

Los guarismos de **PTS** indicados son coincidentes con recientes estimaciones de AACREA (2012), calculados en base a simulaciones sobre datos reales, que arrojan un rango del 76% a 88%, como indica la **Figura 5**.

Figura 5
Presión Tributaria y Descuentos sobre Resultados antes de Impuestos
Según AACREA – Años 2006/2007



I. 6. La situación comparada sobre Impuestos al Comercio Exterior en América Latina

Los Derechos al Comercio en América Latina – salvo en la Argentina – están aplicados solamente sobre las Importaciones. Ningún otro país vecino aplica Retenciones o Derechos de Exportación, a excepción muy reciente de decisiones que estaría tomando Paraguay este año (2012).⁹

⁷ **PT₁** es la variante más completa del cálculo. Las diferencias con las otras mediciones es si se computan o no el IVA Neto, el Saldo Técnico de IVA y el Subsidio a la Demanda Doméstica. Ver Piffano (2007).

⁸ Las 6 actividades son: 1) Cultivo de Cereales, Oleaginosas y Forrajeras; 2) Matanza de Animales, Conservación y Procesamiento de Carnes; 3) Productos del Tabaco; 4) Productos Lácteos; 5) Aceites y Subproductos Oleaginosos; y, 6) Cría de Ganado, Producción de Leche, Lana y Pelos.

⁹ En Paraguay hubo un intento frustrado del anterior presidente, que el Congreso no avaló, de fijar una retención a las exportaciones de soja del 17% y, al momento de la redacción final de este documento, el Senado paraguayo había aprobado el establecimiento de una retención del 10% a la soja, el trigo, el maíz y el girasol, que debía luego ser tratado por Diputados. El único antecedente previo de un gravamen a las exportaciones en Paraguay, fue un impuesto transitorio del 4% aplicado en el 2004.

Adicionalmente, no solamente cabe destacar la diferencia gravitante de la no existencia de retenciones en el resto de América Latina, sino asimismo que en la Argentina éstas representan prácticamente el 80% de los derechos al comercio exterior, como se indica en el **Cuadro 3**.

Cuadro 3

Países	Impuestos al Comercio Exterior		
	% del PIB 2007	% del Total de Recursos Tributarios 2007	% DEX sobre el Total de Imp. Al Comercio Exterior 2010
Argentina	3,4	14,1	79,8
Bolivia	1,1	6,3	-
Brasil	0,5	1,9	-
Colombia	1,0	7,5	-
Costa Rica	1,2	8,1	-
Chile	0,4	1,9	-
Ecuador	1,5	14,3	-
Guatemala	1,1	10,2	-
Paraguay	1,4	12,1	-
Perú	0,7	4,3	-
Uruguay	1,4	7,8	-
México	0,4	3,5	-

Fuentes: elaboración propia en base a AFIP y OMC.

Este es el rasgo diferencial y original “anti – exportador” de la Argentina. Las trabas al comercio (proteccionismo y *dumping*) es el tema usual del debate en la OMC. Es el caso del biodiésel de Argentina planteado por la UE, queja que se produjera antes de los cambios de las retenciones dispuestas en Argentina durante 2012.

Por otra parte, según datos de IERAL, las Retenciones representan 1/3 de la estructura de los impuestos distorsivos en Argentina, como se observa en la **Figura 6**.

Figura 6



Fuente: IERAL.

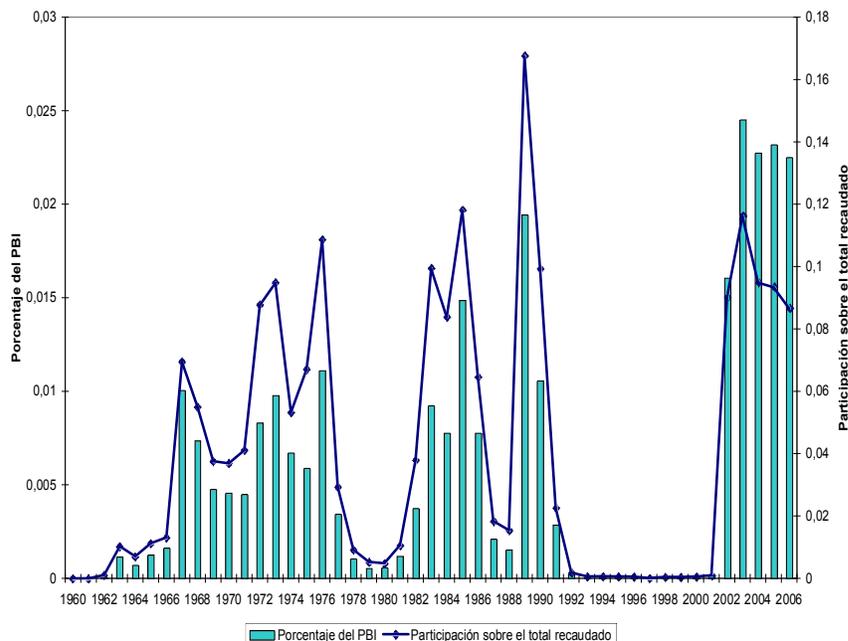
I. 7. La historia en números de las retenciones en Argentina

Las retenciones en Argentina parecen no haber sido un problema ideológico,¹⁰ por lo menos hasta el presente, y el pronóstico hacia futuro es no obstante incierto.

¹⁰ Sturzenegger (1990; 2007).

En la **Figura 7** se muestra su evolución desde 1960 hasta 2005, como porcentaje del **PIB** (lado izquierdo y barras) y como porcentaje de la recaudación total (lado derecho y líneas). De la figura es interesante destacar la tendencia de largo plazo, y observar en esa evolución los picos que se han registrado a lo largo del tiempo.

Figura 7



Fuente: Rossignolo (2007).

El **Cuadro 4** y la **Figura 8**, muestran los valores alcanzados en los picos. En ellos se observa el cambio bastante notorio a partir de la segunda mitad de la década de los años 60, que se mantiene en los años 70 hasta el momento de la vuelta del régimen democrático en 1983. Las retenciones alcanzan luego - en los 80 y años recientes - niveles picos notoriamente superiores a las décadas anteriores a los 80 y en los 90 que desaparecen, para estabilizarse en una meseta superior a partir del 2003 en adelante, como se observa en la **Figura 9**.

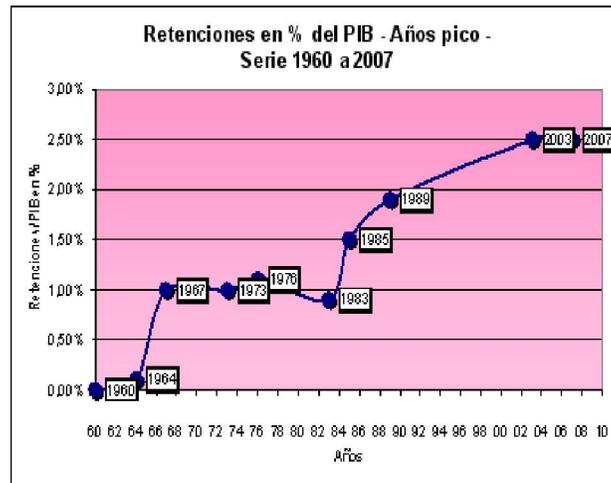
Cuadro 4

Años pico	Presidencia	% del PIB	
Primer Pico de la serie	1967	Onganía	0,01
Segundo Pico de la serie	1973	Perón	0,9 - 1,0
Tercer Pico de la serie	1976	Videla	0,012
Cuarto Pico de la serie	1983	Alfonsín	0,008
Quinto Pico de la serie	1985	Alfonsín	0,015
Sexto Pico de la Serie	1989	Alfonsín	0,019
Séptimo Pico de la Serie	2003	Dualde-Kirchner	0,023
Octavo Pico de la Serie	2007	Kirchner	2,5%*

* Dato provisorio agregado a la serie.

Fuente: Elaboración propia en base a Rossignolo (2007).

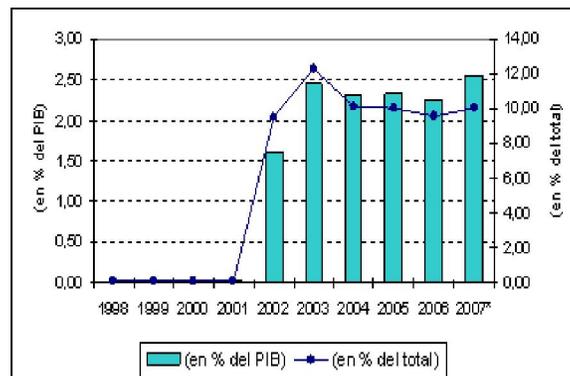
Figura 8



Fuente: Elaboración propia en base a Rossignolo (2007).

Figura 9

Recaudación Derechos de Exportación 1991-2007



Fuente: Gómez Sabaini y Rossignolo (2008).

La demanda mundial de alimentos (China, India) y los biocombustibles (UE),¹¹ ha generado un escenario “anti - prebishiano”. El cambio en el precio relativo de los *commodities* rurales e industrias de la cadena, está actuando sostenidamente, no obstante cierta volatilidad de corto plazo, y se ha mantenido estable en el más largo plazo, en este nuevo escenario mundial. La **Figura 10** muestra la evolución del precio de los alimentos entre los años 1993 y 2007, según estadística elaborada por el Banco Mundial.

¹¹ En el caso del biodiésel muy recientemente (2012) el Gobierno decidió elevar las retenciones a las exportaciones del combustible. Esta medida estuvo dirigida a beneficiar (reducir costos) a la firma YPF y demás petroleras demandantes del combustible, que deben mezclar con un 7% de biodiésel su producción de gasoil. Posteriormente, debido a una virtual quiebra de las pymes productoras de biodiésel (unas 20 debieron parar su producción luego de la medida), intentaba imponer a la petroleras el mejorar el precio a pagar a la oferta nacional disponible que proviene de esos pequeños productores, que en general no exportan. Es decir, esa porción de la oferta doméstica tendría un precio más alto. Un esquema similar se repetiría en el caso de los productores medianos, aunque con un valor más alto al de las más pequeñas.

Figura 10

Evolución de los precios de los alimentos (1995-2007)
Índice base 1995 = 100



Fuente: Banco Mundial, "Rising food prices: policy and World Bank response" (2008)

Las dos preguntas que surgen de esta realidad y la vista en el punto anterior son:

- 1) En el nuevo escenario mundial, las retenciones ¿estarán para quedarse?
- 2) ¿Por qué razón países vecinos, tanto con gobiernos socialistas como conservadores, no las aplican, en tanto en Argentina sí?

A esas preguntas, la evidencia empírica responde que las retenciones no serán un instrumento a utilizar – sea como instrumento de la política comercial o fiscal – para el resto del mundo, pero no en cambio para la Argentina. Por un lado, la situación fiscal generada al presente en nuestro país con un gasto que supera el 40% del PIB, la pérdida del crédito internacional y el acelerado agotamiento o absorción por parte del Estado de los stocks del ahorro nacional disponibles – en especial los fondos de pensiones y los recursos bancarios (tanto de la banca privada como pública y las reservas del BCRA) – inducen, por un lado, al mantenimiento de una presión tributaria global alta, la que ha superado en más del 50% a la historia de las PTG de toda la vida fiscal de la Argentina anterior al actual milenio; y, por el otro, porque las alternativas de corto plazo para financiar ese gasto público solo se vislumbra con la confiscación adicional de rentas de los sectores más productivos del país, como el sector rural. Este pronóstico no responde por cierto a razones genuinas de racionalidad económica y/o de equidad, aunque se lo suelen justificar en base a supuestos "modelos" económicos progresistas; derivan simplemente del usual desborde fiscal de los gobiernos en ámbitos de una muy fuerte debilidad institucional y larga historia de corrupción en la gestión gubernamental. Según *Transparency (Transparency Global Corruption Index)* Argentina en el nivel 102 entre 174 posiciones, muy por debajo de Chile y Uruguay en el nivel 20, Brasil 69, China 80, Colombia 94; y, superada por países como México 105, Ecuador 118, Rusia 133, Paraguay 150 y Venezuela 165.¹²

Pero la historia del tratamiento fiscal o cuasi fiscal sobre el sector rural no termina con las retenciones. Hay otras políticas que deben ser tenidas en cuenta y deben ser computadas en el cálculo de su incidencia sobre las rentas del sector rural.

¹² Sobre estimaciones recientes de los niveles de corrupción en el mundo, consultar <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>.

I. 8. Sobre “equivalencias tributarias” y/o “equivalencias de políticas públicas”

En la economía de cualquier país lo relevante a la hora de medir situaciones comparativas entre personas o sectores, como es sabido, no son los niveles de precios “absolutos” de cualquier actividad sino los precios “relativos”.

Si por ejemplo uno desea comparar la situación relativa del sector productor de bienes sujetos al comercio internacional, es decir, en la economía de los bienes transables, exportables e importables, la manera de hacerlo es expresar esa comparación en términos de la siguiente expresión:

$$P_X / P_M = (P^*_X / P^*_M) \Pi^*$$

Donde:

P_X : es el precio interno del bien exportable; P_M : el precio interno del bien importable; P^*_X : el precio internacional del exportable; P^*_M precio internacional del importable; y Π^* : el tipo de cambio (precio relativo de la moneda doméstica con relación a las divisas de otros países).

Ahora bien, diferentes instrumentos de política pueden modificar los “precios relativos” P_X/P_M , a saber:

- * Política Tributaria: Impuestos (Directos e Indirectos)
- * Política Comercial: Retenciones y Derechos de Importación; y las Cuotas a las Exportaciones y a las Importaciones
- * Política de Gasto Público (Subsidios y Bienes y Servicios Públicos)
- * Política Cambiaria: Tipo de Cambio Real y Tipos de Cambio Múltiples
- * Política de Ingresos (regulaciones de la retribuciones de factores, como el salario o la tasa de interés)
- * Política de Liquidez: Monetaria y de Crédito
- * Regulaciones sobre el Ecosistema
- * Otras regulaciones “*made in Argentina*”

Hagamos un repaso del empleo de estos instrumentos que inciden en la renta del sector rural en la situación presente, dejando de lado lo ya visto o comentado, es decir, la incidencia de la Política Tributaria y Comercial.

I. 9. El destino del Gasto Público (los Subsidios y los Bienes y Servicios Públicos)

I. 9.1. Los Subsidios

Los Gobiernos suelen generar tratos diferenciales entre sectores al momento de decidir en materia de gasto. En primer lugar, mediante los subsidios.

Los subsidios pueden estar destinados a las familias o bien directamente a los sectores productivos. La decisión sobre los subsidios a las familias o a la actividad productiva, suelen plantear muchas veces falsas y/o peligrosas dicotomías. El tema a discutir es sobre la eficacia de la política distributiva cuando finalmente y resumidamente su

objetivo es mejorar la distribución personal del ingreso, junto con el intento de aumentar el nivel de actividad y empleo.

En materia redistributiva se plantea así la elección de dos criterios diferentes, a saber: el subsidio a la demanda versus el subsidio a la oferta. Si el Estado subsidia a la demanda, su incidencia en el nivel de actividad económica se diluye, es decir, resulta débil pensando en que se generará mayor demanda de consumo y por esa vía mayor oferta de bienes en la economía. En cambio, el subsidio a la oferta incide directamente en alentar mayor nivel de actividad y empleo, de manera que la eficacia aparenta ser superior, pues al tiempo de mejorar el empleo, permite a las familias contar con mayor ingreso para destinar al consumo de bienes. La vieja receta de no distribuir pescados sino redes para que la gente pesque más. Hay un contenido no solo económico en esta recomendación, sino también moral, al incentivar el hábito al trabajo como medio genuino de acceder al bienestar y dignificar de esta manera a las personas beneficiadas.

El subsidio a la demanda asimismo plantea la existencia de dos criterios diferentes: el universalista versus el focalizado. El criterio universalista plantea el dilema del subsidio a los no pobres ya comentado, en tanto el focalizado aparenta ser de mayor eficacia. En este criterio existe una experiencia internacional importante con el empleo de los ya citados “bonos alimentarios” (*food – Stamp*).¹³ A través de ellos, se logra el objetivo de auxiliar a las familias pobres sin afectar negativamente a la actividad generadora precisamente de los alimentos, al fondear el sistema mediante rentas generales, dentro de los cuales no obstante los aportes provenientes del sector más productivo habrán necesariamente de predominar.

En cuanto a los subsidios al Sector Rural, es notoria la ausencia de estímulos importantes de largo plazo; a la inversa: abundan los constantes desestímulos a la producción primaria por lo ya analizado hasta aquí.

Los subsidios en energía y combustibles, suelen citarse como beneficiando al sector. Sin embargo, la incidencia es general. Por ejemplo, el caso del gasoil – empleado en los laboreos del campo – que incide en todo el sistema de transporte público e industrias que lo utilizan como insumo; es decir, se trata de un subsidio universalista no focalizado.

Precisamente para el caso de los subsidios a la energía – uno de los factores fundamentales de la situación deficitaria en lo fiscal y comercial de la Argentina del presente – se descuida un hecho fundamental, a saber: el sector rural es el sector que con mayor preponderancia emplea la generación eólica financiada con recursos propios a través de las redes de molinos. Según datos adelantados recientemente por Jorge Lapeña, estamos frente a una producción energética equivalente a una Atucha. No existen otras industrias que utilicen molinos financiados por su propio dinero ciertamente, sino que, por el contrario, demandan fuentes energéticas subsidiadas que deben emplear asimismo medios, no siempre ecológicos como los molinos o represas, para ser abastecidos de energía eléctrica, por ejemplo, el fuel-oil, el gas o el carbón.

¹³ En los EE.UU., los aplicados en Michigan y en California, son ejemplos de subsidios diseñados mediante instituciones que evitan el clientelismo político y aseguran que el subsidio llegue solamente a los pobres, con la finalidad específica de garantizar el acceso a determinados consumos.

Los subsidios asimismo suelen estar diseñados con la intención de alentar mayor valor agregado en las etapas siguientes a la primaria. Esta discriminación en la cadena pensando en el valor agregado y el consumo final, claramente inciden negativamente sobre el productor; ¿Donde queda el subsidio en la cadena? ¿Llega al consumidor?

Una observación importante es el tema de la “emergencias” agropecuarias. Ellas suelen ser muchas veces tardías y en general pobres en materia de compensaciones. La mayoría de las veces se traduce en la extensión de plazos en el pago de algunos impuestos; pero lamentablemente la emergencia usualmente implica enfrentar una “pérdida”, no se trata simplemente de una “ganancia diferida”. Esta es una obviedad no tan obvia para los gobiernos.

I. 9.2. El Gasto en Bienes y Servicios Públicos

El gasto en bienes públicos o en servicios públicos, en muchas de sus variantes, constituye un insumo complementario al gasto privado. La infraestructura – el caso de la red vial y ferroviaria por ejemplo – es un bien o servicio público que no solamente requiere o necesita el sector rural, sino todos los sectores económicos, y por cierto las familias.

El caso de la canalización o dragado de ríos, o sistema de drenajes de las corrientes de agua, se ha visto como marcadamente insuficiente en las últimas décadas, con las consiguientes pérdidas en la actividad rural y de los pueblos de las zonas rurales, por las inundaciones. Al desarrollar esta nota, el país estaba sufriendo de forma catastrófica los efectos del “Niño” y las inundaciones de millones de hectáreas. La presión tributaria no solo sigue igual, ha sido incrementada este mismo año, en particular en la Provincia de Buenos Aires.¹⁴

Igualmente, el gasto en Investigación y Desarrollo, importantes sin duda alguna para el sector primario y para la CAI, que plantean demandas a satisfacer por necesidades regionales diferentes. El INTA y el SENASA suelen ser dos instituciones importantes, no obstante su uso político, y no solo técnico, que en los últimos años ha estado de alguna manera desvirtuando su labor. Es así que los grupos de investigación del propio sector han debido complementar o sustituir debilidades del Estado en resolver con suficiente eficacia la difusión de aspectos relativos a la gestión técnica y financiera de las instituciones agropecuarias, sin desmerecer los importantes aportes que a lo largo de su existencia generaran los citados entes públicos.

I. 10. La Política Cambiaria: Tipo de Cambio Real y Tipo de Cambio Múltiple

I. 10.1. Tipo de Cambio Real

Las variaciones del tipo de cambio real afectan a TODAS las actividades de la economía en cuanto a su competitividad. Afecta a la actividad exportadora; y, afecta también a la actividad sustitutiva de las importaciones.

¹⁴ No todos los campos de un mismo propietario pueda que estén inundados, pero el resultado de su actividad igualmente se verá fuertemente afectada, sea por rotaciones que no serán factibles de realizar, como por falta de complementación de lo normalmente producido en esas distintas parcelas.

Haciendo un repaso de la evolución del tipo de cambio real y la competitividad en nuestro país, luego de la etapa de la convertibilidad, se observan los guarismos indicados en el **Cuadro 5**.

Cuadro 5

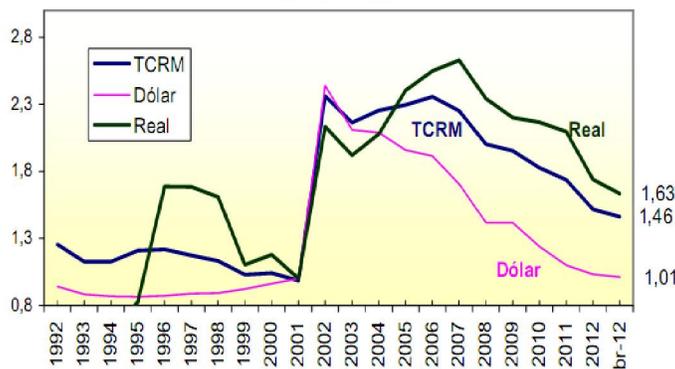
TCRM (deflac. por BACity (Prom.Dic.))	2001	2002	2006	2010	2011	2012
	Dic 01 = 1,00	2,4	2,02	1,77	1,6	1,41
	Var. %	140%	-15,8%	-12,4%	-9,6%	-11,9%

Fuente: Economía & Regiones.

Sin embargo, no obstante lo afirmado respecto al efecto general del tipo de cambio sobre todas las actividades económicas, se debe destacar que el **TCRM (Tipo de Cambio Real Multilateral)** tiende a valores cercanos a la salida de la convertibilidad (1,41), pero el **Tipo de Cambio Dólar (= 1,01)** es ya similar al de la convertibilidad.¹⁵ Para el sector agropecuario importa más el dólar; en cambio para la industria el **Real (Brasil)**. Por ello, como se observa en la **Figura 11**, al presente existiría una brecha del 60% a favor de la industria con relación al sector rural.¹⁶

Figura 11

Evolución del Tipo de Cambio Real Multilateral (1992-2012 Dic-01=1)



Fuente: Econométrica en base a BCRA, INDEC y BA City.

El impulso milagroso del precio-soja debería dar calma cambiaria, pero la inflación y el rezago cambiario puede que no lo permita, como se verá enseguida. El rezago cambiario genera sesgos serios en los costos de producción en dólares: mientras que los ingresos del sector siguen la suerte del cambio oficial rezagado, los costos suben por tanto a mayor ritmo. Cabe resaltar nuevamente que el rezago cambiario afecta la ecuación de los resultados tanto en la producción de exportables como en la de sustitución de

¹⁵ A noviembre de 2012 los guarismos alcanzaban a 1,39 y 0,95, respectivamente (Fuente: Banco Ciudad).

¹⁶ Durante la segunda mitad de 2011, y en adelante, la Argentina mantuvo rezagado el ritmo de la devaluación del peso en comparación con el real de Brasil, a pesar de su tasa de inflación mucho más acentuada. Si Argentina hubiera mantenido estable la relación de cambio bilateral con Brasil, al mes de septiembre 2012 debería haber tenido un dólar a \$ 6,30, según estimaciones de Navajas (2012), es decir, cercano al dólar "blue", y hubiera evitado de esta manera llegar al límite de la desesperación acudiendo al cepo cambiario, que se comenta luego.

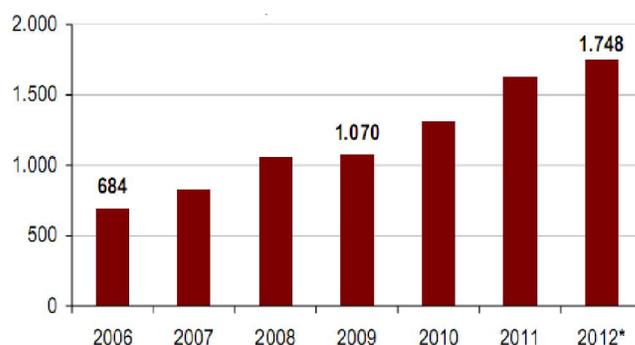
importables. Las ventas ligadas al dólar oficial y los costos ajustados por la inflación, afectan a toda la actividad productiva.

Las **Figuras 12, 13 y 14** muestran los crecimientos en dólares del costo laboral, el costo de las labranzas y el costo de comercialización, respectivamente.

Los precios internacionales del sector vienen compensando algo por ahora, como parece indicar la **Figura 15**, pero es probable que el nivel alcanzado en 2011/2012 pueda no sostenerse en 2013. Hay por ahora mucha influencia de circunstancias coyunturales como la sequía 2012 en la zona núcleo de los EE.UU., por ejemplo.

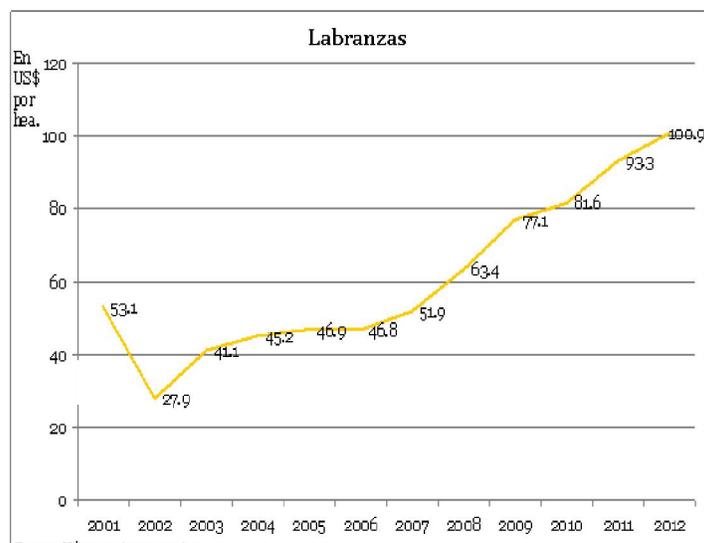
Figura 12

Costo Salarial – Sector Privado (En US\$ – Promedio Anual)



Fuente: MECON * Estimación Econométrica (Salario 20%, Devaluación 12%)

Figura 13



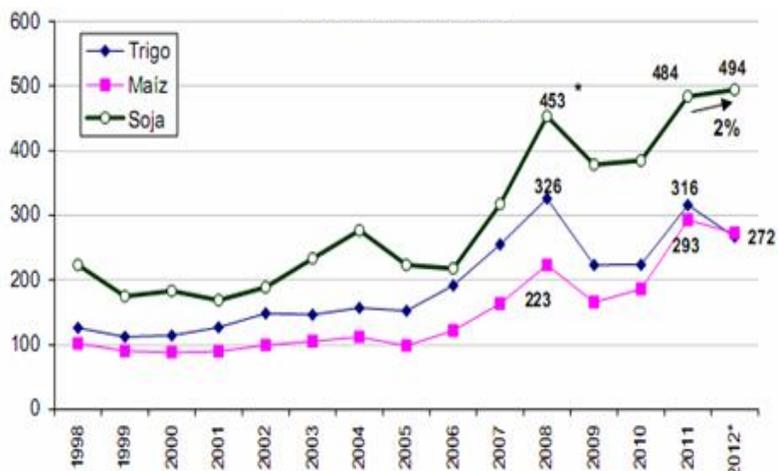
Fuente: Márgenes Agropecuarios

Figura 14



Figura 15

**Evolución del Precio de la Soja/Maíz/Trigo
(En US\$ por Tonelada)**

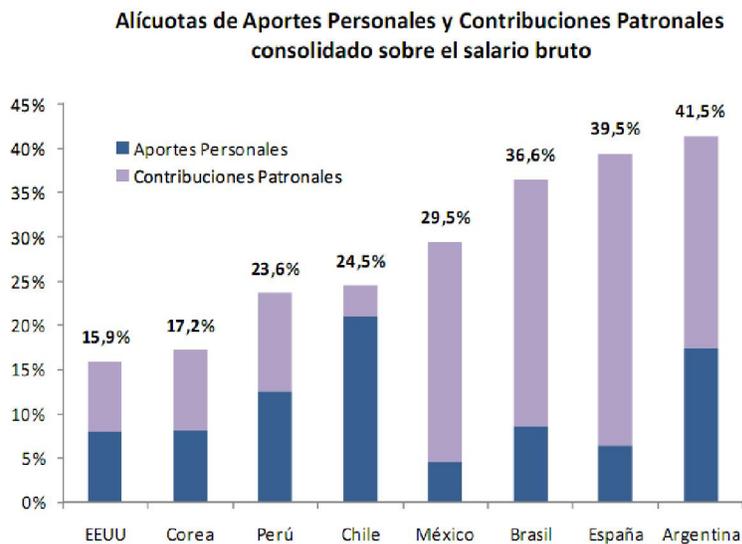


Fuente: Econométrica S.A.

* Promedio acum.. 2012

El rezago cambiario implica asimismo mantener altos en dólares no solo los salarios, sino también altos los costos previsionales y de la seguridad social. La pérdida de competitividad en este caso se acentúa cuando se analiza la situación comparativa de Argentina respecto a sus vecinos latinoamericanos. Así resulta que, en América Latina, la Argentina registra la mayor carga previsional sobre el salario bruto de los trabajadores como puede observarse en la **Figura 16**.

Figura 16

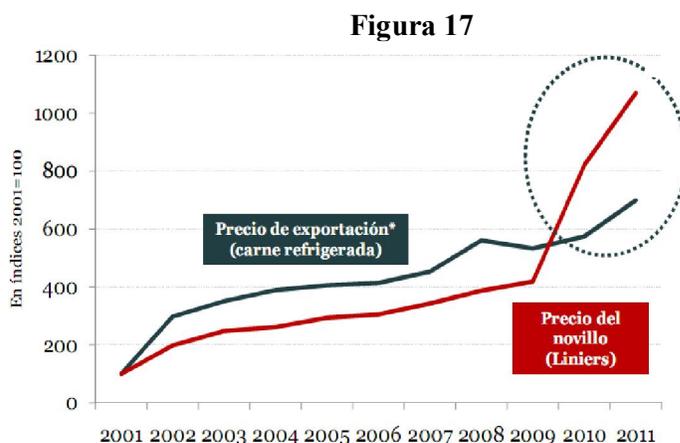


Fuente: IERAL sobre la base de las legislaciones de cada país.

Finalmente, una observación particular con respecto al rezago cambiario en la ganadería. La incidencia del rezago cambiario en los costos internos respecto al precio de exportación en la carne bovina, es muy marcada.

Las retenciones a las exportaciones de carne se gravaban con el 5% en marzo de 2002, luego se elevaron al 15% a partir de 2005 y se limitaron los cortes a carnes frescas, para nuevamente extenderse a todos los cortes en 2006. En este año (2012) se redujo la alícuota al 5% solamente para las carnes procesadas, medida que beneficia en realidad a solo tres empresas.

Sin cambios en el régimen de retenciones y cuotas, el negocio exportador, por lo tanto, se ve limitado por el desfasaje del tipo de cambio, que induce a un precio interno superior al de exportación, como se observa en la **Figura 17**.



* Precio de exportación: se construye a partir del precio promedio de exportación mundial (COMTRADE) expresado en pesos y ajustado por derechos de exportación.

Fuente: Garzón (2012)

Esta política ha inducido no solo a la caída en el stock bovino, como se comenta luego, sino a un proceso de reducción de la faena de novillitos respecto a terneros, debido a los altos costos relativos, tanto de la actividad de invernada como de la exportación, con la reducción de frigoríficos. En el **Cuadro 6** y **Figura 18** se observa este fenómeno.

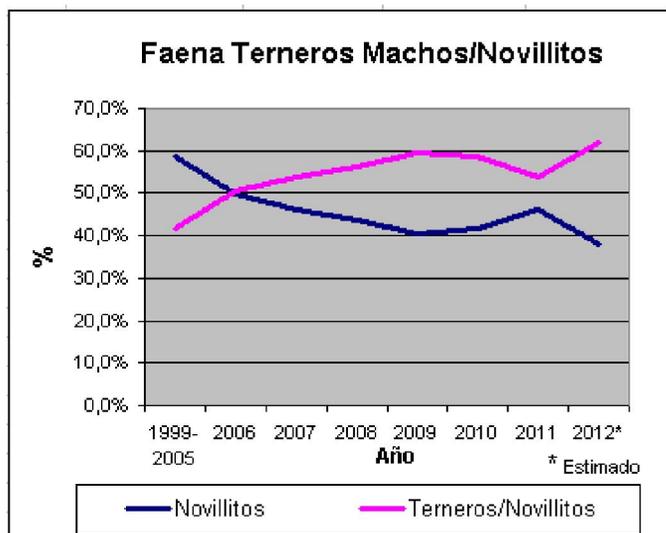
Cuadro 6

Año	Novillitos	Terneros/Novillitos
1999-2005	58,5%	41,5%
2006	49,6%	50,4%
2007	46,1%	53,9%
2008	43,9%	56,1%
2009	40,4%	59,6%
2010	41,5%	58,5%
2011	46,1%	53,9%
2012*	38,0%	62,0%

* Estimado

Fuente: Bertello en base a Tonelly/La Nación

Figura 18



Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 6.

I. 10.2. El Cepo Cambiario: la brecha cambiaria, la discriminación sectorial o el Tipo de Cambio Múltiple

En noviembre de 2011 el Gobierno de Argentina inició su política de “cepo cambiario”, al prohibir el acceso libre de personas y empresas a la compra de divisas, política que se agudiza a partir de mayo y junio de 2012 y se complementa en un primer momento con prohibiciones a la importación de insumos, provocando desajustes agudos, y por tanto serios, entre el precio del *commodity* y los costos de su producción; costos cuyo faro o referente en materia de precios relativos suele ser el dólar “libre” (agroquímicos; maquinaria agrícola y laboreos) o, simplemente, el dólar oficial ajustado por inflación.

El diferencial entre precio oficial y precio del mercado paralelo - “oficializado” u “obligado” - genera una nueva fórmula de determinación del precio doméstico:

$$P_{d0} = P_i \cdot \Pi^*$$

$$P_{d1} = P_i (1 - r) \cdot \Pi^*$$

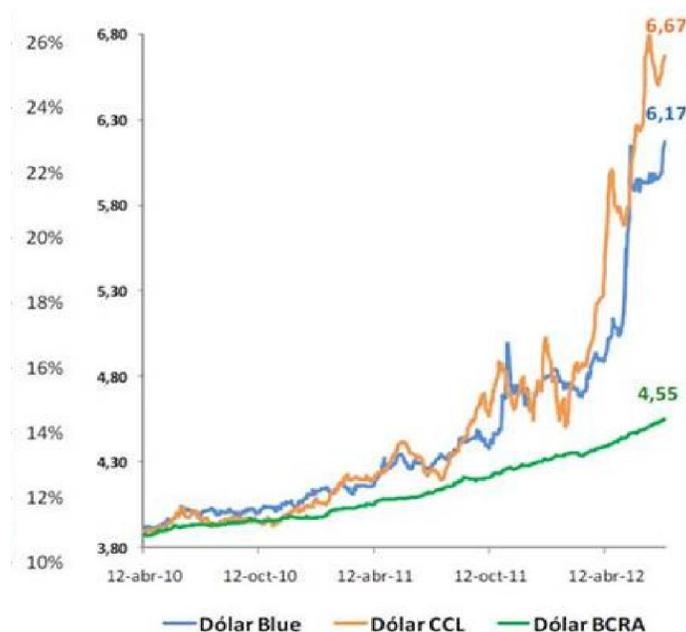
$$P_{d2} = P_i (1 - r) \cdot \Pi^* (1 - r\pi)$$

En la nueva fórmula, el tipo de cambio oficial es de hecho diferenciado para el sector exportador, operando como un suplemento a las retenciones, y acentuando por tanto el equivalente de estas medidas a la existencia de un tipo de cambio múltiple.

Resulta así que para un Tipo de Cambio “Blue” de \$6,90 (pico alcanzado el 18 de Julio), como se observa en la **Figura 19**, el Tipo de Cambio diferencial, sumado a la retención en la soja, equivale a una retención real del 51,6%, como indica el **Cuadro 7**.

Figura 19

Dólar (BCRA), Contado con Liquidación, Informal (Blue)
(Pesos ARG por unidad de Dólar EE.UU. 17/07/12)



Fuente: Economics.

Cuadro 7

Chicago 18-07-2012	Neto de RET	FAS Teórico	En Pesos TC Oficial	En Pesos TC Informal	Diferencia
643	417,95	384,51	\$ 1.750	\$ 2.653	51,6%

Fuente: elaboración propia.

Para el nivel de precio FOB en dólares alcanzado por la oleaginosa en Chicago a la misma fecha (18 de julio), con la aplicación de la Resolución N° 125 la retención hubiera sido del 52%. Es decir, por vía de la política cambiaria se logró el objetivo buscado originalmente por el frustrada R.125.

A esa incidencia habrá que sumarle el aumento antes citado de los costos, ligado o inducido por expectativas por la evolución del dólar informal que sigue muy de cerca de la tasa de inflación y los cambios en la tasa de riesgo soberano.

I. 11. La Política Monetaria y el Impuesto Inflacionario

En los últimos años (2008 a 2012), el Gobierno ha hecho uso y abuso del Impuesto Inflacionario acudiendo al financiamiento monetario de su gasto, manteniendo el tipo de cambio rezagado como se explicara.

Hoy ese financiamiento equivalente a 2/3 de las Retenciones e igual al Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios, como se observa en el **Cuadro 8 y Figura 20**.

Ese financiamiento coincide aparentemente con el leve descenso del “stock de deuda” que compensado por la “emisión monetaria”, como se observa en la **Figura 21**.

Cuadro 8

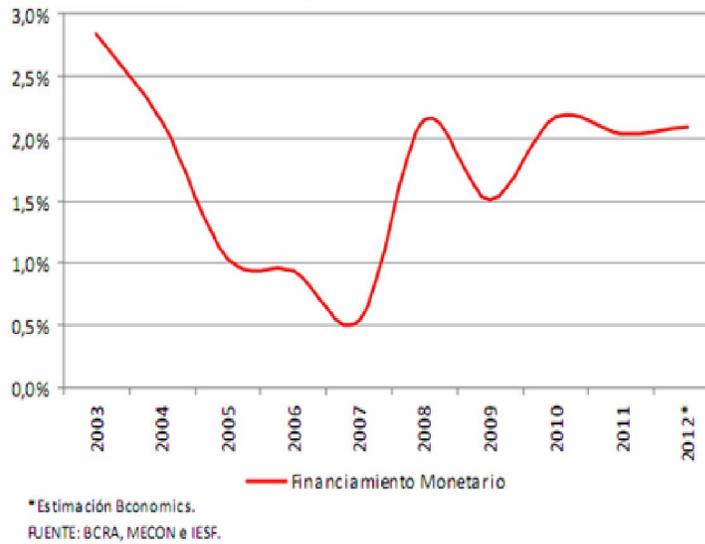
	Ganancias	IVA	Retenciones	Créditos y Débitos	Financiamiento Monetario
2003	3,9%	5,6%	2,5%	1,6%	2,8%
2004	5,0%	6,9%	2,3%	1,7%	2,1%
2005	5,3%	6,9%	2,3%	1,8%	1,0%
2006	5,1%	7,2%	2,2%	1,8%	0,9%
2007	5,3%	7,7%	2,5%	1,9%	0,5%
2008	5,2%	7,8%	3,5%	1,9%	2,1%
2009	4,8%	7,6%	2,8%	1,8%	1,5%
2010	5,3%	8,1%	3,2%	1,9%	2,2%
2011	5,9%	8,4%	2,9%	2,0%	2,0%
2012*	5,9%	8,4%	2,9%	2,0%	2,1%

* Estimado anual según evolución 1er. semestre 2012.

Fuente: Economics en base a BCRA, MECOM e IESF.

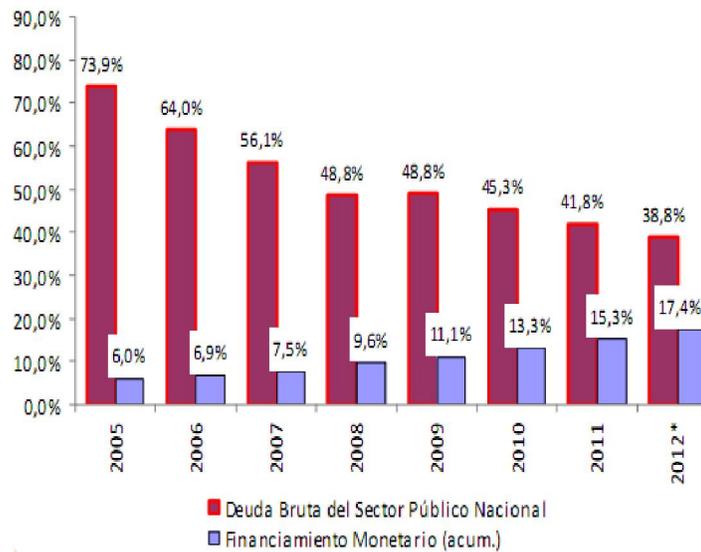
Figura 20

Financiamiento monetario anual del gasto público (en % del PBI)



Fuente: BCRA, MECON e IESF.

Figura 21



La pregunta a responder es si el problema que enfrenta hoy el Gobierno ¿es la deuda o la brecha cambiaria y la inflación ligada a ella?

En rigor, si a la deuda contabilizada por el BCRA de U\$S 179.000 Millones se sumara la deuda del BCRA en pesos por títulos colocados internamente (Bancos y ANSeS), la “nueva deuda” expresada en dólares equivalentes al cambio oficial alcanzaría en realidad los U\$S 230.000 Millones.

Claramente sumada la “pesificación” de la deuda del TN con el BCRA y el ANSeS (estimada al cambio oficial), la deuda total resulta en U\$S 140.000 millones por bonos y en U\$S 90.000 por Anticipos al TN), lo cual augura un eventual quiebra de la banca central y del organismo previsional, que se agudizaría si se continúa con la política de utilización de reservas en dólares y el muy probable *default* del TN en los títulos colocados en esas instituciones cuando se arribe al momento de su vencimiento – aunque “sin implicancias aparentes” en el mercado de capitales –. Simplemente la mayor emisión, o el impuesto inflacionario pertinente, resolverían entonces el problema de las finanzas públicas.¹⁷

Respecto a la política monetaria, la emisión del BCRA para la compra de dólares, la compra de los títulos en pesos y la asistencia directa al TN, provocan el Impuesto Inflacionario afectando el ingreso real de empresas y consumidores: este es el verdadero “ajuste” que se está y seguirá operando en el presente y hacia el futuro inmediato. El ajuste podría evitarse precisamente con deuda externa, claro que en este caso si se pudieran colocar bonos a tasas de interés razonables a acreedores del exterior dispuestos a prestarle a la Argentina, opción por ahora excluida para el país, a diferencia de los países vecinos.

Dado este tremendo efecto inflacionario - característico de la situación presente de Argentina - viene al caso nuevamente someterlo a una comparación internacional. Nada mejor que hacerlo nuevamente con países de América Latina, los que a excepción del crédito, enfrentan similar escenario internacional que la Argentina. El **Cuadro 9** informa al respecto.

Cuadro 9

Año	USA %	México %	Argentina %	Brasil %	Chile %	Venezuela %	Colombia %	Perú %	Uruguay %	Año
2008	0.09	6.53	7.20	5.90	7.80	30.90	7.67	7.32	9.19	2008
2009	2.72	3.57	7.20	4.31	-1.40	25.10	2.00	6.65	5.90	2009
2010	1.50	4.40	10.90	5.91	3.00	27.20	3.17	2.08	8.93	2010
2011	2.96	3.82	9.50	6.50	4.40	27.60	3.73	4.74	8.60	2011
2012/6	1.69	0.80	5.10	2.32	0.40	7.50	2.01	1.53	4.13	2012/6

Fuente: PriceStats.

El IPC de Argentina solo es superado por Venezuela. Pero, lamentablemente, semejante “triumfo” en la estadística ya no se repetiría finalizado el 2012, como se indica en el **Cuadro 10**.

¹⁷ Las reservas en dólares del BCRA, que habían logrado cubrir el 100% de sus pasivos en la primera mitad de la década, hoy cubrirían aproximadamente solo el 40%.

Cuadro10

Ranking Mundial de Inflación 2012
Variación Anual en % - Primeras 10 posiciones sobre 183 Países

Ranking	2012	
	País	%
1	Sudán del Sur	60,43
2	Sudán	28,62
3	Bielorrusia	27,60
4	Argentina	24,36
5	Malawi	22,59
6	República Islámica de Irán	22,00
7	Venezuela	20,90
8	Etiopía	16,57
9	Burundi	14,65
10	Yemen	13,96

Fuente: Banco Ciudad, en base a FMI (WEO-oct12), The Economist, INDEC, Institutos Provinciales de Estadísticas y Congreso de la Nación.

La estadística internacional advierte asimismo sobre la discrepancia del cálculo oficial con estadísticas privadas que indican un nivel muy superior al del ente oficial en el caso de Argentina. Para 2012 se ha estimado una inflación proyectada del 26,4%.

El **Cuadro 11** muestra la diferencia de estimaciones privadas con las del Indec.

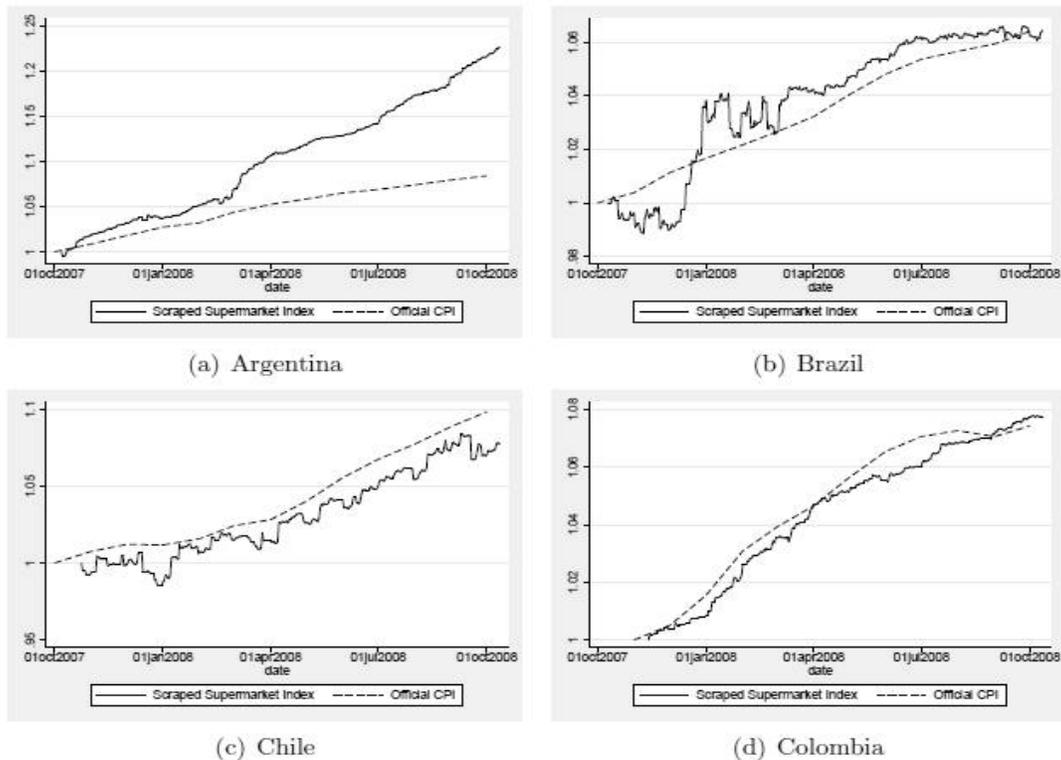
Cuadro 11

Año	Inflación Anual		Inflación Anual Canasta Basica
	Dato Privado	Indec	
31/12/2008	25.6	7,2	14.5
31/12/2009	16.1	7,2	20.4
31/12/2010	31.1	10,9	25.7
31/12/2011	22.3	9,5	30.2
30/06/2012	26.4	5,1 (1)	40.9
(1) Primer semestre no anualizado			

Fuente: PriceStats.

Para corroborar la validez de los cálculos privados anteriores, vale la pena mostrar las diferencias que surgen entre esas valuaciones y la de los entes oficiales de cada país, mediante la muestra que se observa en la **Figura 22**.

Figura 22



Fuente: PriceStats. Índice comparable al IPC general del INDEC. El índice es publicado semanalmente en la revista The Economist.

Solamente en el caso de Argentina se verifica una diferencia notoria entre el nivel y la evolución del cálculo del IPC oficial respecto al privado. Esta comparación, a más de darle confiabilidad al cálculo privado citado, da razones suficientes para adoptar al mismo como referencia, no así el oficial, en el caso de Argentina.¹⁸

En el caso del sector agropecuario el tema se agrava debido a su muy particular secuencia diferencial del flujo de caja entre ingresos y gastos, por un lado, y, adicionalmente, debido al tratamiento impositivo que el Impuesto a las Ganancias plantea para los incrementos patrimoniales, aumentos que se suponen ganancias, aunque se trate de cambios contabilizados que no se corresponden con ganancias realizadas ni líquidas. Tal es el caso del aumento de los rodeos por recria en la ganadería. Un proceso de expansión de la capacidad de producción – no de las ventas – que se ve castigado impositivamente.¹⁹

¹⁸ En Piffano (2012), en proceso de edición, se aborda el tema del ajuste por inflación al momento de tratar el Impuesto a las Ganancias. Allí se analizan los problemas que plantean los escenarios de alta inflación y se describen las técnicas que se han imaginado para poder lograr diseños contables que expresen la realidad de los hechos, los que en su exposición según la contabilidad histórica tradicional, son distorsionados.

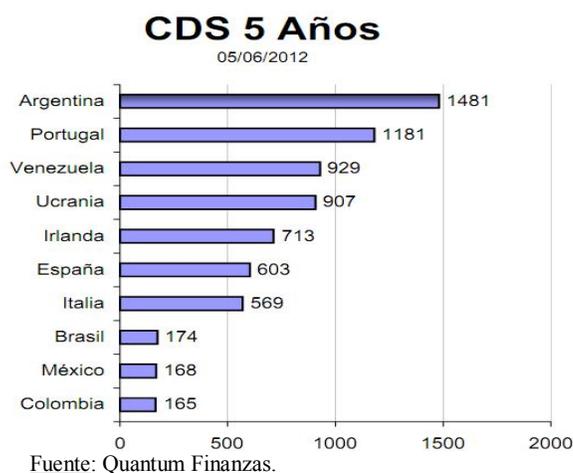
¹⁹ Sobre este tema volveremos en el punto **I. 14.** al tratar la necesidad de una medición integral de la “Presión Fiscal, Financiera, Monetaria y Cambiaria”.

I. 12. Política de Ingresos, Política de Liquidez, Riesgo Soberano y el Costo del Crédito

El costo del crédito es un factor relevante en el marco competitivo global, afecta al Estado y a toda la actividad productiva, de manera que el tema más que entre sectores – “en principio” - se plantea a nivel Regional (América Latina) y Global o Mundial.

Los Gobiernos pueden regular el mercado del dinero, no solamente con la emisión monetaria, sino también con las regulaciones del BCRA en materia del crédito – fijando tasas de interés – o bien mediante la regulación de la emisión secundaria de dinero (encajes) y la compra o venta de bonos. El riesgo país, por su parte, afecta a la tasa de interés doméstica, que en el caso de Argentina en junio de 2012 había superado el pico máximo del año con los 1.400 p.b, 60% mayor al de Venezuela y 9 veces más que los correspondientes a Brasil, México y Colombia, como se observa en la **Figura 23**.

Figura 23



Cabe citar que en los estudios internacionales, ese riesgo soberano se explica mediante diversos indicadores. Por ejemplo, el Índice de Calidad Institucional (Krause, Informe ICI 2012), donde el país registra el orden 122 para un total de 183 países y el Bicra (Banking Industry Country Risk Assesment), indicador del riesgo bancario de Standard & Poor's – con escala de 1 a 10, siendo 10 el mayor riesgo – que le asignara al sistema financiero argentino un 8, en tanto a Brasil 4, México y Perú 5 y Chile 3.

Resulta así que, en el mes de julio de 2012 Brasil anunciara “créditos para el sector agropecuario” por un monto de U\$S 58.000 Millones al 8% anual, con tasas de inflación de 6,9% (el promedio de América Latina era del 6-7%). Es decir, con una tasa real positiva pero baja, coincidente por tanto con la vigente en el hemisferio norte para países como los EE.UU. o la UE.

En la Argentina, provincias como Mendoza han tomado préstamos en dólares al 12% anual, es decir, el doble de lo que está pagando España en momentos de su aguda crisis financiera. El Gobierno Nacional de Argentina, por su parte, anunciaba en julio “créditos para viviendas y para empresas”, de monto total no estimado, al 14% y 15% anual en pesos, respectivamente, con tasas de inflación del 25% a 30%. La pregunta que

surge en ese caso es ¿quién asumirá la pérdida? ¿Los Bancos privados o el Estado: BCRA; ANSeS,...? ¿TN?

Finalmente, el costo del crédito no solamente es afectado por el “riesgo soberano” que registra Argentina en el mundo, sino por las implicancias particulares de ciertas decisiones que afectan directamente a los niveles subnacionales de gobierno, los que han sido dañados recientemente por las política cambiaria derivada del cepo cambiario. En efecto, por disposiciones del BCRA respondiendo a presiones del gobierno central, se ha impedido que provincias como el Chaco tuvieran acceso a la compra de dólares para cancelar bonos emitidos en esa moneda, bajo el argumento que esos bonos fueron emitidos bajo la cobertura jurídica de la legislación nacional. En cambio, el TN pudo tener acceso a esa moneda para bonos propios con similar cobertura jurídica y por un monto significativamente superior. Una diferenciación de brutal violación a los principios del federalismo y al respecto de las soberanías subnacionales.²⁰

I. 13. Cuidado del Ecosistema: la regulación que se viene

El tema de la conservación del suelo ha sido motivo de examen y discusiones en los últimos años, en particular basados en la exigente demanda de nitrógeno y nutrientes varios que plantea la soja. En realidad, la distorsión de precios intrasectoriales producto de las políticas públicas en la Argentina, han inducido a la sojización de la producción.

Los desarrollos tecnológicos (fertilización, rotación y siembra directa), parecen no alcanzar. El déficit de “reposición de nutrientes” – calculado en un 47% en la campaña 2008/2009, y estimado en el 37% 2011/2012 – son números a atender. Sus razones probablemente puedan ser atribuidas a dos factores fundamentales:

- a) el achicamiento de los márgenes por presión fiscal y cuasi fiscal, que inducen a “dejar para más adelante” el recupero de nutrientes;
- b) el deficiente o dificultoso monitoreo o control de los suelos arrendados (60% de la superficie sembrada en soja)

Y en esta problemática es interesante repasar las maneras como se incentiva el cuidado del suelo en el mundo. El tema no es menor, en particular para los países en que se intente respetar el derecho a la propiedad privada de la tierra.

El concepto de “recurso natural” de la tierra y el derecho de propiedad del suelo, plantean la posibilidad de adoptar dos criterios de política contrapuestos: el del “incentivo positivo” hacia los propietarios para adoptar medidas de conservación del suelo o, por el contrario, el del “castigo” o la “exigencia” de prácticas de conservación definidas por el Gobierno.

Sin dudas que el primer criterio se respalda esencialmente en el respeto a los derechos de propiedad que garantiza la Constitución en un régimen capitalista genuino y en el

²⁰ En momentos de la revisión de esta nota (noviembre 2012) surgía la novedad de la resuelto por la Justicia Estadounidense en primera instancia en el juicio por el pago de la deuda en bonos de los *holdouts*, o los denominados “fondos buitres”, que agravara la tasa de riesgo soberano del país. Luego, la Justicia Norteamericana en segunda instancia revirtió ese resultado.

supuesto de comportamiento racional de los individuos, que permite asegurar que el más interesado en mantener la capacidad nutriente del suelo es precisamente su propietario. Aquí aplica la vieja expresión popular de que “el ojo del amo engorda el ganado”. El propietario habrá de computar que una mala gestión de corto plazo consistente en provocar daño a la aptitud productiva de su suelo, implicará pérdidas en el largo plazo, o sea, pérdidas del capital o el patrimonio.

El segundo criterio adopta el pensamiento socialista de considerar la existencia de límites al derecho de propiedad, en particular cuando se trata de recursos naturales, los que ante un “mal o inadecuado uso” de los mismos se estaría afectando el bienestar de las generaciones futuras. Este segundo criterio podría extenderse a cualquier otro activo con características de ser renovable, distinto al uso de la tierra. Por ejemplo, en el caso de la propiedad de un inmueble con muchos metros cuadrados construidos, se puede justificar el imponer límites a su propietario a un eventual deseo de demoler el inmueble con fines de parquear el terreno afectado por el mismo, argumentando que habiendo tanta gente con necesidad de vivienda, no resulta aceptable que el propietario destruya viviendas.²¹ Este criterio supone asimismo una conducta “benevolente” del Gobierno de turno, quien adoptaría una política conservacionista, computando el bienestar de las generaciones futuras, e interpretando en qué casos se estaría haciendo un “mal o inadecuado uso” de la tierra. Sin dudas que este supuesto, al tiempo de ser ingenuo, estaría contrariando la realidad de los hechos, simplemente porque lamentablemente las generaciones futuras no votan y los descuidos ecológicos del propio Estado a bajo costo político por esa razón son hoy día evidentes. La sojización de la actividad rural de la Argentina y de otros países, ha sido alentada de manera directa e indirecta por los propios gobiernos, lo que corrobora esta afirmación. Simplemente este criterio socialista apunta a reducir la renta del suelo a su mínima expresión, es decir, en términos de los derechos de propiedad, o su abolición, o sea una manera *stalinista* de expropiación indirecta del suelo.²²

En el ámbito del cuidado ecológico, finalmente, deberían diferenciarse dos aspectos relevantes. En primer lugar, el de actividades que generan daño ecológico por externalidades tecnológicas negativas, consistentes en la generación de elementos contaminantes o destructivos del ambiente natural. En segundo lugar, cuando se trata de actividades que agotan recursos por ser ellos “no renovables”. En estos dos aspectos claramente es posible diferenciar a la actividad agropecuaria de la actividad industrial en general y la minera en particular.

En la actividad agropecuaria no se generan externalidades negativas por contaminación del ambiente de la magnitud que producen las industrias y la minería.²³ El fenómeno del recalentamiento global y la sobre generación de monóxido de carbono, bien puede ser asignado a la actividad industrial, esencialmente desarrollada en el hemisferio norte. De la misma manera la actividad minera, que en décadas recientes parece haberse

²¹ Los diferenciales de trato en materia del derecho de propiedad, nos hace recordar a la fábula de Orwell (*Animal Farm*) y aquello de “todos los animales son iguales pero hay algunos más iguales que otros”. Traducido al caso, se podría afirmar que “todos los ciudadanos tienen asegurado el derecho de propiedad pero hay algunos que lo tienen más asegurado que otros”. El dilema es ¿quién definirá las diferencias? En el relato de Orwell eran los cerdos que habían tomado el poder en la granja.

²² Sobre esta afirmación volvemos luego.

²³ Esta afirmación contradice algunos intentos de demostrar – aún no corroborados científicamente – que productos como el glifosato o la actividad ganadera estarían generando ese tipo de daño.

reasignado mundialmente hacia países como la Argentina. La contaminación con productos químicos como el cianuro que se vuelcan a las aguas y el uso exageradamente intensivo de los reservorios de agua y su eventual agotamiento, son evidentes.

En el segundo aspecto, el uso de la tierra con la adopción de sanos criterios económicos de sustentabilidad de la capacidad nutriente del suelo, hace posible su renovación. En el caso de la minería en cambio, su agotamiento es inevitable. En esta actividad ¿cómo se computa el bienestar de las generaciones futuras?²⁴

¿Cual sería entonces el criterio a seguir? Desde nuestra perspectiva, consiste en asegurar los derechos de propiedad, considerado este principio la base jurídica esencial en el desarrollo de toda actividad económica. Por lo tanto, nos volcamos a la solución de los incentivos al cuidado ecológico, no en su obligación. La experiencia internacional nos lleva a los PSA, es decir, a los Pagos por Servicios Ambientales.

Se trata de un mecanismo de “monetizar o internalizar el costo de oportunidad de uso de los nutrientes del suelo”, pensando en la intención de que el mismo sea computado en el cálculo del beneficio privado (asemejándolo al cálculo del beneficio social) por mantener la capacidad productiva de los suelos, aspecto que al presente no parece ser debidamente computado en los cálculos privados, por las razones explicadas al comienzo, y porque simplemente “el valor de su no uso o extinción” (costo de oportunidad) no es monetariamente reconocido a su propietario.

Más aún, recurriendo a la tendencia mundial sobre este tema, se advierte que es cada vez más reconocido que la actividad agropecuaria además de producir granos, carne, leche, puede producir importantes “servicios ambientales”, esto es, una serie de bienes que resultan esenciales para un desarrollo sustentable no sólo del propio campo donde esa actividad se desarrolla, sino inclusive también de la región, del país, y del mundo.

En el trabajo de FAO (2008) se destaca que existen “tres categorías de problemas ambientales en los que la agricultura tiene una importante función que desempeñar: el cambio climático, la degradación del agua (la contaminación y el agotamiento) y la pérdida de la biodiversidad. Estos tres ámbitos ya han experimentado un aumento de los programas de pago a productores agrícolas para mejorar el suministro de servicios ambientales. Se paga a los agricultores por retener carbono y, de esta forma, mitigar el cambio climático, mejorar la gestión de las cuencas hidrográficas (y por consiguiente, el flujo y calidad del agua) y conservar la biodiversidad.” “...Existen también, por supuesto, otros servicios de ecosistemas para cuya gestión la agricultura desempeña una función fundamental, como es el caso de la formación del suelo o los ciclos de nutrientes, que son esenciales para mantener la fertilidad del suelo e invertir el proceso de degradación de la tierra”.

Como señalara el empresario Gustavo Grobocopatel en reciente nota periodística,²⁵ la bioeconomía va ganando importancia y consideración entre los que hacen políticas y negocios. La base de la misma está en los vegetales como una industria verde, que utiliza energías renovables como el sol y no emite CO₂ sino que lo absorbe, que puede

²⁴ El lector interesado en el análisis de racionalidad en el uso o explotación de los recursos no renovables puede consultar el e-book Piffano (2005), Nota 10.

²⁵ La Nación (7/12/2012).

producir diversidad de productos, desde los alimentos y energía, hasta los bioplásticos, biofármacos o enzimas industriales y, que por su amplia distribución geográfica, contribuye a un desarrollo federal, equilibrado y descentralizado.

¿Por qué hay que hacer a los agricultores pagos por servicios ambientales (PSA)? Fundamentalmente porque no hay mercados donde los agricultores puedan vender esos servicios y obtener con ello ingresos. Nuevamente citando a FAO: “para los productos y los servicios comercializados, los precios de mercado indican el valor por el que compradores y vendedores acuerdan el intercambio. Sin embargo, se reconoce que para muchos servicios ambientales no existen precios de mercado y, en consecuencia, resulta difícil cuantificar su importancia y estimar su valor”. “En muchos casos, los beneficios pueden ser inciertos y habrán de producirse únicamente en el futuro”.

¿Cuál es la principal fuente de financiamiento de los PSA? FAO señala que “la financiación pública de la agricultura es la fuente de financiación más frecuente para los programas PSA”.

En nuestro caso, creemos que el Impuesto Inmobiliario Rural (IIR) puede ser un instrumento adicional para introducir en el país los PSA. ¿Cómo? A través de reducciones o exenciones en el impuesto a pagar.

Por otro lado, desde el punto de vista de los objetivos sociales, junto al tema ecológico se ha sostenido la necesidad que las zonas rurales preserven asimismo el asentamiento poblacional. Respecto a este objetivo en particular, existe la posibilidad de utilizar también al futuro IIR no solo para consideraciones de desarrollo sustentable sino también para el asentamiento de la población rural. Es conocido en el sector rural argentino el proceso de despoblamiento rural de las últimas décadas. Es conocido también como, por ejemplo, la Unión Europea destina fuertes subsidios a la agricultura con el objetivo principal de mantener en el campo a los productores rurales. Parece entonces razonable que en nuestro país se puedan utilizar exenciones o reducciones en los montos a pagar en concepto del impuesto inmobiliario para alentar aquellas situaciones donde los productores residen en el propio campo, circunstancia que beneficiaría especialmente a propietarios o productores pequeños y medianos y, por lo tanto, ello significaría introducir en la estructura impositiva un elemento adicional de progresividad distributiva.

Finalmente, en el cálculo económico social, el sistema tributario debería asimismo computar el aporte que el sector rural genera en materia energética y de biodiversidad a través de su red de molinos. Como ya se comentara citando a Jorge Lapeña, el sector rural estaría aportando en energía eólica financiada privadamente por el propio sector, algo así como lo que genera la central Atucha. Parece irrisorio, y en cierta medida hipócrita, hablar entonces del subsidio que recibe el campo mediante el subsidios a los combustibles como el gasoil – que alcanza en realidad a toda la economía – cuando se olvida este “pequeño dato” exclusivo del sector rural (la industria y los servicios no suelen tener molinos).

I. 14. Regulaciones *made in Argentina*

Hemos identificado con la calificación de “regulaciones *made in Argentina*”, a lo que constituye un verdadero “laberinto de la regulación”, que resulta ser único en países de

América Latina y del resto del mundo. Un sistema laberíntico que intenta regular precios, cantidades y calidades a la vez.

El ejemplo más destacable o claro de este “laberinto argentino” se registra en la ganadería. En efecto, en los cursos elementales de economía solemos explicar a los alumnos que un monopolista solo puede fijar precio o cantidad, no ambas cosas a la vez. En todo caso una de las dos medidas habrá de operar como “restricción operante”, dejando a la otra redundante o no operante. Pero ello no parece ser tenido en cuenta en las regulaciones de nuestro país.

Resulta así que en el detalle de las regulaciones en ganadería, se han observado las siguientes medidas:

- 1) Peso mínimo de faena, generando distorsiones en precios relativos entre criadores y *Feed Lots*.
- 2) Registros de Exportación (ROE) necesarios para vender al exterior y el manejo de la cuota Hilton, generando un escenario de discrecionalidad y de concentración en la comercialización (FAS Teórico vs. FAS Real)
- 3) Prohibiciones de exportación, más allá de las cuotas (vaca conserva)
- 4) Precios “sugeridos” que a la restricción propiamente dicha agrega falta de transparencia y, nuevamente, discrecionalidad.
- 5) Distorsiones de tratos en compensaciones o subsidios a *feed lots* versus productores e invernadores)

Los resultados de esta laberíntica política, según estudios de CRA, se pueden resumir en:

- 1) El stock ganadero cayó a 50 Millones de cabezas en 2012 de 60 Millones en 2005.
- 2) Hoy Argentina figura como 6° Productor Mundial, cuando en décadas pasadas figurara entre los tres primeros puestos.
- 3) Las exportaciones de carne actuales son menores a las 200.000 Tn. (algo menos del 10% de producción total) mientras que en 2005 eran de 770.000 Tn.
- 4) Hoy Argentina figura como 9° en la posición mundial. Es clara la pérdida de competitividad del subsector.
- 5) La Cuota Hilton registró 5 ciclos sin cumplir la cuota asignada, no obstante una privilegiada situación mundial en la asignación del 47% de la cuota total (lo que implica pérdidas por U\$S 500 Millones).
- 6) El consumo de carne por habitante bajó a 54,9 Kg./hab. desde el 74 kg./hab. de décadas pasadas.
- 7) 100 Plantas Frigoríficas debieron cerrarse. Ello significó una reducción de personal de 10.000 empleos.

I. 15. La necesidad de una medición integral de la “Presión Fiscal-Financiera-Monetaria-Cambiaria”

Lo desarrollado en los puntos anteriores conduce a resaltar la necesidad de proceder a una medición integral de la “presión fiscal o cuasi fiscal” que ejercen los Gobiernos sobre la actividad rural. Ello implica tener que computar no solamente los tributos en los que las leyes identifican como responsables-contribuyentes a los propietarios o empresarios que desarrollan la actividad rural, sino también a las cargas de quienes en la

práctica desde el punto de vista económico actuarán como agentes de retención – aunque la ley tributaria no los identifiquen como tales, es decir, aunque administrativamente no estén de esa manera identificados – que deben ingresar al erario público otros gravámenes, como ser el caso más relevante de los exportadores de *commodities* rurales a quienes se les retiene los derechos de exportación.

Surge así, en primer lugar, la necesidad de aclarar diferentes definiciones de la manera de medir la Presión Tributaria. En segundo lugar, la necesidad de computar la incidencia de impuestos que la estadística de la AFIP y, por ende de la contabilidad nacional, no suelen incluir como gravando al sector. Finalmente, tener en cuenta la incidencia de las distorsiones cambiarias, la inflación y el costo del dinero, que habrán de generar cargas adicionales, según como ellas sean discrecionalmente reguladas por los Gobiernos.

I. 15.1. Sobre el concepto “Presión Tributaria Sectorial” y la incidencia económica de las políticas públicas

La definición tradicional de la **Presión Tributaria Sectorial (PTS)** se refiere a la **PTS “Nominal”**. Ella computa los montos nominales recaudados por el Estado en un año sobre el producto o valor agregado bruto, el valor agregado neto y/o el valor de producción generado, a valores corrientes también, por el sector en ese año. Usualmente se toma como denominador el valor agregado bruto de impuestos, pero es posible formularlo en base a las otras dos variables también. La elección del denominador y la posibilidad de cálculos alternativos con cada uno de ellos, puede resultar útil en la intencionalidad de advertir el impacto de situaciones insumo-producto diferentes entre sectores.

En un trabajo que realizáramos hace bastante tiempo atrás,²⁶ introdujimos la noción de la **Presión Tributaria “Real”**. Se trata de una corrección de los valores nominales para expresarlos en valores reales (ajuste por inflación), significativa en contextos de alta inflación. La medición resulta importante en ese escenario en razón de las características marcadamente diferenciales del flujo de fondos usual de la actividad rural respecto al de otros tipos de actividades económicas.

El otro concepto introducido en nuestros estudios, ha sido el de la **Presión Tributaria “Actual”**. Esta medición corrige los valores reales para expresarlos en valores actuales o valores presentes, referidos a cierto mes del año (31 de diciembre o 30 de junio, por ejemplo). Esta medición es importante en razón nuevamente de las características del flujo de fondos, en particular en momentos donde se registran altas tasas de interés reales, es decir, en escenarios de alto costo de oportunidad del dinero (tasa de interés doméstica respecto a la internacional y nivel de las tasas de referencia internacionales relevantes).

En cuanto a la fuente de datos, los cálculos de la **PTS** pueden basarse en los datos que surgen de cuentas nacionales, más otros datos *ad hoc* obtenibles de los organismos oficiales, como la AFIP o el Indec, y de fuentes privadas. Pero también pueden efectuarse a partir de simulaciones en base a datos teóricos y en base a datos reales. Las simulaciones teóricas revisten las características similares a las del modelo productivo

²⁶ Piffano, et al (1982).

teórico simple comentado al comienzo de este documento. Las simulaciones basadas en datos reales, por otro lado, son las que se efectúan en base a estimaciones de márgenes, al estilo de lo que habitualmente realizan los planteles técnicos de entes como AACREA, CRA, Márgenes Agropecuarios, o los realizados mediante convenios entre entes públicos o privados con las Universidades.

La carga tributaria y del costo del dinero no es neutral entre sectores, como se señalara. El ciclo productivo del agro y la ganadería no son similares a la de un supermercado. El índice de rotación de los activos es enormemente diferente. Por ello, el no ajuste por inflación de los balances y el cómputo de las variaciones patrimoniales como base imponible (ganadería), el costo del dinero y la política cambiaria, tienen una incidencia enorme en la renta sectorial neta. Ese *cash flow* diferencial, con el impacto combinado de la inflación, el costo real del dinero, el rezago y el cepo cambiario, plantean el gran dilema final: cómo evitar la licuación o pérdida del capital de trabajo en el corto plazo y la quiebra final en el mediano y largo plazo. Estamos por lo tanto refiriéndonos a un resultado de incidencia económica final de las políticas públicas con una muy clara posibilidad de confiscación de la propiedad. Su medición por tanto no es un tema meramente metodológico que “entretiene” a los técnicos y/o a los economistas.

Finalmente, una aclaración sobre la importancia de los efectos económicos de las políticas cuasi-fiscales. Lo vivido a mediados de año (2012), más específicamente en los meses de julio y agosto, implica enfrentar un escenario complicado, no exclusivo por cierto del sector rural, aunque con impacto agravado sobre el mismo.

Se trata del hecho inaudito de haber eliminado o prohibido la demanda de liquidez; prohibición que aparenta no tener límite de continuidad. ¿Como entender esta afirmación? La circunstancia de haber deteriorado la moneda doméstica como reserva de valor, fruto de la alta e incierta emisión monetaria y consecuente tasa de inflación, y la prohibición a los agentes económicos de hacerse de alguna moneda sustituta, como lo ha sido tradicionalmente el dólar para los argentinos, implica por tanto la imposibilidad de contar con un instrumento de cambio y reserva de valor esencial y no sustituible de la liquidez: la moneda.

La posibilidad eventual de sustituir una moneda por algún subyacente real de la misma, es de un enorme costo económico y social, en tanto imposibilita contar con una reserva precautoria “líquida”, es decir, que posibilite una rápida salida a la aplicación de ingreso retenido o acumulado para cubrir y honrar obligaciones o necesidades contingentes.

Los subyacentes reales de la liquidez (oro, *commodities*, etc.) suelen tener volatilidades muy superiores a las monedas. El riesgo de comerciar oro y el *spread* comprador-vendedor que registra ese mercado implican costos enormes;²⁷ la posibilidad de mantener en silos poroto de soja, enfrenta la volatilidad del precio en Chicago donde

²⁷ Para colmo, no obstante esta evidente desventaja del oro como medio de atesorar ahorro, dada la demanda de parte de los ciudadanos que al no tener acceso al dólar decidieran volcarse de todas maneras al metal, el BCRA en respuesta decidió introducir también trabas, imponiendo cupos a las ventas del oro, circunstancia que obligó a varios bancos a salir del mercado al no estar habilitados para importar el metal. El Gobierno mediante estas políticas claramente está intentado obligar a los ciudadanos a concentrar ahorros en pesos argentinos de manera de asegurar una sólida base monetaria de su impuesto inflacionario.

operan situaciones difíciles de ponderar y prever con cierto margen de riesgo, como ser el clima en el mundo o las actividades especulativas de los fondos de inversión.

En el caso de la actividad rural el intento de la “pesificación” acumula un nuevo desafío diferencial para el sector, al obstaculizar el funcionamiento de los mercados de futuro (Matba, Rofex).

Hacia fines del mes de agosto, la Provincia de Buenos Aires, intentaba agregar su grano de arena con la exigencia de que todo comercio cobre sus ventas con el uso de tarjetas de crédito o débito, lo cual pretende nuevamente ir pensando en una “pesificación sin moneda” para las transacciones, sustituida por el mecanismo bancario o el “dinero electrónico”. De paso, nuevamente, con la posibilidad eventual de utilizar ese medio de pago con fines impositivos.

Una reflexión final sobre este escenario, al cual he decidido calificarlo como: “**la doble traición a Keynes**”. Expliquemos: ¿Cuáles fueron las dos contribuciones más importantes de J. M. Keynes con su Teoría General? La primera contribución de Keynes fue su sugerencia respecto a que el equilibrio entre oferta y demanda agregada no estaba asegurada o autorregulada por el mercado en todo momento, como sostenían o se infería del análisis de los autores clásicos (la Ley de Say: “la oferta crea su propia demanda”). Dado la preponderancia del nivel de ingreso corriente para determinar los niveles de consumo y ahorro de la población y, en cambio, la demanda de inversión gobernada mayormente por la tasa de interés real y el rendimiento marginal de los proyectos de inversión, preanuncia desajustes muy probables entre ambos lados de la ecuación macroeconómica. La solución: la política fiscal contracíclica, compensatoria de los desajustes del sector privado, mediante desajustes transitorios de signo contrario en las finanzas públicas, política ciertamente no contemplada en el pensamiento clásico, donde $T = G$ por definición. ¿Qué suelen hacer los Gobiernos? Lo contrario: políticas procíclicas. Citan a Keynes en la recesión, pues están muy pronto dispuestos a gastar; en cambio se olvidan de él en el auge, pues siguen queriendo gastar, no en dejar dinero acumulado en fondos de estabilización que eventualmente podrían aprovechar futuros gobiernos; **primera traición a Keynes**.

La segunda contribución de Keynes fue el advertir que la demanda de dinero no se planteaba de acuerdo a como lo indicaba la teoría cuantitativa de los clásicos, donde la demanda de dinero se explicaba exclusivamente por las necesidades del motivo transacción. Es decir, en la visión clásica, el dinero quema en el bolsillo de la gente, pues lo que produce la felicidad no es el dinero en sí, sino lo que la gente puede obtener con ese dinero, sean los bienes y servicios reales del presente o la colocación a interés de saldos de ahorro para consumir más en el futuro. Keynes añade a esa demanda motivo transacciones, la demanda de dinero motivo especulación. Se refiere a la “demanda de liquidez” para mantener dinero en el bolsillo por cierto tiempo, hasta que las condiciones imprevistas del futuro puedan ir planteando la necesidad o conveniencia de su aplicación en los mercados financieros o de bienes. Ello es solamente posible si los agentes económicos poseen moneda con el atributo básico de constituir una “reserva de valor líquido”. La inflación alta elimina la posibilidad que la moneda doméstica actúe como medio de liquidez y la no existencia de moneda sustituta, implica la búsqueda de sustitutos reales. En otras palabras se retorna a la época medieval en la que las transacciones operaban con “la sal” como medio de pago, y, posteriormente, el oro y la plata. La enorme escasez del oro y la plata en el mundo y las dificultades comentadas

sobre el intento de operar con ese medio de pago en los mercados, hacen imposible imaginar un nivel de “liquidez” como el exigido por la enorme cantidad de transacciones y actitudes precautorias en mantener dinero en los bolsillos, que operan como demanda hoy día. Se ha decretado la muerte del ahorro y la liquidez ligada a ella; **segunda traición a Keynes**.

El relato indica entonces que las políticas instrumentadas en la Argentina, han sido y son actualmente, totalmente anti-keynesianas. Y, por cierto, violan claramente recomendaciones ortodoxas de cómo graduar la masa monetaria y la liquidez en una economía. La eficacia de las políticas heterodoxas – o simplemente inconsistentes - habrán de ser juzgadas finalmente por los mercados (es decir, el comportamiento de los ciudadanos como agentes económicos votando con su ingreso en los mercados, más allá de cual sea su voto político en las urnas), decisiones que no suelen tener clemencia cuando el sálvese quien pueda rige en el ánimo de las personas.

I. 15.2. El “Índice de Competitividad Precio Efectivo del Sector Agropecuario” (ICOPESA) de E&R

Muy recientemente ha aparecido en el mercado profesional un aporte de la Consultora Economía & Regiones. Se trata del “Índice de Competitividad Precio Efectivo del Sector Agropecuario” (ICOPESA).

El indicador responde a un algoritmo que computa el precio de los *commodities* (precios internacionales FOB), las retenciones a las exportaciones y los consecuentes desacoples deliberados de los precios domésticos (precios FAS reales), el tipo de cambio (política monetaria y regulación cambiaria), los impuestos directos e indirectos (política fiscal), los costos de producción y las presiones inflacionarias sobre insumos.

En base a ese cálculo, E&R informa el siguiente **Cuadro 12** (fines de julio de 2012):

Cuadro 12

Supuestos de la proyección a Dic. 2012 Tipo de Cambio \$ 4,75 / 1 Dólar a Dic 2012	ICOPESA Respecto a Dic. 2001= 1,0
Precio FOB Soja U\$S 515	0,96
Precio FOB Soja U\$S 465	0,77

Fuente: Economía & Regiones.

El cuadro indica que para fines del año 2012, suponiendo un dólar oficial de \$ 4,75 por dólar al mes de diciembre, y suponiendo un precio FOB de la soja de U\$S 515, el tipo ICOPESA sería inferior al tipo de cambio de la convertibilidad (0,96). El indicador sería naturalmente inferior si el precio FOB de la soja fuera de U\$S 465, en cuya caso la relación caería a 0,77.

Aún cuando el precio alcanzado en Agosto de 2012 en Chicago superara los U\$S 610 (es decir, un 18% más alto que el supuesto en el cálculo del ICOPESA), es claro que la tendencia del mismo se acerca al de la convertibilidad.

Figura 24

ICOPESA

Índice de competitividad del sector primario exportador



Fuente: Economía & Regiones.

Si el precio de la soja siguiera subiendo – a fines de agosto, al momento de escribir este punto, había alcanzado los US\$ 647 – y el resto de las variables se comportaran según las proyecciones anteriores; se habría alcanzado el nivel de la convertibilidad. Cabe señalar finalmente, que la tendencia más reciente del precio FOB de la soja hacia fines de octubre 2012 pareciera ser el de una baja quizás superior a los US\$ 100 por tonelada.

I. 16. La Presión Tributaria y la Confiscación

La imposición sobre la actividad rural plantea una situación muy particular teniendo en cuenta las características de su función de producción. Se trata de la incidencia que todo gravamen aplicado a la actividad que supere la tasa marginal de imposición sobre los factores variables trabajo y capital de las otras actividades económicas, sumado a la carga directa sobre el valor de la tierra, implicará muy probablemente un exceso de carga que habrá de amortizarse finalmente en el valor de la tierra.

Las siguientes expresiones indican la manera en que la renta de la tierra determina el valor de la misma y como esa renta es determinada e incidida por los impuestos que gravan a la actividad rural.

$$V_0 = R/i$$

$$V_1 = R/i - T_R/i$$

V_0 es el valor de la tierra en ausencia de impuestos que gravaren su renta (R) – siendo i la tasa de interés o costo de oportunidad del capital – y V_1 el valor de la tierra luego de los impuestos que gravan la renta (T_R). La renta de la tierra por su parte se determina de la siguiente manera:

$$R = IT - CT = P.Q (1 - r) (1 - t_p) - [(w.L)(1+t_L) + (i.K)(1+t_K) + (CI)(1+t_{CI})]$$

En tanto que los impuestos que la gravan (T_R) son:

$$T_R = IIR + \text{Tasas Municipales (TM)} + IBP$$

Explicuemos: la renta (R) es la diferencia entre los ingresos totales (IT) y los costos totales (CT). Los IT corresponden al valor o **precio FOB** de los *commodities* rurales reducido por las Retenciones (r) y por los otros impuestos a la producción, como el Impuesto a los Ingresos Brutos (t_p). Como se comenta luego, una alternativa de la fórmula es añadir aquí también a los gastos de comercialización como reduciendo el **valor FOB**, para obtener el **valor o precio FAS**.

Los CT se componen de las retribuciones – brutas de impuestos – de la fuerza laboral ($w.L)(1+t_L)$, que computa la masa salarial y las Contribuciones a la Seguridad Social; la del capital ($i.K)(1+t_K)$, que computa las utilidades derivadas o imputables al uso de los bienes de capital, o sea el Impuesto a las Ganancias²⁸ y/o el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta²⁹; y, los costos de los consumos intermedios ($CI)(1+t_{CI})$, que incluyen los gastos por insumos utilizados en la producción y los gastos de comercialización³⁰.

Finalmente, la renta de la tierra (T_R) es gravada por un compuesto o cóctel impositivo que contiene al Impuesto Inmobiliario Rural (IIR), las Tasas Municipales (TM), el Impuesto a los Bienes Personales (IBP), y en muchos casos por la imposición a las Ganancias (el Impuesto a las Ganancias gravando la renta del suelo en los casos de propietarios que explotan su propia tierra, y/o, por Ganancia Mínima Presunta en todos los casos).³¹

Este desarrollo conceptual resulta necesario a fin de abordar el tema jurídico de la confiscación que los impuestos pueden provocar en este caso en particular.

La cuestión del nivel de la presión tributaria ejercida sobre la renta de la tierra o bien sobre el valor de la tierra son, por lo descrito, las dos caras de una misma moneda: la reducción del valor presente neto de la renta de la tierra es equivalente a gravar el valor de la tierra. Por lo tanto, dependerá del nivel de presión tributaria que ejerzan los impuestos que incidan sobre ese valor que - capturando (o incidiendo sobre) una cierta porción de su renta o sobre el valor mismo de la tierra – la imposición se torne finalmente en confiscatoria o no.

La confiscatoriedad de los impuestos ha sido preocupación de técnicos impositivos, economistas y juristas constitucionalistas por siempre.³² Pero en el caso del factor de producción tierra, el derecho de propiedad se ha discutido mayormente bajo una óptica

²⁸ Que para el caso de los propietarios que explotan su propia tierra incluye a la renta de la tierra, por no diferenciarse de (o estar sumado a) la renta del capital. Existiendo el IIR provincial, esto provoca la doble imposición sobre la renta de la tierra.

²⁹ Que incluye en la base imponible el valor de los campos. Existiendo el IIR provincial, esto confirma la doble imposición ganancias-inmobiliario sobre la renta de la tierra.

³⁰ Como se anticipara, los gastos de comercialización pueden alternativamente deducirse de los Ingresos Totales (IT) junto con las retenciones, para identificar en la fórmula el **precio FAS**.

³¹ En el punto **IV** volvemos a analizar el tratamiento de las leyes tributarias sobre ganancias que fueran objeto de juicios y sentencias contradictorias en varios aspectos.

³² El desarrollo de este punto sigue lo tratado en Piffano (2009).

diferente al del resto de actividades y/o recursos económicos. La discusión que históricamente se planteara indica una preocupación mayor respecto al reconocimiento de la propiedad privada del factor fijo tierra por representar el dominio sobre un recurso no reproducible y, ligada a esta característica, la concepción ética-religiosa y también política (socialista o comunista) de reconocerle una cualidad “comunitaria”, es decir, no excluible del “derecho natural” de dominio a toda la humanidad.³³

Sin embargo, resulta claro que la discusión sobre el derecho de propiedad privada o pública finalmente se torna irrelevante, desde el momento que, en cualquiera de los ordenamientos constitucionales posibles (reconocimiento de la propiedad privada o la propiedad pública), el Estado finalmente habrá siempre de detentar el “dominio efectivo”, aún cuando el meramente formal o legal figure en cabeza de los individuos-propietarios privados. Ese dominio efectivo del Estado puede concretarse expropiando la tierra, o bien, “respetando” la propiedad privada pero gravando la renta de la tierra a niveles exageradamente altos, lo que implicará en los hechos una confiscación.

¿Cuál es la diferencia de la presión tributaria y su efecto confiscatorio en el caso de un impuesto a la tierra respecto a la presión tributaria ejercida sobre los otros factores de la producción? Precisamente que **la tierra no es reproducible ni tampoco transable**. Los factores variables pueden eludir el efecto confiscatorio en el largo plazo, aunque sufran en el corto plazo una decisión expropiatoria. Simplemente la movilidad de los factores (“variables”) y sus reasignaciones sectoriales y regionales – **en el supuesto de fronteras abiertas** – permitirán al propietario privado huir o escapar del efecto Leviatán del Gobierno, en tanto que la tierra habrá de sufrir la respectiva expropiación sin poder su propietario y su base tributaria “votar con los pies” (Tiebout).³⁴ Es por esa razón que la discusión sobre el tema de la confiscatoriedad, en el caso de la actividad rural se torne altamente relevante, no solo desde el ángulo económico sino jurídico-político.

Ahora bien, en el caso rural ¿qué referencias pueden ayudar a delimitar el nivel de la presión tributaria que pueda denunciarse como confiscatoria? Repasemos las dos aproximaciones: la aproximación jurídica y la económica.

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución Argentina ampara el derecho de propiedad estableciendo la prohibición de la confiscación de bienes (Art. 14 y 17).³⁵ La Corte Suprema de Justicia (CSJ) por su parte ha interpretado que la incautación se concreta **cuando el impuesto traspasa el 33 por ciento del valor de la propiedad o de la renta (lo que es lo mismo)**. Dentro de esa línea, los magistrados supremos han

³³ Llevado al extremo este posicionamiento, se podría cuestionar a los propios Estados por fijar límites geográficos soberanos para el uso o la propiedad de la tierra para cualquier ser humano del planeta, en base al argumento de la declaración de “soberanía o propiedad nacional” o de exclusión sobre determinado territorio.

³⁴ Lo afirmado no excluye la posibilidad que el Gobierno expropie o confisque también totalmente al **capital hundido**, en especial los de larga maduración. Lo puede hacer expropiándolo sin el resarcimiento correcto o gravando su rendimiento fuertemente de manera permanente o hasta su agotamiento (amortización u obsolescencia totales).

³⁵ **Art. 14:** *Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber:..... “de usar y disponer de su propiedad”....* **Art. 17:** *La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley.... “La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie”.*

insistido en que "esta pauta" (la del 33%) ha sido reconocida reiteradamente a través de la jurisprudencia del Tribunal, de manera que la confiscatoriedad se produce en todos los casos en que la presión fiscal excede el señalado porcentaje.³⁶ Ese criterio se ha sostenido en la actual composición de la CSJ.

El fallo de la CSJ sobre Candy S.A. c/ AFIP de 2009, ha sido un paso importante por tratarse de la imposición al flujo del ingreso o renta (Impuesto a las Ganancias), no a la imposición directamente referida a un stock de capital o patrimonio. Ello significa un explícito reconocimiento que gravar la renta del capital es equivalente a gravar el valor del activo que la genera. No obstante ese avance de la jurisprudencia, lamentablemente la Corte por otro lado ha puntualizado que **"el límite admisible de la carga fiscal no es absoluto sino variable en el tiempo y en las circunstancias"** y que "el criterio para juzgar la proporción de los impuestos y su racionalidad no puede ser férreamente uniforme para todos los casos, pues para declarar que un impuesto es confiscatorio o no,...**no basta considerar el monto de su tasa sino también otros fundamentos relativos a la materia imponible, a la oportunidad de su aplicación o a su repercusión, etc., cuyo estudio incumbe al Congreso dentro de las vallas insalvables de las garantías constitucionales correspondientes**" (Fallos: 160:247).

Lo aclarado respecto a la relatividad del concepto confiscación de la imposición, cuyo límite admisible *"no es absoluto sino variable en el tiempo y en las circunstancias"*, no podrá obviar el reconocer que existe una relación íntima entre el Estado de Derecho, la garantía constitucional del derecho a la propiedad privada y los tributos como institución. El abuso de la potestad tributaria, como muy tempranamente alertara Juan Bautista Alberdi, puede demoler el Estado de Derecho y lesionar el derecho a la propiedad privada, empujando por tanto a la sociedad al colectivismo. Por esto la noción de no confiscatoriedad es independiente de la finalidad de un tributo, razón por la cual la injusticia que con éste pudiera cometerse debe siempre ser reparada cuando ella produce en el patrimonio o en la renta de cualquier persona un daño que implique confiscación. Así lo exigen no solo los citados artículos 17 de la Constitución Nacional que garantiza el derecho de propiedad privada y 18 que proscribire la confiscación como pena y la posibilidad que algún ejército o cuerpo armado pueda hacer requisiciones o pedir auxilio de cualquier especie, sino además por lo que se impone también por la garantía innominada de razonabilidad que se desprende del artículo 28 de nuestra Carta Magna.³⁷

Sobre lo comentado cabe señalar asimismo cierta contradicción en la jurisprudencia de la Corte cuando ésta sostiene que la Justicia no puede "hacer política", tema que según ella compete al Congreso ¿En base a qué argumento habrá de medir la "razonabilidad" de la imposición y fijar si la misma es violatoria de la propiedad o no, sin "hacer política", de hecho? El tema no se habrá de resolver argumentando que el problema planteado a juicio es muy complicado, al depender de cómo se definan la política comercial, la política cambiaria, las necesidades de bienes públicos, etc., lo que competiría al Congreso. Los juicios por más complicados que sean deberán de alguna manera ser resueltos por los jueces cuando se planteen en esa instancia. Pareciera ser que el problema de la Justicia, al menos en años recientes en nuestro país, ha sido el

³⁶ Detalles de esta legislación y comentarios a la misma, puede consultarse en Piffano (2009).

³⁷ Art. 28. Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

esgrimir una muy cuidadosa actitud en evitar “hacer política” o de “no judicializar las cuestiones políticas”, bajo el argumento indicado que las políticas las fija el Congreso. De allí aquello de no judicializar, por ejemplo, protestas callejeras o el reclamo (en todo caso “legitimado”) de un pueblo cortando rutas, etc. Pareciera que la Justicia descuida reconocer que representa una institución cuya existencia responde al régimen republicano de gobierno; que por tanto constituye “un poder” y, consecuentemente, forma parte también del Gobierno, debiendo tomar decisiones políticas necesariamente cuando se viola la Constitución. En el caso que nos ocupa, ello es así porque la justificación de la existencia de un impuesto no depende exclusivamente de lo que opine el Congreso, por más buena, apropiada, oportuna y bien intencionada que desde el punto de vista económico y social indique la ley tributaria en sus considerandos y plexo dispositivo, simplemente por lo establecido en el citado Art. 28 de la Constitución.³⁸

Si la CSJ llegara en alguna ocasión reconocer que “dadas las circunstancias” el porcentaje del límite confiscatorio se eleva al doble, es decir, al 66%, por ejemplo, no solamente en ese momento la Corte estaría haciendo política, sino asimismo violando a la propia Constitución, al vulnerar el principio general de que “no hay tributo sin ley previa”, pues la presión tributaria preexistente a ese pronunciamiento en base a la cual se adoptaron las decisiones de inversión que los agentes económicos hundieran en la actividad gravada, habrán de experimentar una evidente pérdida o confiscación económica. La incertidumbre que la afirmación de la Corte genera sobre dejar supeditado el porcentaje a los tiempos y las circunstancias, plantea así un escenario de inseguridad en el derecho de propiedad de tal magnitud que en los hechos implica hacer inviable cualquier economía capitalista.

En relación al tema que nos ocupa, del análisis de la jurisprudencia resulta claro que poco o nada se ha discutido el tema de la posible confiscatoriedad producto de la **presión tributaria consolidada**, es decir, abarcativa o acumulativa de todos los impuestos que directa o indirectamente gravan a la tierra o afectan su valor, sea proveniente de un gravamen justificado en el solo hecho de ejercer el dominio de la tierra como el Impuesto Inmobiliario Rural o gravámenes sobre los productos o renta que ésta genera, como el Impuesto a los Ingresos Brutos, las Retenciones, el Impuesto a las Ganancias, etc. No interesa en este sentido si se trata de un impuesto real aplicado sobre la propiedad rural (como el Inmobiliario o Ganancias de Sociedades) o personal (como Ganancias de Personas Físicas) que afectan a la actividad rural; **ambos afectan finalmente a un mismo contribuyente de facto como se explicara: el propietario de la tierra**. Porque de todas maneras, todo impuesto que grave la actividad desarrollada con el uso de la tierra como factor dominante de la función de producción, terminará afectando la retribución residual del factor fijo tierra (la renta), por el efecto capitalización o amortización del impuesto. A través de las **Figuras 25 (a) y 25 (b)** que se muestran a continuación, se intenta explicar este aspecto relevante del punto.

³⁸ La justificación de una ley tributaria no puede basarse solamente en razones de eficiencia económica (pérdidas/ganancias de bienestar por desaliento/aliento a la actividad gravada no compensadas con las mejoras/desmejoras generadas en el resto de la economía) y/o en razones de equidad distributiva (la redistribución como bien público o como bien meritario). No obstante las justificaciones que la literatura ha podido reconocer para gravar a la tierra (ver por ejemplo, Stiglitz, 1987), lo que el diseño de la política económica enfrenta es un típico problema de optimización condicionada – que obliga a intentar lograr un “segundo mejor” en la función objetivo del político – y en el que la restricción operante habrá de ser “la confiscatoriedad del gravamen”, no importando cual pueda ser la función objetivo a optimizar.

En la abscisa, tanto de la **Figura 25 (a)** como de la **25 (b)**, se miden las hectáreas de tierra de determinada calidad (o rendimiento) y Q^* la cantidad de hectáreas disponibles o tamaño del predio. En la ordenada se mide el valor de la productividad marginal de la tierra (demanda derivada de tierra), cuya pendiente negativa da cuenta de la existencia de rendimientos marginales decrecientes en la explotación de la tierra.³⁹

Figura 25 (a)

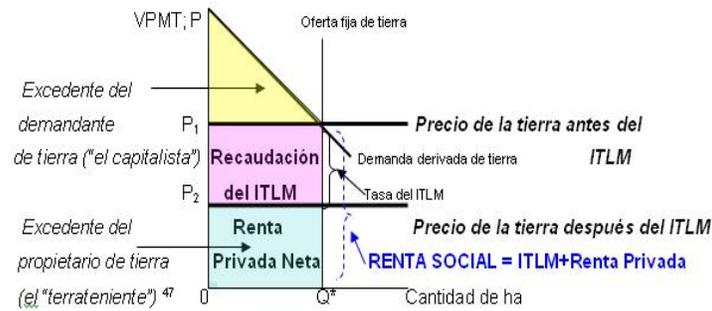
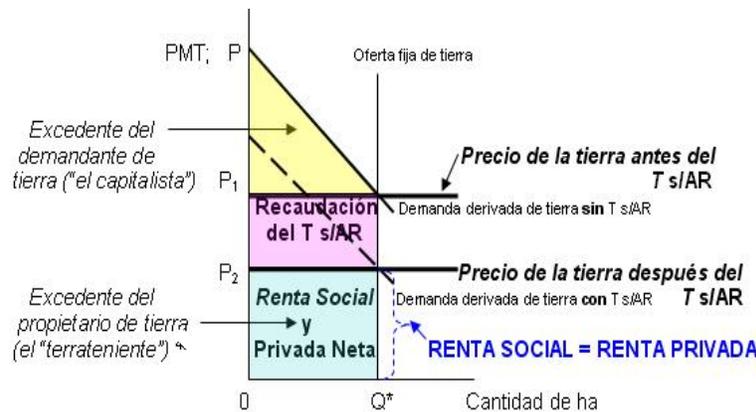


Figura 25 (b)



La integral de la curva de demanda en el intervalo $0-Q^*$ expresa el valor social bruto de la explotación de la tierra disponible, que se reparte entre el “excedente” que apropia el capitalista y la “renta social” imputable al uso del recurso tierra (el área por debajo de la línea que indica el precio de la hectárea de tierra antes de impuestos). El **IIR** incide en el propietario de la tierra (implica “amortización” instantánea del gravamen, independientemente si el campo se alquila o se explota por administración).

El nivel o altura de la curva de demanda derivada de tierra dependerá del tipo o calidad de suelo; a mejor calidad mayor altura respecto a la abscisa.

³⁹ Este supuesto no es crucial para el análisis económico aquí planteado; podría suponerse la existencia de rendimientos constantes, en cuyo caso la curva de demanda derivada de tierra sería plana al eje de abscisas, indicando la no existencia de beneficios intramarginales para el capitalista o demandante de tierra. Desde el ángulo tanto económico como jurídico, sin embargo, hemos de aclarar luego algo más respecto a las mejoras.

Una mayor altura de la curva de un predio respecto a otro, estará así indicando la existencia de una renta diferencial por fertilidad o ubicación del primero respecto del segundo (de menor aptitud). Puede deberse asimismo al efecto de una mayor inversión en mejoras (métodos de labranza, fertilización, etc.), que aumentan el beneficio de la explotación rural generando en el predio una *renta diferencial por margen intensivo*. Ligado a esto, se suele suponer – al menos en el ámbito judicial – que la tecnología empleada en la explotación del predio rural corresponde a la tecnología de punta según estado de las artes.⁴⁰

En la **Figura 25 (a)** se observa la incidencia de un **IIR** con el formato de un **Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras (ITLM)** por el cual el Estado captura una parte de la renta social generada con el uso de la tierra y la renta privada neta de impuesto que habrá de apropiarse el propietario de la tierra (**PR**); y, en la **Figura 25 (b)**, se observa cómo cualquier otro impuesto (**T**) que grave a la actividad rural (**AR**) – encareciendo los costos de producción o reduciendo el precio de los productos – también incide reduciendo la renta privada neta que recibe el propietario de la tierra, que provocaría un desplazamiento hacia abajo de la curva de demanda derivada de la tierra.

La **Figura 25 (a)** asimismo permite observar que **un impuesto que grava la renta del suelo** - del tipo “Impuesto a las Tierras Libres de Mejoras” - **no afectaría el nivel de la renta social bruta obtenible antes y después del impuesto. Por esa razón la curva de demanda derivada de tierra mantiene su nivel sin cambios luego de la aparición del ITLM.**

En cambio en la **Figura 25 (b)** se observa que un **impuesto distorsivo que gravara a los insumos o al costo de producción, y/o redujera el valor o precio de los productos de la actividad rural, provocaría un descenso del nivel de la curva de demanda derivada de la tierra**, lo que significa **una disminución de la renta social al tiempo que una reducción de la renta privada neta de impuesto apropiada por el propietario o terrateniente, en tanto el excedente del capitalista se mantiene sin cambios.**⁴¹

Si la imposición a la actividad rural siguiera aumentando aún más, la demanda derivada de tierra seguiría cayendo (desplazándose hacia abajo), pudiendo provocar en algún momento una oferta excedente de tierra, es decir, la demanda de tierra resultaría inferior a la tierra total disponible (se reduciría el uso o margen extensivo del factor suelo). La curva de demanda derivada de la tierra descendería hasta alcanzar la abscisa en algún

⁴⁰ Este supuesto permitiría dar garantías a los jueces que la renta imputable al predio es la correspondiente al concepto de “renta potencial”, es decir, la que realmente se podría obtener de “obrar productivamente” o “con diligencia” en el uso de la tierra, como ha señalado la jurisprudencia de la CSJ. Sobre el principio de “renta potencial”, contenida de esa manera en la jurisprudencia - al exigir una actitud productiva o de diligencia en el uso de la tierra - se efectuará una crítica severa más adelante, que es deseable y necesario que los jueces asimilen en aras precisamente de no violar a la propia Constitución. Un “Impuesto a la Renta Normal y Potencial de la Tierra” fue analizado oportunamente por Horacio Nuñez Miñana (1985) en su artículo sobre el tema, publicado en Desarrollo Económico, luego de los intentos de su implementación en los años setenta. Nuestra propuesta está en desacuerdo con esta forma de imposición.

⁴¹ La integral de la curva de demanda derivada de tierra entre los intervalos de la abscisa **0** y **Q*** – que mide el valor social bruto de la explotación rural – claramente arroja un valor superior en el caso del ITLM (que no modifica el nivel de esa curva después del impuesto) respecto a la integral de la curva de demanda derivada de tierra, en el mismo intervalo **0-Q***, que fuera desplazada hacia abajo por el **T s/AR**. Como el excedente del capitalista no habrá de cambiar, **el resultado es una menor renta social imputable al factor tierra.**

punto de la izquierda del nivel Q^* ; a partir del cual comenzaría a registrarse la existencia de tierras ociosas, pudiendo afectar al predio en su totalidad.⁴²

El lector puede entonces imaginar otro diagrama donde ambos impuestos operen de manera simultánea. **El resultado es que el consolidado de ambos habrá de afectar la renta residual que recibiría o apropiaría el propietario de la tierra luego de remunerar a los factores variables bruto de impuestos y/o el pago de los impuestos a la tierra, es decir, se registraría una caída acentuada en el valor de mercado de la tierra.**

Queda definitivamente claro que ambos tipos de imposición – la directa del ITLM o la indirecta que grava a la actividad rural – suman presión tributaria y, consecuentemente, **todos los impuestos** – tanto provinciales (Inmobiliario Rural, Ingresos Brutos, etc.), como nacionales (Retenciones, Ganancias, etc.) y Municipales (Mantenimiento de la Red Vial, etc.) – **son “amortizados” o “capitalizados” en el valor de la tierra, pudiendo muy probablemente generar un escenario de confiscación para su propietario.**

Finalmente, si la renta social de la tierra fuera expropiada en su totalidad por el Estado, es decir, si se redujera a cero la renta privada, provocaría el llevar a cero el valor de mercado de la tierra para sus propietarios. No obstante, el enfoque normativo usual nos recuerda que la renta “social” de la tierra habría de subsistir a pesar de todo, y la tierra seguiría por tanto siendo explotada de alguna manera mientras pueda remunerar a los factores variables trabajo y capital.

En conclusión, si el terrateniente no recibe renta privada neta positiva alguna no tendría en calidad de tal ingreso alguno del cual vivir. En tal caso, “para que el campo produzca de todas maneras” cabría imaginar un acto directo o explícito de expropiación de la tierra por parte del Estado – dejando que otros capitalistas produzcan en esas tierras pagando los arrendatarios al Estado la renta plena – o bien un acto indirecto del Estado no expropiando sino “obligando” de hecho a los chacareros propietarios a producir de todas maneras, al exigirles pagar el ITLM.^{43; 44}

⁴² Si la demanda derivada fuera una recta paralela a la abscisa, alcanzado su nivel el predio sería totalmente sacado de producción y el valor de ese predio sería cero.

⁴³ Se reiteraría el fenómeno histórico de los *kulaks* o pequeños campesinos propietarios de la tierra de Ucrania, a quienes Stalin no quiso expropiar sino quedarse con la renta agraria, de manera de convertirlos en “siervos de la gleba”. Los campesinos que explotaban la tierra de sus ancestros se resistieron a verse denigrados y despojados del fruto de su trabajo. Se opusieron tenazmente a entregarles el ganado y el cereal de sus campos. Organizaron la resistencia, escondieron las cosechas en silos subterráneos protegidos con telas embreadas con alquitrán y bloquearon los caminos para evitar el saqueo de sus productos. Ello enfureció al déspota Stalin quien decidió recurrir a la fuerza bruta y desencadenó una violenta campaña propagandística contra el campo acusándolos de egoístas, ricos oligarcas, subversivos y enemigos del pueblo soviético. No pudo en un principio enviar al ejército rojo para reprimirlos porque en ese momento estaban dispersos en una multitud de pequeños lugares y el ejército rojo se agotaría en una infinita serie de minúsculas batallas. Entonces organizó fuerzas de choque compuestas por milicias dirigidas por comisarios políticos. Pero además dispuso matarlos de hambre. Comenzó por acusarlos de violar una ley absurda que establecía como delitos graves: a) suministrar datos falsos en las declaraciones juradas, b) vender clandestinamente los cereales y oleaginosas, c) consumir en forma particular el propio ganado, d) resistir la entrega de la producción al Estado y e) negarse a sembrar o cosechar los productos exigidos por el gobierno. Las medidas fueron en aumento. Requisó toda la producción agrícola y el ganado alegando que no aseguraban el abastecimiento de las poblaciones urbanas. En el documentado libro de Stéphane Courtois (Director) (1997), pueden verse centenares de fotografías escalofrantes (de

En la literatura internacional se recuerda la propuesta de un principio de simplicidad en la imposición que avalaría la idea de un impuesto a la tierra libre de mejoras único, más allá de consideraciones teóricas sobre su justificación. Sin embargo, tal tipo de imposición se vería limitada como ya se indicara por los principios constitucionales de no confiscatoriedad y por principios de distribución equitativa de las cargas públicas.⁴⁵

¿Cuál podría ser la referencia o *benchmark* para poder identificar un límite de la presión tributaria sobre el valor de mercado de la tierra – o sobre su renta privada lo que es igual – que garantice una renta privada apropiable por los propietarios de la tierra de un nivel tal que no implique una confiscación?⁴⁶ Y en esa oportunidad habremos de recurrir al mercado internacional de la tierra, ya que advertencias como las de Jean-Baptiste Colbert (1661/1665) parecen no resolver el problema de la razonabilidad de la imposición.⁴⁷ La respuesta puede encontrarse en un análisis comparado del valor de la tierra en el mundo capitalista, o sea los valores que los predios registran para similar calidad, aptitud o potencialidad productiva de los *commodities* agropecuarios en países que desde el punto de vista institucional y económico/productivo son comparables a la Argentina.⁴⁸ De esta manera seguimos a autores como Friedrich A. von Hayek o a Ludwig von Mises, para destacar la importancia de los mercados y su funcionamiento en materia de eficiencia económica. Y las contribuciones de la literatura de la “*law economics*” y las de autores como James Buchanan y Gordon Tullock con su “economía

1932 a 1933) donde casi diez millones de personas fueron deportadas a campos de concentración en Siberia, en los que perecieron una tercera parte. Enfrentados a la propaganda soviética y a la irracional batalla, muchos *kulaks* se rebelaron incluso matando a las autoridades políticas locales. Pero el éxito de los agricultores fue breve. El ejército rojo comandado por comisarios políticos finalmente fue enviado a ahogar la rebelión agraria. La policía secreta GPU inició una campaña de terror para abatir el ánimo de los rebeldes. Cuando los propios dirigentes locales del partido comunista pidieron a Stalin un poco de clemencia, éste les respondió ordenando exterminar a esos dirigentes con la pena de fusilamiento y convirtió a Ucrania en un inmenso campo de concentración. (Margariti, 2008).

⁴⁴ Para extensiones de este análisis ver Piffano (2009).

⁴⁵ Coughlin (1999), Posner (1986). Henry George sugirió cobrar un único impuesto simple ¿para qué cobrar otros que afectan el nivel de actividad o son más complejos en su administración? Ésta sin dudas es una concepción socialista que no respeta el principio de la igualdad de los individuos – sean propietarios de tierra, capitalistas o simples trabajadores sin capital ni tierra - en el soporte de la carga de los gravámenes. *Art. 16.- La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.*

⁴⁶ Una actitud confiscatoria o expropiatoria de la renta de la tierra por parte del gobierno, muy claramente habrá de afectar el "riesgo soberano" del país al dar señales de no respetar el derecho de propiedad y la posibilidad que las expropiaciones avancen más allá de la tierra, aspecto muchas veces descuidado en los enfoques normativos de economía del bienestar.

⁴⁷ Jean-Baptiste Colbert (1661/1665), Ministro de Finanzas de Luis XIV de Francia, señaló la idea: “*L’art de l’imposition consiste à plumer l’oie pour obtenir le plus possible de plumes avant d’obtenir le moins possible de cris*” – “El arte de la tributación consiste en desplumar al ganso de manera de obtener la mayor cantidad de plumas posible con el mínimo de grito (o silbido)”.

⁴⁸ Nótese que se indica países de similar “institucionalidad”, es decir, no “constitucionalidad”, debido a que sería posible aceptar comparaciones con países formalmente unitarios (no federales) que no obstante respeten la propiedad privada y los principios de libertad individual y no confiscatoriedad de los tributos. Tratándose del valor de la tierra, todo impuesto que grave al factor – sea nacional, provincial o municipal - estaría afectando su valor **en cualquier contexto socio-político y de organización constitucional**. Para extensiones y comparaciones internacionales en los valores de la tierra ver Piffano (2009).

de las constituciones”,⁴⁹ y toda la literatura sobre economía institucional y los efectos que las buenas o malas instrumentaciones de las políticas públicas provocan en materia asignativa, incluyendo por cierto los intentos de redistribución de la renta, que habrán de afectar a los incentivos según esas políticas son percibidas por los mercados (consumidores, propietarios, trabajadores y empresarios). Este aspecto del tema lo hemos tratado en detalle en Piffano (2009 y 2010).

Dejo abierta finalmente sobre este tema una pregunta final dirigida a los juristas: ¿y la “Acción de Clase”? ¿No aplicaría aquí esta acción para juzgar la incidencia de las retenciones y demás cargas impositivas que gravan al sector rural? De hecho la retención afecta con un mismo porcentaje la renta de todo el sector y, por lo ya visto, por sí solo implica una confiscación.

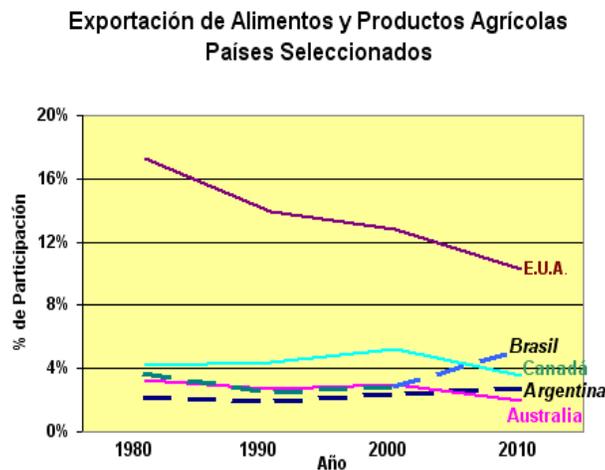
II – Los resultados de las políticas públicas analizadas

II. 1. La actividad rural de Argentina en la perspectiva comparada internacional

II. 1.1. La actividad agrícola-ganadera y la producción y exportación de alimentos

La Argentina se ha caracterizado históricamente por la relevancia de su sector rural y sus exportaciones agrícolas, ganaderas y de alimentos en general. Existen en el mundo países que históricamente por su estructura productiva y por la magnitud de sus exportaciones de *commodities* agropecuarios, han podido ser identificados como “graneros o alimentadores del mundo”; EE.UU., Canadá, Australia, Argentina y, más recientemente Brasil, pueden identificarse como tales (Figura 26).

Figura 26



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Asuntos Agrarios, PBA.

⁴⁹ Como los autores suelen identificar a su “*The calculus of consent*”. Buchanan y Tullock (1962). Ver Buchanan (2001).

Lo destacable respecto a la evolución más reciente de ese rol de los dos países de América Latina, es la tendencia a quedarse de la Argentina y la de Brasil a expandirse. En cuanto a los otros países del grupo citado, a rezagarse.

En cuanto a la actividad pecuaria, es notoria la expansión registrada por Brasil en el mundo. Como se observa en el **Cuadro 13**, el rodeo actual de Brasil es casi cuatro veces mayor al de Argentina (3,69 veces mayor, para ser precisos), habiendo crecido un 22% en la última década, mientras que Argentina perdió alrededor de 10 millones de cabezas (de 60 a 50 Millones) en la segunda mitad de la última década.

Cuadro 13

Rodeo Bovino Mundial (en miles de cabezas de ganado) - Año 2010		
País	Cantidad	%
India	281.100	29,4%
Brasil	185.243	19,4%
China	104.900	11,0%
EUA	93.000	9,7%
UE-27	88.630	9,3%
Argentina	50.158	5,2%
Colombia	31.167	3,3%
Australia	27.436	2,9%
México	22.168	2,3%
Rusia	17.464	1,8%
Canadá	12.820	1,3%
Otros	42.604	4,5%
TOTAL	956.690	100,0%

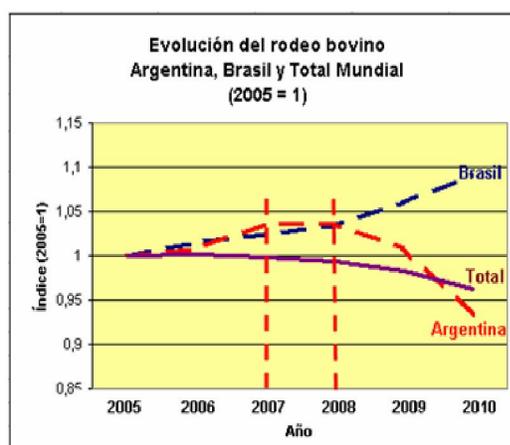
Fuente: USDA

En las **Figuras 27** y **28** puede observarse la caída notoria del rodeo de Argentina en la segunda mitad de la década última y la evolución divergente respecto a Brasil.

Figura 27



Figura 28



Fuente: Elaboración propia en base a World Trade Organization y Encuesta Nacional Agropecuaria, MAGyP – INDEC

El desaliento a la actividad pecuaria en Argentina según fuera antes expuesto, llevó al extremo de poner en riesgo el mantenimiento de la Cuota Milton que los países de la

UE han fijado para sus importaciones cárneas. Y esto implica la posibilidad de perder una posición privilegiada que la Argentina ha logrado en décadas pasadas, con una Cuota del 47% del total, como puede observarse en el **Cuadro 14**. Este riesgo resulta inexplicable desde cualquier punto de vista, en tanto los cortes tradicionalmente exportables y/o exportados, son diferentes a los de mayor demanda doméstica, de manera que las exportaciones de ninguna manera compiten con “el plato de los argentinos”. En todo caso, la expansión de la producción “abaratara” el precio doméstico de los cortes que no compiten con demandas del exterior.

Cuadro 14

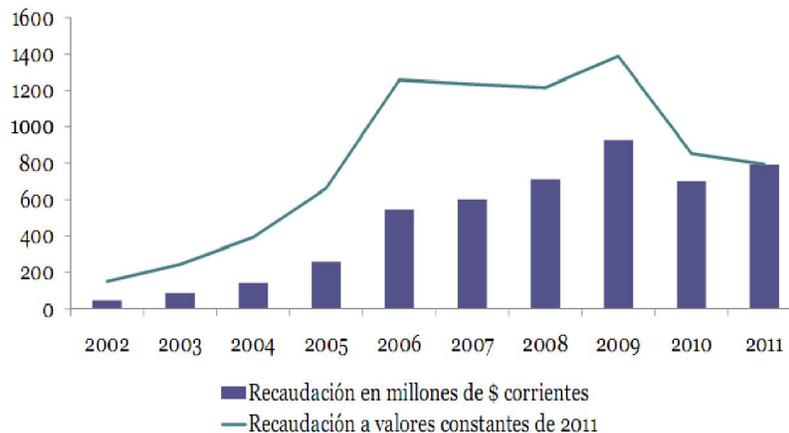
Adjudicación Cuota Hilton	
País	%
Argentina	47%
EUA	19%
Australia	12%
Brasil	8%
Uruguay	11%
Paraguay	2%
Nva. Zelanda	1%
Total	100%

Fuente: MAA, PBA.

Resulta claro que al Gobierno argentino le ha interesado más basar sus recursos tributarios y de balanza de pagos con la soja, que con la actividad pecuaria. Paradójicamente respecto a esa política, hubo una excepción: la del año 2009 de crisis por la sequía y la necesidad entonces de ampliar la recaudación por parte del Estado nacional. Pero lo claro es que a partir del año 2005 en adelante ha sido constante el desaliento y las restricciones a las exportaciones de carne bovina, cuando se interrumpe el crecimiento sostenido que la actividad ganadera venía registrando, para estancarse y luego caer al inicio de la segunda década del milenio.

Figura 29

Recaudación por exportaciones cárneas



Fuente: Garzón (IERAL)

Ese desaliento, claramente no destinado a asegurar el plato de los argentinos, no pudo evitar el efecto contrario, es decir, el aumento del precio interno de la carne bovina y la reducción de su consumo, lo cual significa nuevamente una política pública incomprensible o más bien inconsistente.

En las **Figuras 30** y **31** se puede observar el fenómeno de la caída de las exportaciones de carne – con la excepción del año 2009 – y el crecimiento del precio relativo entre el Precio al Consumidor Final y el precio FOB de la carne.

Figura 30

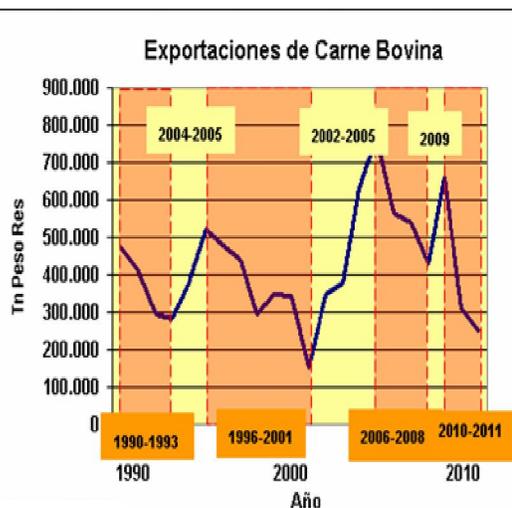
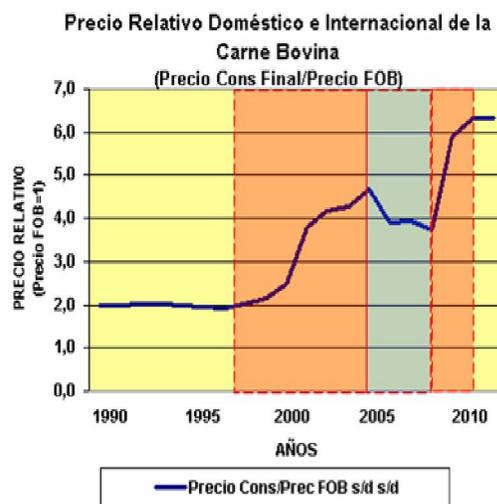


Figura 31



Fuente: elaboración propia en base a SENASA.

En el año 2001, en Argentina la carne costaba \$3,5 el kilo (promedio 6 cortes; en 2011, los mismos cortes promediaron los \$32,3, es decir, un aumento del 814%, que equivale a un aumento promedio anual del 24,8%; en Uruguay fue del 12,9% y en Brasil del 9,6%. En cuanto al consumo, en la última década el consumo por habitante en Argentina descendió 7 kilos; en Brasil ascendió en 1,5 kilos.

Figura 32

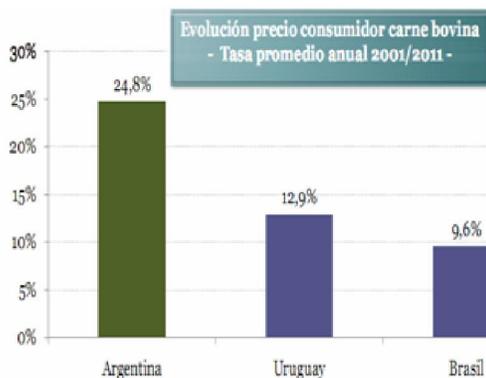
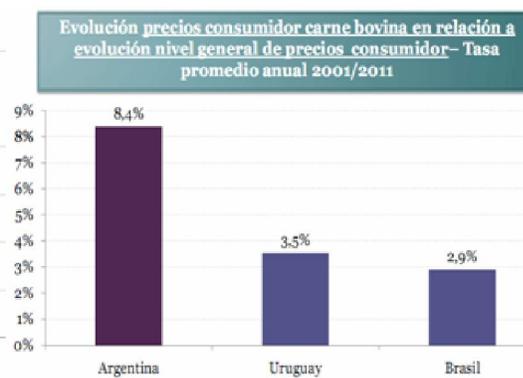


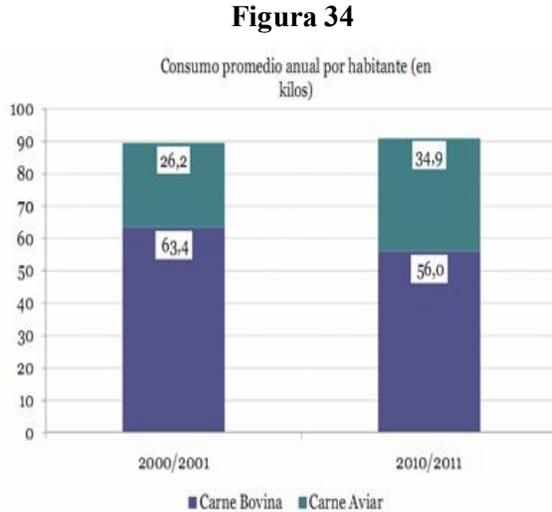
Figura 33



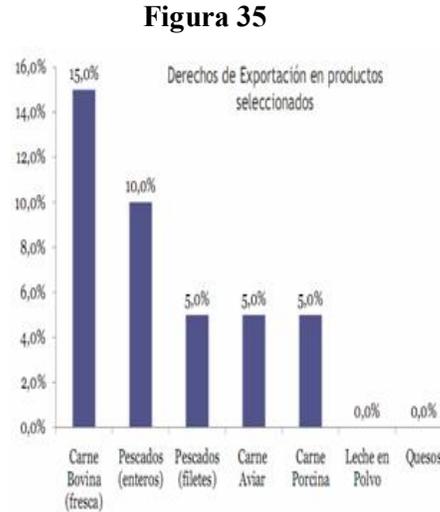
Fuente: MA. J. M. Garzón

Si bien en el sector productor primario agrícola - ganadero se observan alícuotas no muy diferentes, con un sesgo mayor en soja (35%) y menor en carne bovina (15%), esto no ocurre lo mismo en la comparación con los otros productos alimenticios sustitutos de la carne bovina.

Las diferencias pueden observarse en las **Figuras 34 y 35**.



Fuente: Garzón (IERAL).



Fuente: Garzón (IERAL).

No es equitativo ni eficiente imaginar razones de tan diferente trato en actividades que Argentina no tiene ventajas competitivas tan marcadas con la posibilidad de otros países vecinos de desplazarnos en los mercados (Caso Chile en carne aviar). El efecto fue sesgar el consumo interno a la carne aviar al tiempo de seguir limitando las exportaciones de carne bovina.

Si la intención es sustituir la carne bovina por carne aviar en el consumo interno ¿por qué razón no se permite exportar carne bovina, generando mayor renta al sector rural y mayores recursos al propio Estado? Nuevamente otra inconsistencia de las políticas públicas. Solo una interpretación de característica “*kafkiana*” de esta política – es decir, acomplejada y basada en reglas desconocidas o incomprensibles para cualquier ser racional cuerdo – podría explicar situaciones similares. Es probable asimismo que esa política apunte a la destrucción de toda actividad agropecuaria que demande tierra y compita esencialmente con la soja, cuyo mercado exacerbado por la demanda china, está resolviendo a muy corto plazo y rápidamente necesidades fiscales del gobierno.

II. 1.2. Distorsiones en la cadena: el caso de la leche y los tamberos

La actividad más cercana a la producción primaria y al consumo como es el caso de los tambos y la producción de leche, plantea un dilema adicional sobre la distorsión en precios relativos. La secuencia de las **Figuras 35, 36 y 37**, explican los resultados de las distorsiones generadas en la cadena.

Figura 36



Figura 37

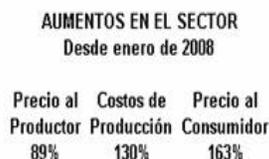
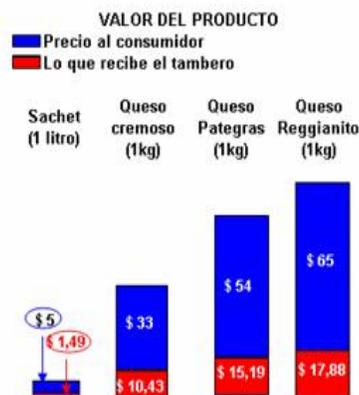


Figura 38



Fuente: Francisco Jueguen (La Nación), en base a Mo. de Agricultura y SRA

El precio en dólares del litro de leche en Uruguay es un 24% superior al de la Argentina y en Brasil un 42% superior (**Figura 36**).

En cuanto a los precios domésticos, mientras que el precio al productor, desde enero de 2008, aumentó un 89%, los costos de producción se incrementaron en un 130% y el precio al consumidor aumentó un 163% (**Figura 37**).

Finalmente, obsérvese las variaciones de precios al consumidor y al productor tambero registrado en los productos de la leche procesada de la cadena (**Figura 38**). El sachet de leche de un litro resulta 3,36 veces el precio recibido por el tambero. En el queso cremoso es de 3,16 veces. En el queso Pategras es de 3,55 veces. Finalmente, en el queso Reggianito es de 3,64 veces.

II. 2. La competitividad y el escenario internacional desafiante para el sector rural

El objetivo de generar mayor valor agregado en la cadena alimenticia ha sido un objetivo reiteradamente sostenido por el Gobierno en la última década. La intención de fomentar el empleo y mejorar el contenido en valor agregado de las exportaciones sin embargo se basa en una vieja y equivocada argumentación sobre la que ya comentáramos anteriormente.

Se trata de los viejos plateos a lo Diamand – Ferrer y/o lo Krugman, que en el escenario global del presente habrá de condenar en el largo plazo a las economías que lo intenten instrumentar.

El punto que quisiera nuevamente resaltar es el del supuesto implícito e ingenuo que está subyacente en esos argumentos, a saber: que el mundo no cambiaría ni reaccionaría ante medidas discrecionales del Gobierno argentino en esa dirección.

Obsérvese la actitud de los compradores del presente, como el caso del aceite de soja en China. A China le interesa el poroto de soja, no adquirir sus derivados. Las posibilidades chinas de alentar su industria, resulta extraordinariamente alta. China posee la tasa de ahorro más alta del mundo – quizás solo aproximada por la de Japón –, lo que ha posibilitado que ese país posea hoy día el 25% de las reservas de dólares

mundiales. China no necesita esfuerzo mayor en materia de financiar inversiones. Sólo ha permitido introducir tecnología moderna a través de las multinacionales. La presente situación en materia comercial, indicando una muy sostenida demanda de aceite de soja de parte de China, mayor aún que la correspondiente al poroto de soja, no puede descuidar el posible y muy probable futuro desarrollo de esa industria en este país. También es imaginable que los esfuerzos de la UE para salir de la crisis financiera actual y el bajo nivel de crecimiento, se intente con capitales de la propia Unión. Nuevamente en el largo plazo es probable que la dependencia de los envíos de aceite de soja y en especial de biodiésel desde países de América, se reduzcan con el pasar de los años, desarrollando sus propias industrias, al tiempo de seguir mejorando los desarrollos energéticos de fuente eólica.

Los competidores vecinos de América Latina del presente y futuro, como el caso de las carnes de Brasil; o el caso de los vinos y las aves en Chile, habrán de plantear un escenario fuertemente competitivo para la Argentina. Si nuestro país continúa con las políticas públicas que fueran agudizándose desde 2009, se avecina un futuro muy desfavorable en este aspecto.

Finalmente, los competidores más lejanos como Rusia y Ucrania con el trigo. Países “reformados hacia el capitalismo” y Argentina en camino hacia la ex URSS de Stalin.

En Piffano (1984), expliqué la característica que para entonces observara del sistema económico argentino – es decir de vieja data, no solo del presente – al que calificué como “el peor de los socialismos”. En el citado trabajo explico el escenario del sector privado compuesto por empresas “privadas” que en realidad eran financiadas por los ahorros públicos - o sea de los ciudadanos - a través de la banca oficial como el BANADE, con subsidios y prebendas de distinto tipo (entre ellas por cierto las arancelarias); un escenario de mercado “privado sin riesgos” y cooptado por determinado tipo de “supuestos inversores”. Por otra parte, un sector público caótico con regulaciones descentralizadas e inconsistentes, a cargo de distintos organismos del Estado (Secretaría de Hacienda, Secretaría de Energía, Secretaría de Trabajo, etc.). Fue esa la razón del citado calificativo, “el peor de los socialismos”.

Esta visión fue reelaborada por Adolfo Sturzenegger (1984) quien conjuntamente con Enrique Bour, editaran mi trabajo junto a los de otros expertos en empresas públicas, a través de la ex Sindicatura General de Empresas Públicas (Sigep). Sturzenegger identificó entonces el escenario como el de un “capitalismo sin mercado” y un “socialismo sin plan”.

Pasadas varias décadas desde entonces, las cosas no han cambiado al presente, sino que se han agravado; nuevamente el capitalismo de amigos, con empresas protegidas y subsidiadas con “dueños privados” socios de los gobernantes, y grupos oligopólicos en sectores como la comercialización de granos que, a falta de un IAPI,⁵⁰ gozan de importantes privilegios económicos. Es probable que la asociación con Brasil haga rentable actividades, como la automotriz, que serían inviables en una Argentina aislada. En efecto, la integración del sector agroindustrial podría generar un escenario similar o parecido al de la industria automotriz, de manera que una salida productiva genuina en el MERCOSUR no sería exclusiva de un sector - pura o exclusivamente – industrial.

⁵⁰ Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) de 1946.

Es increíble observar cómo la Argentina no aprende de su pasado, ni observa, ni aprende lo que ha estado pasando en el mundo, en especial a partir de los años 80 y 90, y lo que está ocurriendo en este nuevo milenio. Quizás sí lo aprendan, pero para mal o muy sesgadamente, no para el bien general, por cierto.

Una observación final sobre el “escenario competitivo global” que enfrenta la Argentina, es la de su situación relativa en el mundo medida por el “índice de competitividad” elaborado por el *World Economic Forum* (Foro Económico Mundial).⁵¹ Este informe, además de mostrar los rasgos más relevantes de las economías en el mundo, ordena y califica a los países. En el análisis global 2012 Argentina ocupa el puesto 94 para un total de 144, con una calificación de 3,87 cercana a las de Bolivia 3,78; Paraguay 3,67; y, Venezuela 3,46. Por encima de este grupo, se encuentran Brasil 4,40; México 4,36; Rusia 4,21; Colombia 4,18; y, Uruguay 4,13. El caso destacable es el de Chile que califica con 4,65.

Es en los indicadores institucionales donde particularmente Argentina fracasa y es catalogada peor que Rusia y muchos países de África en corrupción, libertad de las instituciones, libertad económica y de las opiniones encuestadas a firmas internacionales que operan en el país.

II.3 El falso y perjudicial dilema Agro versus Industria

La tradicional disputa que la literatura nacional ha destacado entre el desarrollo industrial y el del sector agropecuario, en particular los representativos del enfoque a lo Diamand-Ferrer, y los problemas que supuestamente plantearía el desarrollo de la actividad agropecuaria respecto a las posibilidades de desarrollo industrial y su consecuente efecto negativo de largo plazo con relación al crecimiento en general y en el empleo de la mano de obra en particular, parecieran ser desautorizados claramente por los datos de la realidad.

En efecto, utilizando datos comentados en Nogués (2012), en el **Cuadro 15** se muestran dos períodos claramente diferenciables de los resultados de las políticas económicas que rigieran en nuestro país.

En el período 1875-1930 en el que rigiera un escenario de economía abierta y en el período 1930-1990; típico de una economía cerrada.

⁵¹ En este índice se consideran como variables: institucionales, recursos del país, índices educativos y sanitarios, niveles de corrupción, barreras arancelarias, estado de los poderes judiciales, calidad de la justicia, entre una veintena más. Consultar <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>.

Cuadro 15

Argentina: Tasas de Crecimiento del PIB y de los Salarios bajo Economía Abierta y Cerrada			
(Promedios anuales)			
Sector	1875-1930	1930-1990	Variación
PIB Total	5,3%	2,4%	-55%
Agropecuario	4,5%	1,7%	-62%
Manufactura	6,1%	3,1%	-50%
Salarios*	2,2%	0,8%	-64%
* Corresponde a los promedios de los períodos 1900- 04 / 1925-29 y 1930-34 / 1985-89			
Fuente: Nogués (2012) en base a datos de Ferreres.			

Si bien en los resultados de los dos escenarios han influido naturalmente factores exógenos de relevancia del mercado mundial, se infiere que el crecimiento del sector agropecuario – beneficiándose del escenario de apertura comercial – no impidió el crecimiento o desarrollo de las manufacturas, las que paradójicamente registraron una tasa de crecimiento mayor. Ambos sectores impulsando al crecimiento agregado y el de los salarios reales de los trabajadores.

El período posterior – que nace a partir de la crisis mundial de los años 30 – muestra un resultado opuesto, con caídas en todos los indicadores.

La paradoja que surge a su vez de estos datos, es luego reforzada por lo que indica el **Cuadro 16**. En el cuadro se compara la evolución del sector de las manufacturas en el período de apertura comercial con la registrada por otros países.

Cuadro 16

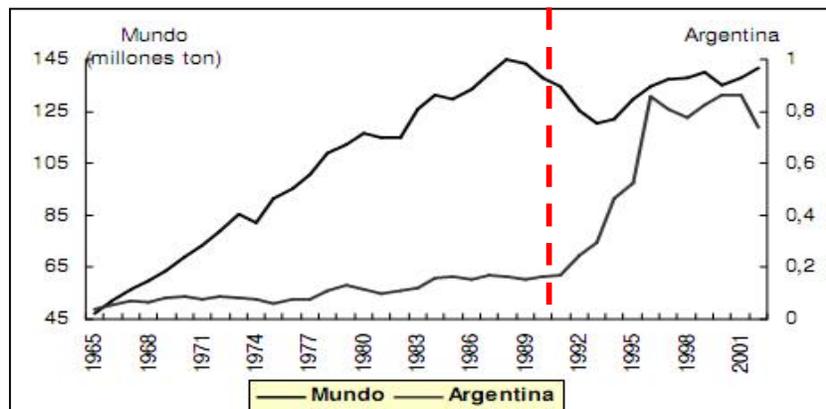
Argentina y el Mundo: Crecimiento Industrial Comparado			
(Promedios anuales)			
País	1870-1890	1890-1913	1920-1939
Argentina	6,6%	8,9%	5,6%
EE.UU.	4,9%	4,4%	2,8%
Brasil	s/d	5,8%	5,7%
Méjico	7,9%	3,8%	5,6%
América Latina	6,2%	5,0%	4,8%
Países Industriales	3,5%	3,8%	3,2%
Fuente: Nogués (2012) en base a Williamson (2010).			

Argentina superando en ese período al crecimiento de países como EE.UU., Brasil y Méjico, y naturalmente al promedio de América Latina, e incluso el correspondiente al de los propios países industriales. Es decir, mientras la economía se mantenía relativamente abierta, el crecimiento industrial fue sólido y convergente al nivel de los países industriales desarrollados.

La caída experimentada en el ciclo de economía cerrada, al tiempo de afectar al sector rural, afectó negativamente también al propio sector industrial, que registrara una evolución de baja productividad en amplios segmentos del sector, con tecnologías capital intensivas y, por tanto, con poca absorción de mano de obra – siendo que la agroindustria resultaba precisamente un 30% más intensiva en mano de obra – un resultando naturalmente inverso al esperado por los sostenedores del industrialismo protegido.

El destrato hacia el sector agropecuario, tuvo su implicancia negativa sin dudas en el desarrollo tecnológico del sector, como se observa en la **Figura 39**.

Figura 39



Fuente: Nogués (2012) en base a Reca.

En la figura puede observarse la evolución comparada de Argentina y el Mundo en el empleo de los fertilizantes, un insumo crítico para el desempeño o rendimiento de la actividad del sector.

Esa evolución se revierte recién en los años 90, cuando aún no se avisoraba el salto en la tendencia del precio de los *commodities* agropecuarios pero se transitaba hacia un escenario de mayor apertura comercial.

Otra consecuencia importante de la política proteccionista de la segunda etapa, fue la de la masiva reasignación de factores, que según la CEPAL provocaran entre 1947 y 1955 una migración importante de trabajadores rurales con alta productividad en la actividad castigada, cuyo empleo cae en -15%, desde las economías regionales hacia el empleo manufacturero de menor productividad protegido y ubicado en los conurbanos de la regiones industriales, que se incrementa en un 29%.

De lo observado y comentado, bien puede arribarse a lo señalado por Díaz Alejandro (1975), citado por Nogués (2012), en cuanto a que: *“Pocos países hay en el mundo donde la disputa entre la industria y la agricultura haya sido mas violenta, más prolongada y estéril que en Argentina”*.

Para quienes aún tienen dudas de estas conclusiones, sugiero repasar literatura adicional a la de Díaz Alejandro, escrita también hace varias décadas atrás, como ser el anterior

estudio de Héctor Dieguez (1969) y el posterior de John Fogarty, Ezequiel Gallo y Héctor Dieguez (1979), comparando las evoluciones de las economías de Argentina y de Australia, que ofrecen un interesante aporte a lo comentado en este punto.

III - El Sistema Tributario Federal actual y la propuesta de Reforma Tributaria para el sector

III. 1. Los números de la Argentina Federal según su evolución en el nuevo milenio

En el **Cuadro 17** se puede observar la situación en materia de la estructura tributaria y de gasto de la Argentina que para el año 2006 – la “mediana” de los últimos doce años del presente milenio – que muestra en pocos números las características de nuestro federalismo.

Las cuatro columnas de la derecha del cuadro, sintetizan la realidad ciertamente “poco federal” de nuestro país. La Nación legislando y recaudando más del 80% de los recursos, en tanto las 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y alrededor de 2.400 municipios) solamente algo menos del 20% del total. Esta situación ligada a la circunstancia de estar enfrentando prácticamente la mitad del gasto total los dos niveles – Nacional y Subnacional – implica un índice de correspondencia fiscal media del 160% para la Nación y de solo un 38% para el nivel subnacional. Precisamente ese excedente de recursos nacionales por encima de sus necesidades de gasto del 60%, es lo que permite financiar el faltante del 60% de recursos propios subnacionales, mediante los mecanismos de las transferencias.

Cuadro 17

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				

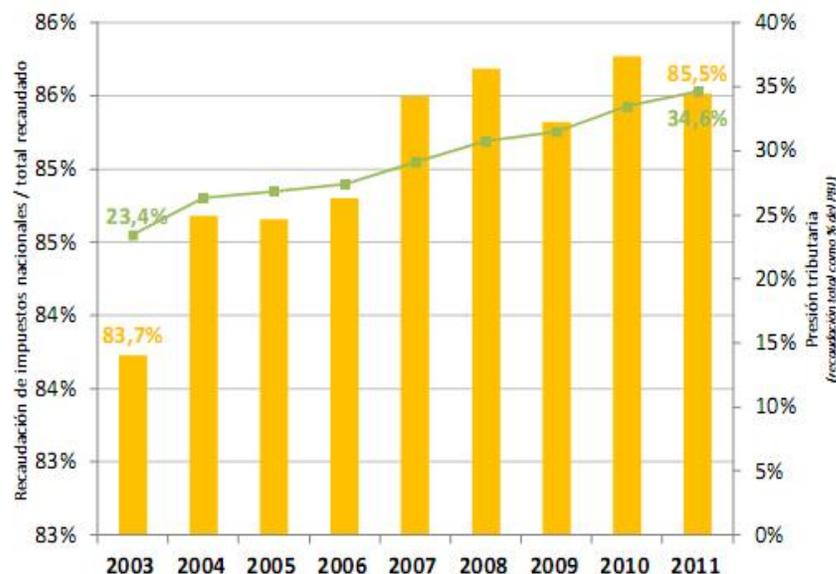
Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto y Dirección de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

Datos más recientes indican que el centralismo tributario alcanza ahora al 85% y el reducido espacio tributario subnacional solo alcanza por tanto al 15%. Esto plantea a los gobiernos subnacionales una muy fuerte dependencia de los recursos que legisla y administra el Gobierno Nacional: una mala señal sin dudas para el Federalismo.

El proceso centralista se ha agudizado en años recientes con el concomitante aumento de la presión tributaria global o consolidada, como puede observarse en la **Figura 40**.

Figura 40

Participación Nacional en la Recaudación Tributaria Consolidada y Presión Tributaria Total en % del PIB



Fuente: MECOM

En efecto, la recaudación tributaria consolidada total pasó de 23,4% del PBI en 2003 a 34,6% en 2011. Esa cifra no incluye lo recaudado por la Nación con el impuesto inflacionario - apropiado íntegramente por la Nación⁵² - estimado en 2,1% del PIB.

La proporción de la recaudación nacional sobre la total pasó de 83,7% a 85,5%. A lo retenido del recaudado por parte del gobierno nacional, se suma la reducción de las transferencias automáticas y el aumento de las transferencias discrecionales, hoy también recortadas ante la emergencia fiscal que enfrenta la Nación (**Figura 41**).

La participación de las provincias era del 45% al inicio de los 90 y cayó al 26% en 2011. No se respeta el piso del 34% de la Ley N° 23.548, en tanto los créditos presupuestarios del Fondo de Desendeudamiento Provincial y los ATN 2012 a principio del mes de septiembre 2012 seguían sin ser ejecutados.

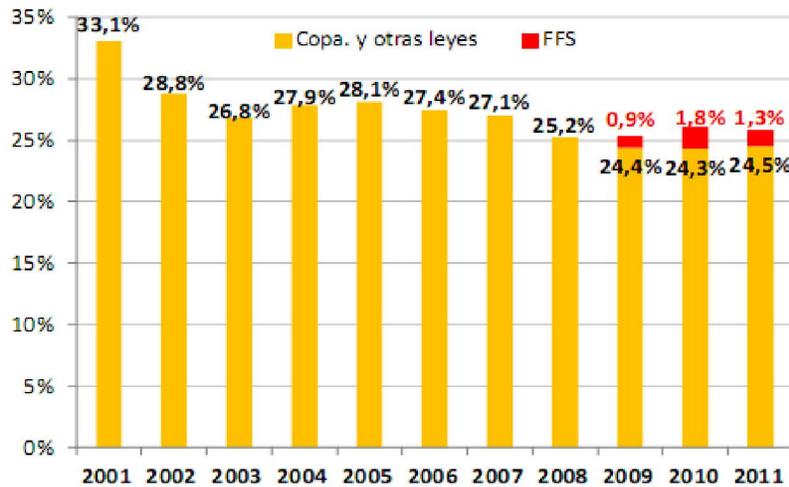
Como se puede observar en la **Figura 42**, la bonanza fiscal se diluye desde la crisis 2009 en adelante: del superávit fiscal al déficit fiscal consolidado.

⁵² Por el momento no parece que la Nación esté dispuesta a “coparticipar el impuesto inflacionario” con los gobiernos subnacionales como ocurriera en la crisis de los años 70, por lo que se describe seguidamente; pero surge la duda ¿volverán los ATN de los 70?

Los subsidios energéticos son los que lideran el desarreglo fiscal y cambiario del gobierno Nacional, como puede observarse en la **Figura 43**. A partir de 2011 las importaciones de energía superaron significativamente a las exportaciones, modificando el escenario de décadas pasadas de Argentina cubriendo holgadamente sus demandas energéticas. El déficit energético se duplica: de u\$s 3.200 Millones en 2011 a u\$s 6.400 Millones en 2012, y ese déficit impacta negativamente en las dos brechas (fiscal y comercial).

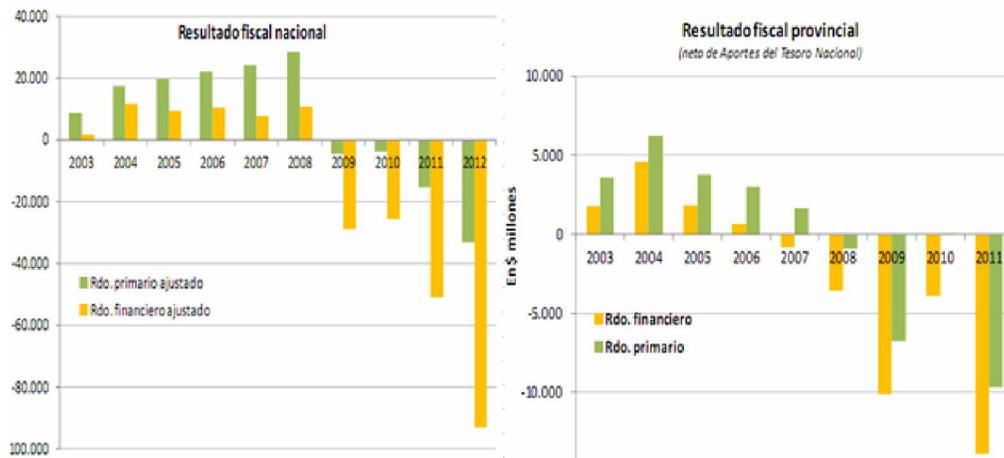
Figura 41

**Transferencias Automáticas
(como % de la recaudación nacional)**



Fuente: MECOM

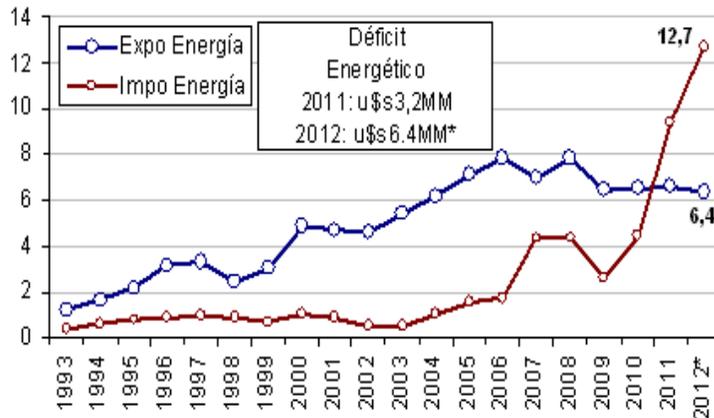
Figura 42



Fuente: MECOM

Figura 43

Exportaciones e Importaciones de Energía
(En miles de millones de u\$s -1993 – 2012)



Fuente: Econométrica SA en base al INDEC. * Proyección

El Gobierno Nacional pretende zafar del ajuste e intenta descentralizarlo a las Provincias: esto enfrenta el dilema del casi nulo espacio tributario provincial del presente. El doble problema para las Provincias en las últimas décadas: **las retenciones y el avance nacional en la imposición directa, sobre los patrimonios, o sea más halla de la imposición sobre el ingreso.**

La Constitución de 1953 y la reformada Constitución de 1994, no obstante, establecen claramente la limitación a la atribución del Congreso Nacional para gravar con impuestos directos. Esa potestad está limitada en el tiempo de su aplicación y en las circunstancias por las que el Gobierno Nacional puede recurrir a ese tipo de impuesto, a saber: “por tiempo limitado y por razones de utilidad general, defensa y seguridad”. Sin duda alguna esta disposición constitucional ha sido y sigue violándose de manera descarada desde hace ya mucho tiempo (Impuesto a las Ganancias, Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, Impuesto a los Bienes Personales, Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios).

III. 2. La imposición patrimonial en Argentina y en el mundo

La imposición patrimonial no es un personaje importante en el mundo, pero la Argentina puede compararse con los que más la explotan...”a nivel Nacional”, por cierto.

El Gobierno Nacional, como se indicara, ya ha considerado recurso normal a dos impuestos patrimoniales importantes: el Impuesto a los Bienes Personales y el Impuesto a las Transacciones Financieras, o sobre Débitos y Créditos, comúnmente denominado erróneamente “impuesto al cheque”. Argentina recauda por estos dos impuestos algo más del 3% del PIB, como se muestra en el **Cuadro 18**, un nivel similar a la imposición patrimonial de los países ricos.

Cuadro 18

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).

En cambio, cuando se compara a la Argentina con los otros países de América Latina, se encuentra lo que indica la **Cuadro 19**. El cuadro muestra que el Impuesto Inmobiliario Total en porcentaje de la Imposición Patrimonial, es en Argentina marcadamente desigual al del resto de América Latina. El Promedio de Latinoamérica es del 40% de la imposición patrimonial; en Argentina es solo del 14%.

Cuadro 19

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:				
	Media	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
	Nº de observ.	12	8	8

Fuente: CEPAL (2008).

Por su parte el Impuesto Inmobiliario Rural tiene una participación minúscula dentro del Inmobiliario Total. No hay datos desagregados para las provincias, pero sí tuvimos acceso a datos de ARBA para la Provincia de Buenos Aires (PBA). Como puede observarse en el **Cuadro 20**, en la PBA el Inmobiliario Rural representaba en 2010 solo el 2,23%, en tanto el Impuesto a los Ingresos Brutos alcanzaba el 75,5%.

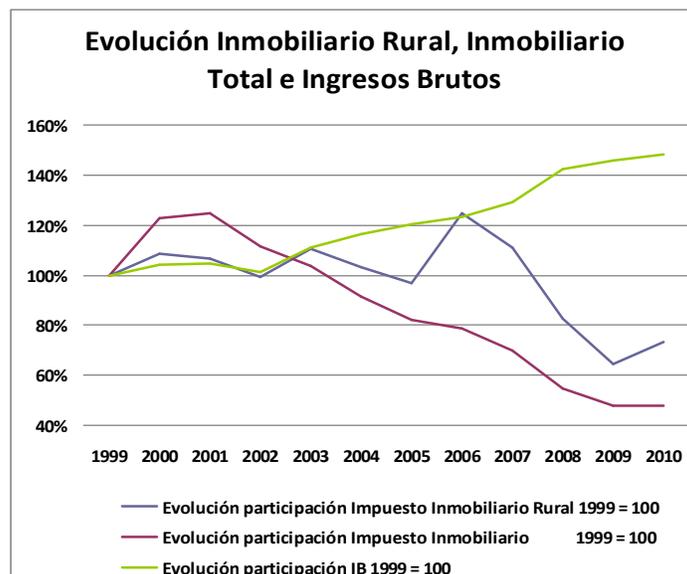
Cuadro 20

Composición del recaudado en la Provincia de Bs As			
AÑO	IIB	Impuesto Inmobiliario Rural	Resto
1999	50.85%	3.05%	46.11%
2000	53.05%	3.30%	43.65%
2001	53.28%	3.24%	43.48%
2002	51.49%	3.03%	45.49%
2003	56.50%	3.37%	40.13%
2004	59.23%	3.14%	37.64%
2005	61.14%	2.95%	35.90%
2006	62.75%	3.80%	33.45%
2007	65.71%	3.38%	30.91%
2008	72.43%	2.52%	25.05%
2009	74.21%	1.96%	23.83%
2010	75.50%	2.23%	22.28%

Fuente: ARBA.

El revalúo último no elevaría la participación del Inmobiliario Rural de manera significativa, pasaría del 2,27% del 2011 al 3,17% en el 2012. En rigor, la reciente decisión de aumentar el Inmobiliario Rural puede calificarse como una medida tributaria para el Gobierno Nacional, por lo que se comenta enseguida. La **Figura 44**, resalta la evolución del Inmobiliario Rural y sus saltos espasmódicos, con una tendencia inversa al Impuesto a los Ingresos Brutos.

Figura 44



Fuente: elaboración propia en base a ARBA.

La PBA no encuentra “*tax room*” para poder resolver su déficit fiscal y debe recurrir al único impuesto relevante. Ídem el resto de las provincias, a pesar del Fondo Solidario (Soja).

III. 3. El impacto recaudatorio de los nuevos valores catastrales de los Inmobiliarios Rurales. El caso particular de la Provincia de Buenos Aires

El revalúo dispuesto por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 2012, igual que en Entre Ríos, resulta ser una medida tributaria decidida a nivel provincial pero con un impacto recaudatorio importante para el nivel Nacional de Gobierno. En efecto, la Provincia aumentaría lo recaudado por el Inmobiliario Rural en un 42%; en tanto la Nación a través de Bienes Personales, lograría un aumento del 791%, según estimaciones de la Sociedad Rural Argentina (**Cuadro 21**).⁵³

Cuadro 21

Recaudación (Mill \$)					
Concepto	Actual	Nueva	Variación Mill\$	Variación %	Reparto Variación NAC-PBA %
Bienes Personales - Nación	300	2.673	2.373	791%	84%
Inmobiliario Rural - PBA	1.060	1.510	450	42%	16%
Total	1.360	4.183	2.823	208%	100%

Fuente: SRA

La Nación pareciera haber sustituido su costo político de elevar nuevamente las retenciones, por el costo político de los Gobernadores adoptando esa decisión. Se trata por tanto de un sustituto “no distorsivo” a un nuevo aumento de las retenciones – el que impactaría negativamente en las exportaciones – con un aparente costo político nulo, pero que en el escenario de presión tributaria sectorial comentada antes, agrava de manera superlativa la evidente confiscación que se está operando sobre la propiedad rural en nuestro país.

En las actuales circunstancias, pareciera que – salvo imaginar un pueblo altamente ignorante – el Gobierno Nacional no podrá desligarse del costo político de medidas “provinciales” como la comentada, dado que la maniobra llevada a cabo resulta evidente. El malestar provincial puede conducir finalmente no solo a no resolver la crisis de las finanzas públicas provinciales, sino a un malestar social que quizás de pie a justificar incluso en última instancia una intervención federal.

Se debe enfatizar que la medida del revalúo afecta a propietarios o productores pequeños y medianos, no solamente a los propietarios de la zona núcleo, no obstante las afirmaciones oficiales. Por ejemplo, muchos predios de la zona correspondiente a la

⁵³ Por críticas recibidas a este documento de Agustín Lódola (UNLP, MEPBA), se aclara que las estimaciones de la SRA contienen según Lódola errores importantes que sobrestiman el impacto recaudatorio para el Gobierno Nacional, al no tener en cuenta debidamente las diferencias entre la valuación fiscal y la base imponible. La primera determinada por el valor óptimo multiplicado por el coeficiente de aptitud de cada parcela, en tanto que la base imponible según la nueva legislación, en promedio, resultaría en un 30% del valor óptimo.

depresión del Salado – intensivos en la actividad ganadera de cría – verificaron aumentos del alrededor del 60% en 2012 y de algo más del 80% para 2013.⁵⁴ Cabe aclarar adicionalmente respecto a la medida tributaria adoptada por la Provincia, que la misma incluye una necesaria revalorización de las parcelas, las que intentarían corregir una muy injustificada asimetría en las valuaciones catastrales entre regiones, aspecto que volveremos a comentar con mayor detalle más adelante en el punto **IV. 2.2.**

Las provincias afectadas hasta ahora son Buenos Aires y Entre Ríos; a las que se agregaría Córdoba. Al momento de redactar este punto, el gobierno de Córdoba estaba llegando a un acuerdo con representantes del sector que contemplaría un aporte de 310 millones de pesos (menor a los 400 millones originalmente solicitado por el Gobierno) que la Provincia necesitaría para financiarse durante 2013, **con el compromiso de no tocar el revalúo de las tierras.** De todos modos, el impacto sobre los productores, sería superior al 50%. De los 310 millones que aportaría el sector agropecuario, el 30% sería coparticipado a los municipios y comunas cordobesas para hacer obras de infraestructura.

El sistema tributario territorial para el campo cordobés tiene origen en un esquema de "Fondos específicos" oportunamente acordado con las Entidades Gremiales representativas del sector, con el compromiso de llegar a un consenso para su modificación, lo que sucedió en años anteriores, pero no se había cumplido al establecerse los parámetros para el año 2012.

En consecuencia, según Roulet (212) a pesar que muchos ciudadanos cordobeses consideran que no se modificó el tributo inmobiliario rural - consecuencia de informaciones sesgadas ofrecidas por ciertos sectores - el campo aumentó en un 583% sus aportes a la Provincia en los últimos diez años, como muestran los datos de los **Cuadros 22 y 23** y la **Figura 45.**

Cuadro 22

Evolución de Aportes por el Inmobiliario Rural en la Provincia de Córdoba 2002-2012			
Periodo/ Concepto	Aporte (Mill. \$)	Aumento (%)	Aumento 2002 = 100 (%)
2002	75,3	-	-
2004	114,8	52,5%	52%
2008	208,7	81,8%	177%
2009	245,2	17,5%	226%
2010	278,7	13,7%	270%
2011	304,2	9,1%	304%
2012	514,3	69,1%	583%

Fuente: Roulet, N. (www.cuencarural.com, 2012)

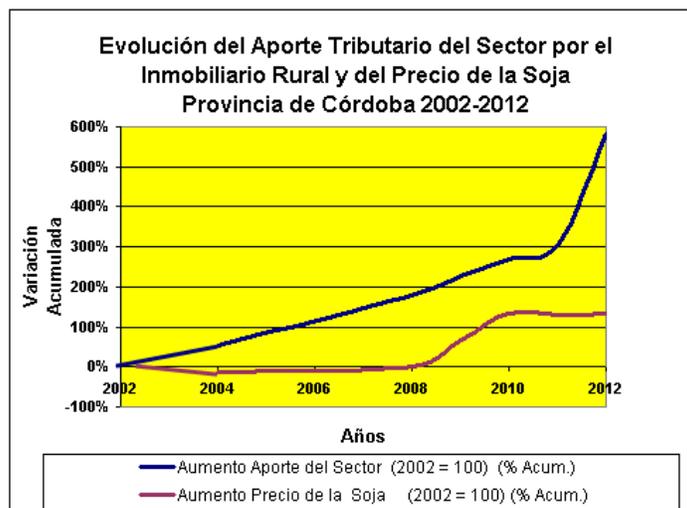
Cuadro 23

Evolución del Precio de la Soja 2002-2012			
Periodo/ Concepto	Valor de la soja (\$/Tn.)	Aumento (%)	Aumento 2002 = 100 (%)
2002	590	-	-
2004	520	-11,9%	-12%
2008	590	13,5%	0%
2009	980	66,1%	66%
2010	1.380	40,8%	134%
2011	1.360	-1,4%	131%
2012	1.380	1,5%	134%

Fuente: Roulet, N. (www.cuencarural.com, 2012)

⁵⁴ La diferencia se debe a la vigencia de menor duración en 2012 del ajuste.

Figura 45



Fuente: elaboración propia en base a Roulet, R. (2012)

En cuanto la Provincia de Santa Fe aparentemente “sigue una actitud prudente”, por ahora, como ha sido su tradición diferente a la Provincia de Buenos Aires.

Cabe destacar finalmente, que a pesar de la supuesta “progresividad” de la medida, ella incentivará la concentración de la propiedad, acentuará el vaciamiento poblacional del interior del país y al crecimiento de los conurbanos. Un proceso ya conocido y sobre el cual se dieran explicaciones y referencias en los **puntos I.4.4, II.3**, más las que se agregan luego en el **punto III.4.2**.⁵⁵ El “grito de Alcorta” ya no suena ni en el recuerdo; ¿volveremos al pasado?

Las medidas comentadas por tanto, en el escenario actual, claramente lesionan a los derechos de propiedad por confiscación de la renta (o de la tierra lo que es igual), ya sobre-confiscada solo por las retenciones. No es posible imaginar el potenciar o robustecer a los Inmobiliarios Rurales o incluso a otros impuestos provinciales, sin una reforma seria del Sistema Tributario Federal.⁵⁶ Las medidas marginales para abastecer de recursos tributarios a los gobernantes (provinciales o nacionales) se han agotado y simplemente acentuará el clima ya serio de las confiscaciones y el dominio político del poder central sobre los gobiernos subnacionales.

III. 4. El aporte económico y social del sector rural, la situación regional y las paradojas federales

III. 4.1. El aporte económico y social del sector rural

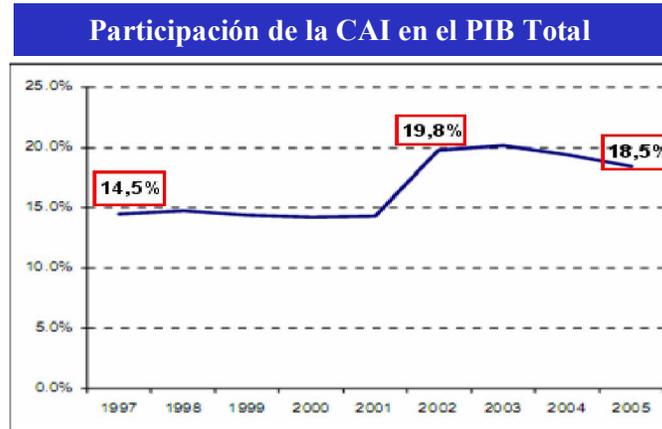
Examinando las políticas públicas previamente comentadas surge el interrogante casi obvio sobre si se está intentando “matar a la gallina de los huevos de oro”. Repasando lo ocurrido a partir de la crisis 2001 y el empuje económico del sector rural y la cadena agroindustrial (CAI) post-crisis, permite dar sustento a semejante hipótesis.

⁵⁵ Sobre esta afirmación también se puede consultar Piffano (2009), donde en el Apéndice 1: “Sobre el efecto de la imposición rural”, se presenta un desarrollo formal de esta incidencia.

⁵⁶ Este aspecto central del federalismo lo planteamos más recientemente en Piffano (2010) op. cit.

Según estudio realizados en la UNLP para la Fundación Producir Conservando, en la cual participara, se demuestra que en 2002 la CAI alcanzó el 19,8% del PIB Total empujando a la economía a salir de la crisis. El “campo” lideró la recuperación con el 6,5 % del PIB, es decir, 1/3 (32,8% para ser más exactos) del PIB de la CAI. (**Figura 46**).

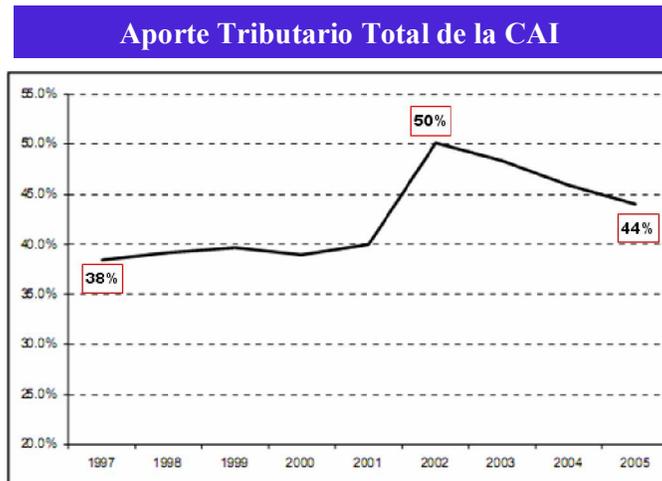
Figura 46



Fuente: Porto, Piffano y Di Gresia (2007).

En 2002 la CAI aportó el 50% del total de los recursos de los tres niveles de Gobierno; por cada peso de VA aportó 1,025 pesos a los tres niveles (**Figura 47**).

Figura 47



Fuente: Porto, Piffano y Di Gresia (2007).

El 50% correspondió a 6 actividades identificadas bajo el rótulo de Sector Agropecuario.⁵⁷ El 24% es atribuible a dos de ellas: Cereales, Oleaginosas y Carne.

⁵⁷ 1) Cultivo de Cereales, Oleaginosas y Forrajeras; 2) Matanza de Animales, Conservación y Procesamiento de Carnes; 3) Productos del Tabaco; 4) Productos Lácteos; 5) Aceites y Subproductos Oleaginosos; y, 6) Cría de Ganado, Producción de Leche, Lana y Pelos.

Sin duda alguna en la cúspide del salto productivo agropecuario se destaca la “cadena soja”, cuyo protagonismo resultó creciente en la evolución del sector en la última década. Según el reciente libro de Luciano Cohan (2012), este aporte se puede resumir en:

- En conjunto, la **cadena pasó de facturar** - luego de excluir las compras intracadena - U\$S 4.700 millones en la campaña 2000/01 a U\$S 22.400 millones hacia el ciclo 2009/10, lo que representa un incremento de 380% en la facturación global.
- El principal motor de la cadena fue el **efecto cantidades**, que explica en su conjunto hasta el **70% de la variación total en la facturación**. El **30% restante es explicado por la variación de los precios**.
- El **valor agregado por la cadena de la soja** durante las últimas diez campañas fue, en promedio, de U\$S 9.900 millones anuales, equivalente al **4,7% del Producto Bruto Interno (PBI)** durante el período. En la última campaña este valor ascendió a U\$S 19.300 millones o **5,8% del PBI**.
- Al comparar la relación entre el Valor Agregado y el Valor Bruto de Producción se observa que **por cada peso de facturación, la cadena agrega U\$S 0,52**, cifra similar al valor que se observa para la economía en su conjunto de U\$S 0,53 por cada peso vendido.
- Se estima que la **recaudación de la cadena** de valor de la soja se incrementó al cabo de las últimas 10 campañas en un 830%, desde los U\$S 890 millones tributados en la campaña 2000/2001 a los U\$S 9.200 millones de la última campaña estimada (2009/2010).
- Su peso en la **recaudación del sector público no financiero** pasó de 1,6% en la campaña 2000/01, al **8,4% en la última campaña**, con un promedio de 7,3% durante todo el período de la postconvertibilidad.
- **El peso de las retenciones** pasó de ser un 5% del total tributado por la cadena hacia fines de la convertibilidad a un máximo del 74% en la campaña 2008/2009, con un promedio de 61% en toda la década.
- **La carga tributaria** sobre la cadena era de 25% del valor agregado en la campaña 2000/01, 3% por arriba del promedio nacional. Diez años más tarde alcanzaría el 48%, 15 puntos porcentuales por arriba del promedio nacional. En su punto máximo, en la **campaña 2008/09**, la presión tributaria alcanzó un **56%** del valor agregado, 22 puntos por arriba del promedio nacional.
- Con el objeto de estimar el potencial de mediano plazo de la cadena, **Cohan simuló el impacto de incrementar en 10% el área sembrada**; 10% los rindes de producción; elevar la molienda al 100% de la producción local, más un 10% de importación temporaria; y, destinar el 50% de la producción de aceite a biodiésel. En dicho escenario, la producción global de la cadena se incrementa un 31% (11,1 millones de toneladas), a lo cual se le adicionan 6,3 millones de

tonelada de soja importada, lo cual arroja una oferta de grano total de 70 millones de toneladas.

En cuanto al Empleo generado por la CAI total, en el pasado reciente, más concretamente en el año 2003, la cadena posibilitaba el acceso al trabajo al 35,4% de la población, porcentaje que se elevaba al 37,4% sin Plan Jefes de Hogar, según Llach, et. al. (2004) (**Cuadro 24**).

Cuadro 24

Generación de Empleo de la CAI - Año 2003		
Concepto	Población Empleada	
	Cantidad	%
Empleo Total	5.592.300	35,6%
Empleo Total sin Plan Jefes y Jefas de Hogar	5.203.800	37,4%
Empleo Directo	2.751.200	49,20%
Sector primario	1.158.600	20,72%
Relación Empleo Sector Primario y Resto	3,83	
Población radicada en zonas rurales	12.727.200	35,1%
Pampeana		45,90%
Distribución Población Rural por Provincias		
Buenos Aires (sin AMBA)	2.515.200	19,8%
Santa Fe	1.192.200	9,4%
Córdoba	1.123.900	8,8%
Entre Ríos	806.700	6,3%
Área Metropolitana de Buenos Aires	766.500	6,0%
Mendoza	752.700	5,9%
Sub-Total	7.157.200	56,2%
Resto	5.570.000	43,8%
Total	12.727.200	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Llach, J., et al. (2004).

Mientras que el empleo “directo” de la CAI alcanzaba al 49,2% del total, el sector primario aportaba el 20,7%, y el 50,8% restante correspondía al “empleo indirecto”.

Esos porcentajes del total de la CAI, desde entonces habrían descendido a algo menos del 25% de la fuerza laboral total. El achique relativo de las economías regionales en producción y empleo, por lo tanto, marcha *pari passu* con la absorción de la renta rural del Gobierno Nacional.

III. 4.2. La situación regional y las paradojas federales

Analizando el Aporte Regional, tanto el cuanto al Producto Bruto Geográfico Agropecuario (PBGA), como a las Exportaciones, se pueden identificar claramente a las provincias aportantes, a saber: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza, las que generan alrededor del 80% del PBG Agropecuario (**Cuadro 25**) y el 75,4% de las Exportaciones Totales (**Cuadro 26**).

El sector agroindustrial aportaba en 2007 el 74% de los Derechos de Exportación o sea el 59% de las Exportaciones Totales ($80\% \times 0,74$). El Foro de la Cadena Agroindustrial (FCA) en 2007 lo estimó en el 56%.

Cuadro 25

Provincia	PBG Sector Agropecuario 2003 (Mill\$1993)	% de Participación del Sector Agropecuario Provincial	Exportaciones Provinciales (%) 2008	
			Provincias	%
Buenos Aires	4.324	29,5%	Buenos Aires	37,36
Córdoba	2.845	19,4%	Santa Fe	23,07
Santa Fe	2.594	17,7%	Córdoba	15,07
Entre Ríos	654	4,5%	Chubut	3,84
Mendoza	627	4,3%	Mendoza	2,32
La Pampa	463	3,2%	Entre Ríos	2,31
Salta	388	2,6%	Catamarca	2,18
Misiones	368	2,5%		
Tucumán	348	2,4%		
Río Negro	316	2,2%		
Subtotal		88,2%		

Fuente: elaboración propia en base a CFI y AFIP.

De lo observado, surge el dilema de las asimetrías regionales, con la usual diferenciación entre “Provincias ricas” y “Provincias pobres”, diferenciación que ha sido la base de algunas justificaciones para avanzar en las confiscaciones sobre el sector rural. La idea de la redistribución del ingreso o los recursos en sentido regional se ha planteado definitivamente como ligada - como no podría ser de otro modo - con la actividad rural. Sin embargo, hemos de destacar la existencia de lo que hemos de denominar “paradojas federales”.

III. 4.2.1. Paradoja Federal 1: ¿Quién pierde y quien gana? Las Provincias ganadoras y las provincias perdedoras

Por lo visto las provincias aportantes “en valores absolutos” por las retenciones son la provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos (85%). Sin embargo, las otras provincias son asimismo “incidadas indirectamente” por la reducción de la masa coparticipable debido a las retenciones, como se corrobora con los datos del Cuadro 27.

Cuadro 27

LA PARADOJA FEDERAL: ¿LA PÉRDIDA DE LOS RICOS O LA PÉRDIDA DE LOS POBRES?													
Provincias	Aporte por las Retenciones		% del Total	N° de Orden	Provincias	Aporte Per Capita		N° de Orden	Provincias	Pérdida Copart en Ganancias		N° de Orden	
	Mill \$					\$ p/Hab				\$ p/Hab			
Buenos Aires	10.189	31%	1	Córdoba	2.428	1	Catamarca	422	1				
Córdoba	8.109	25%	2	Santa Fe	2.152	2	Formosa	417	2				
Santa Fe	6.979	21%	3	La Pampa	2.136	3	La Pampa	329	3				
Entre Ríos	2.522	8%	4	Entre Ríos	2.008	4	San Luis	310	4				
Sgo. del Estero	1.201	4%	5	Sgo. Estero	1.388	5	Sgo. Estero	306	5				
Chaco	1.177	4%	6	Chaco	1.119	6	Chaco	306	6				
Salta	791	2%	7	Buenos Aires	677	7	Jujuy	270	7				
La Pampa	713	2%	8	Salta	646	8	Entre Ríos	242	8				
Tucumán	563	2%	9	San Luis	541	9	Corrientes	241	9				
San Luis	237	1%	10	Tucumán	382	10	Salta	213	10				
Catamarca	81	0%	11	Catamarca	209	11	Tucumán	211	11				
Formosa	36	0%	12	Formosa	67	12	Santa Fe	174	12				
Corrientes	24	0%	13	Corrientes	24	13	Córdoba	166	13				
Jujuy	12	0%	14	Jujuy	17	14	Buenos Aires	59	14				
Total	32.634	100%											

Fuente: Monitor Fiscal N° 8, N. Argañaraz (IERAL), Abril, 2008.

Fuente: Monitor Fiscal N° 8, N. Argañaraz (IERAL), Abril, 2008.

Fuente: Monitor Fiscal N° 8, N. Argañaraz (IERAL), Abril, 2008.

En efecto, según se observa en el cuadro, el resultado en términos per capita de lo recibido por el Impuesto a las Ganancias – antes e incluso después del D. 206/09 que creara El Fondo Federal Solidario con la coparticipación parcial de lo recaudado por las retenciones a la soja – provincias como Catamarca, Formosa, La Pampa, San Luis, Santiago del Estero, Salta, y Chaco resultan ser las más perjudicadas, según los estudios realizados por el IERAL.

Es decir, la “incidencia indirecta” mayor se provoca en la tierras marginales, no precisamente en la zona núcleo, del sur de Santa Fe y norte de la Provincia de Buenos Aires.

III. 4.2.2. Paradoja Federal 2: ¿Provincias ricas o Provincias de los pobres?

Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe son las provincias ricas en la estadística del PBG como se viera; sin embargo, albergan o concentran la mayor proporción de población en indigencia, pobreza, mortandad infantil (mayores al 50% en todos los índices) y el desempleo (de 66%) (Cuadro 28).

Cuadro 28

El cuadro de concentración de la pobreza en Argentina

Concepto	Provincia de Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Sub-total	Total País	
Población	Población (Censo 2001)	13.827.203	3.066.801	3.000.701	19.894.705	36.260.130
	% del Total País	38,1%	8,5%	8,3%	54,9%	
1.3	Mortalidad infantil Año 2008	1.708.189	371.778	344.398	2.424.365	4.487.422
	% del Total País	38,1%	8,3%	7,7%	54,0%	
1.4	Mortalidad de niños entre 1 y 4 años Año 2008	69.266	16.983	16.753	103.001	197.659
	% del Total País	35,0%	8,6%	8,5%	52,1%	
1.7	Personas bajo la línea de pobreza 2do Sem 2009	190.029	35.834	43.982	269.844	539.738
	% del Total País	35,2%	6,6%	8,1%	50,0%	
1.8	Personas bajo la línea de indigencia 2do Sem 2009	53.318	12.638	16.676	82.632	157.486
	% del Total País	33,9%	8,0%	10,6%	52,5%	
2.7	Personas con Desempleo 3er Trim 2009	1.419.897	327.445	331.159	2.078.501	3.138.989
	% del Total País	45,2%	10,4%	10,5%	66,2%	
3.2	Personas con Analfabetismo 2do Trim 2009	122.777	33.541	52.283	208.601	545.891
	% del Total País	22,5%	6,1%	9,6%	38,2%	

Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

El efecto migratorio desde el castigado Interior hacia los conurbanos, ha provocado esta concentración de pobres en las zonas ricas, debido al mejor acceso a los servicios y la posibilidad de acceso más fácil a los programas y subsidios en los que el Gobierno Nacional ha concentrado su mayor interés político.

III. 4.2.3. Paradoja Federal 3: ¿Federalismo competitivo “*beggar the neighbor*” o derrames positivos?

La expresión “*beggar the neighbor*” ha sido utilizada para denostar a los sistemas federales en los que la competencia “desigual” entre regiones conduciría al empobrecimiento de las regiones menos dotadas en recursos naturales. Bajo esta

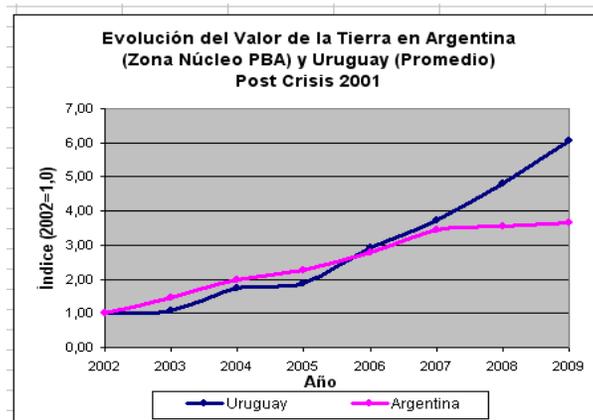
hipótesis, países como Japón solamente se podrían explicar como resultado de algún “milagro” y no por una razón económica natural.

Pero sin ir tan lejos en las comparaciones, vale la pena observar a nuestros vecinos Latinoamericanos. De ellos viene al caso citar a Uruguay, por disponer de un territorio casi similar al de provincias argentinas de naturaleza pampeana.

La “Ha. rica” de Argentina en el 2000 y en 2005 valía 8,9 y 8,4 veces más, respectivamente, que la “Ha. promedio” en Uruguay. En 2009 esa diferencia había bajado a 4,2 veces (Piffano, 2010). Imaginar entonces la suerte de las provincias argentinas si estuvieran bajo el *enforcement* de las reglas uruguayas.

La evolución del precio de la hectárea en ambos países a partir de la crisis 2001, puede observarse en la **Figura 48**.

Figura 48



Fuente: Piffano (2009).

Las asimetrías regionales no son una característica exclusiva de la Argentina; hay muchos países federales con similar característica. Países como Australia, Canadá y Alemania, por ejemplo, son casos similares. Las diferencias en cambio son el de una alta centralización de recursos (Australia) y los dos segundos (Canadá y Alemania) de una alta descentralización.

Ambos tipos de países – centralizados y descentralizados – han encontrado mecanismos de nivelación que persisten y operan sin mayores inconvenientes, a diferencia de la Argentina, cuyo proceso federal denuncia un lamentable deterioro, no solo por haber transitado de un esquema descentralizado o genuinamente federal hacia uno extremadamente centralizado, sino por la no permanencia o los reiterados cambios en las reglas de funcionamiento del sistema, con modificaciones usualmente surgidas de intentos nacionales por mayor hegemonía fiscal y consecuentemente dominio político.⁵⁸ Precisamente, el objetivo contrario a un federalismo genuino y a un esquema

⁵⁸ Para detalles sobre temas de federalismo fiscal se sugiere Piffano (2005). Para una sintética explicación de su desarrollo o evolución ver en ese libro la Nota 2.

republicano, dado que la concentración del poder fiscal central en países de diseño federal corroe finalmente a los cimientos de la república.⁵⁹

IV – La propuesta de Reforma Tributaria para el Sector Rural

IV. 1. Los pilares de la reforma

En anteriores oportunidades nos hemos dedicado a estudiar las políticas tributarias aplicadas al sector agropecuario de nuestro país y en varios de ellos adelantar lineamientos para una necesaria reforma del Sistema Tributario Federal, que hoy incide, en particular y diferenciadamente, sobre el sector rural.⁶⁰ Los pilares de la reforma son:

1) La “base sustancial de la reforma”: la eliminación de las Retenciones y del Impuesto a las Ganancias sobre la Renta de la Tierra

Esto implica definitivamente dejar de lado la idea que la captura de la renta del sector rural se efectúe mediante las políticas actuales, basada pronunciadamente en las Retenciones, que nacieran como consecuencia inevitable de la crisis 2001 y del ajuste cambiario que debió implementarse en ese momento, y que aparentemente se intentaría consolidar de manera permanente.

Respecto al Impuesto a las Ganancias, en cambio, responde a una necesaria delimitación de potestades tributarias de los niveles de gobierno que el sistema federal debería respetar en aras de reducir la doble imposición y las consecuentes externalidades pecuniarias negativas que se generan entre ambos niveles de gobierno (Nacional y Provincial) explotando una misma base, en un tema de especial significado como es el gravar la renta de la tierra.⁶¹

2) Reformular o rediseñar a los Impuestos Inmobiliarios Rurales provinciales (IIR)

La reforma apunta que los IIR constituyan la forma única de gravar la renta de la tierra y lo haga en base a la capitalización de la “renta real” del suelo, y no en base a diseños administrativos que impliquen medir esa renta como “posibles o deseados resultados” de la actividad rural, como lo planteara en su momento la propuesta del Impuesto a la Renta Normal y Potencial de la Tierra.

3) Junto con evitar la doble imposición sobre la renta de la tierra, evitar también la doble imposición sobre la renta del capital, desgravando las mejoras productivas en los IIR.

En este aspecto, cuando los Inmobiliarios Rurales gravan las mejoras productivas, están generando un solapamiento de gravámenes sobre el capital, dado que esos activos son gravados a través del flujo que generan mediante el Impuesto a las Ganancias.

⁵⁹ Ver Piffano (2012) para analizar la “trilogía” “democracia, república y federalismo”.

⁶⁰ Ver Piffano (2010) op. cit. y Referencias al final.

⁶¹ En nuestros trabajos se ha sugerido reformas también en la imposición sobre las transacciones, en una armonización federal que, manteniendo el IVA Nacional, sugiere la sustitución del actual Impuesto a las Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas Minoristas. Para detalles ver Referencias.

4) Gravar a la renta de la tierra con similar presión tributaria que la renta del capital

Esto significa no generar diferencias de tratamiento tributario según la composición de los activos que compongan los patrimonios de los contribuyentes, en el sentido de ser ellos gravados de la misma manera, sean los activos que adoptan la forma de bienes muebles o bienes inmuebles de capital o los que representan la tenencia de tierra.

Esto significa que en el diseño del Inmobiliario Rural deberá tenerse en cuenta que en el caso de los propietarios de campos que explotan su propia tierra, se evite gravar lo que actualmente se está gravando con el Impuesto a las Ganancias, pues en este caso las utilidades determinadas en los balances empresarios están computando a ambas fuentes de la ganancia del ejercicio, es decir, las utilidades generadas por el capital utilizado en la explotación rural y las utilidades provenientes de la renta del suelo. Para evitar la doble imposición, habrá de permitírsele al propietario de la tierra el deducir de la base imponible de Ganancias la parte que corresponda identificar como la base imponible del Inmobiliario Rural, y ello se instrumentaría de manera directa con la deducción como gasto de un “arrendamiento o renta imputable a la tierra”, como se explica luego.

En el caso de los *pools* de siembra o de empresarios que explotan campos arrendados, el costo del arrendamiento representa precisamente el valor imputable al uso del suelo, es decir, es una exteriorización de la renta que quien arrienda espera obtener del suelo, de manera que en ese caso el Impuesto a las Ganancias no estará gravando a la renta de la tierra, pues el arrendamiento pagado forma parte de los costos deducibles.

5) Descentralizar definitivamente la imposición directa, como exige la Constitución

Es decir, debe descentralizarse en el nivel de Gobierno Provincial el Impuesto a los Bienes Personales y el Impuesto al Ingreso de Personas Físicas. Llama la atención que en la reforma constitucional de 1994 se admitiera la concurrencia de la imposición indirecta e introdujera la coparticipación de impuestos, que la Constitución de 1853 no contemplaba, y en cambio dejara sin modificar la limitación al Congreso de la Nación en su atribución para establecer impuestos directos, los que deben ser creados “por tiempo determinado” y “por razones de utilidad general, defensa y seguridad” como ya se indicara. Esta disposición constitucional de 1994 mantuvo por tanto fija las conocidas dos restricciones a esta potestad nacional: su límite temporal – aspecto incumplido con el Impuesto a las Ganancias desde que naciera en 1932 hasta la fecha – y las razones de emergencia, que implican las expresiones antes señaladas. Nuestra propuesta es mantener no obstante centralizado el Impuesto a las Ganancias de Sociedades, pero descentralizar el de Personas Físicas.

6) En cuanto a la Regulación Ecológica, que se introduzca el sistema de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA)

Si existiera el interés social en que los propietarios de campos aseguren el mantenimiento de la aptitud de sus suelos, es decir, su capacidad productiva para las generaciones futuras, debe ello ser reconocido como una externalidad positiva que habría que internalizar mediante los PSA.

7) Asegurar el acceso a la alimentación básica de todo ciudadano o familia

Si el interés de los gobiernos es asimismo asegurar el acceso a la alimentación de las familias pobres, sugerir el empleo del “Bono Alimentario”. Existen ejemplos internacionales de estos mecanismos en los cuales se evita al clientelismo político y se garantiza el acceso universal, pero se lo diseña mediante un sistema de subsidio focalizado a los pobres. Los ejemplos ya citados de cómo operan en los estados de Michigan y de California en los EE.UU., son dos de ellos.

IV. 2. Detalles sobre el diseño del Impuesto Inmobiliario Rural

IV. 2.1. Breve reseña de la historia más reciente

El diseño técnico del Impuesto Inmobiliario Rural (**IIR**), al menos en la Provincia de Buenos Aires que adoptaremos como referencia en este punto, tiene una larga historia, pero a los fines del análisis presente es oportuno resumirlo en tres hitos, momentos o circunstancias no tan lejanas en el tiempo.

El primer hito correspondería al escenario de los años 50, cuando se implementara el sistema de formularios que los propietarios de campos debieron desde entonces llenar - y de esa manera informar - sobre las características de sus parcelas, a los fines de calificar la aptitud productiva de su campo y graduar de esa manera los valores catastrales que definen la base tributaria del impuesto.

Luego, con sucesivas administraciones gubernamentales, aparecieron las Comisiones Asesoras, que identifica un segundo hito importante, al crear instituciones regionales, en parte técnicos y en parte políticos, es decir, constituidos por representantes del sector privado y también el sector gubernamental. Su misión, la de asistir a los gobiernos en el momento de programarse modificaciones que generalmente implicaran cambios en las presiones tributarias, derivados de los “ajustes monetarios” requeridos a medida que el valor de la moneda se deterioraba, y/o a exigencias o urgencias tributarias de los gobiernos con intención de modificarlas. De alguna manera esas Comisiones también contribuirían en informar sobre situaciones de emergencia que se fueran produciendo por razones climáticas. Hoy día la Provincia cuenta con la Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario de Buenos Aires (Cedaba), integrada por funcionarios provinciales y entidades del agro.

En años recientes aparece un tercer hito, es el correspondiente a las tres movidas políticas del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: una en el año 2006, oportunidad en la que en base a estudios del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia se decidiera aumentar el impuesto mediante porcentajes diferenciados por regiones. Para ese cambio el Ministerio tuvo en cuenta datos del INTA sobre su Índice de Productividad, elaborado en base a la tecnología satelital. Todo un avance tecnológico de enorme relevancia desarrollado por el INTA. Posteriormente, en el año 2010, se produce una segunda movida con el intento gubernamental de modificar los valores catastrales de las parcelas, ajustando valores nivelando las diferencias de los valores catastrales respecto a los de mercado, circunstancia que implicó un conflicto con el sector, resultas del cual se dictaron dos leyes tributarias en aproximadamente un par de

meses⁶² y que terminara finalmente con la segunda de las dos leyes, por la que se dispuso un nuevo ajuste al estilo del realizado en el año 2006, es decir, aumentando el impuesto en porcentajes diferenciados según regiones. Finalmente, la tercer movida corresponde a la modificación operada este año (2012) en las valuaciones de las parcelas y el nuevo sistema de alícuotas para gravar las mismas, modificación que implicó un aumento importante del impuesto y cuya incidencia en las parcelas – así como su incidencia indirecta en Bienes Personales y Ganancia Mínima Presunta – no obstante la discusión parlamentaria, no fuera previamente suficientemente aclarada o informada para ser analizada y madurada por contribuyentes, expertos tributaristas y ciudadanos en general, antes de su sanción.

IV. 2.2. La reforma de la Ley N° 14.357 en la Provincia de Buenos Aires

Con fecha 31 de mayo de 2012, la legislatura de la Provincia de Buenos Aires – el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia – sancionó la Ley N° 14.357. La ley modifica el Código Fiscal de la Provincia introduciendo cambios que incrementan la incidencia de los Impuestos Inmobiliario, de Sellos e Ingresos Brutos. La nueva legislación, que incluye la Ley N° 14.333, sancionada el 1° de junio de este año y que modificó la ley de catastro N° 10.707, otorgan al Ejecutivo Provincial una potestad propia del Legislativo, circunstancia que viola la Constitución de la Provincia de Buenos Aires al tiempo que su alcance trasciende por mucho el ámbito bonaerense, ya que modifica de manera indirecta la base imponible del Impuesto a los Bienes Personales y Ganancia Mínima Presunta, como ya se comentara.

En materia del IIR, se modifican las alícuotas estableciendo dos escalas, una de aplicación para la tierra rural y otra para los edificios y mejoras ubicados en zonas rurales.

Por su parte, el Decreto N° 442/2012 efectuó un revalúo de las partidas inmobiliarias de la tierra libre de mejoras en las plantas rural y sub-rural, a los efectos del cálculo del impuesto. Por la norma se establecen "valores óptimos por partido y circunscripción", lo que estaría apuntando de esta manera a un recurso que grava la "renta potencial" de cada parcela.

Cabe aquí una aclaración importante sobre el cambio en los valores catastrales intentado por el nuevo régimen. La reforma que propusimos en el "Escenario 1" del trabajo elaborado para ARBA⁶³ - sin intentar "aumentar" la PT sectorial – apuntaba a introducir la equidad horizontal y/o intrasectorial, ausente en el diseño existente en ese momento, evidentemente regresivo entre las regiones potencialmente ricas (beneficiadas) y las más pobres (perjudicadas).

Esa propuesta, adelantada a través de Informes Parciales del estudio y de Seminarios que fuimos presentando en ARBA, probablemente haya contribuido a la reforma intentada en la primera ley del año 2010. Respecto a la comparativa entre la primer ley de 2010 - Ley N° 14.044 - y la segunda - Ley N° 14.066 - nuestro informe concluye en

⁶² La Ley N° 14.044 (del 23 de septiembre de 2009), que generara la aludida resistencia por parte de los contribuyentes del sector rural y condujo a modificaciones que se instrumentaron luego por la Ley N° 14.066 (del 17 de noviembre de 2009), según se comenta en el siguiente punto.

⁶³ Piffano y Sturzenegger (2011).

que con los cambios registrados en la primer ley, las valuaciones instrumentadas mejoraban la equidad horizontal ya que reducían, en términos relativos, las diferencias asimétricas entre los valores catastrales y los valores de mercado, y también tendían a igualar las presiones tributarias promedio. Las modificaciones de la Ley N° 14.066 - que dejaron sin efecto los cambios en las valuaciones fiscales y establecieron nuevos porcentajes de aumento a los impuestos vigentes en 2009 – retrotrajeron la situación fiscal al escenario de relativa inequidad horizontal del IIR, ya que las diferencias relativas volvieron a incrementarse.

Esto se estaría intentando corregir con la nueva legislación, pero con un aumento general en las presiones tributarias, tanto de parcelas de gran aptitud como las de menor aptitud. Una segunda modificación, correcta, de la nueva legislación es el haber eliminado las mejoras productivas de la base tributaria, coincidente con nuestra sugerencia en el Informe ARBA.⁶⁴ Ello evita la doble imposición sobre el capital.

Con relación a la política tributaria consolidada y los gravámenes que generan conflictos – como Ganancia Mínima Presunta y Bienes Personales - adicionalmente persisten problemas respecto a la interpretación de las normas aplicables a los inmuebles rurales.

En el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, por ejemplo, hace ya varios años que se discute sobre la detracción del importe fijo de \$ 200.000 previsto en la ley. A este respecto, el Fisco se expidió en los Dictámenes DAT 23 y 32/2008 DAT, en contra de la opinión de muchos especialistas, que entendían válido detraer \$ 200.000 por cada partida. La AFIP sólo admite una detracción por cada “unidad de explotación”.

En el caso del Impuesto a los Bienes Personales, algunos consideran que los inmuebles rurales pertenecientes a personas físicas, utilizados en explotaciones unipersonales agropecuarias, están exentos del impuesto. La AFIP entendió en la Nota Externa 05/06, que los inmuebles rurales afectados al patrimonio de una empresa unipersonal están gravados por la participación patrimonial. El tema no es menor, dado que las tasas de bienes personales fueron incrementadas notoriamente por la reforma del año 2007, pudiendo alcanzar hasta el 1.25%.

La “doble imposición” fue asimismo motivo de jurisprudencia. El Tribunal Fiscal, en González Camilo" (Sala "C". 14/04/2009), opinó que “no existe doble imposición sobre inmuebles rurales, porque son gravámenes de distintos ámbitos de imposición, con sujetos pasivos y bases imponibles diferentes”. Evidentemente los jueces no entienden sobre incidencia tributaria y se atienen a la letra de lo que los considerandos y parte resolutive de las leyes establecen en cada caso o nivel de gobierno, aún cuando en ellos nide una distorsión evidente y/o todos graven una misma riqueza, es decir, según la realidad económica de los hechos, que de acuerdo a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia debería ser la base de toda sentencia. Sin dudas, el criterio sustentado por la Justicia de “entes diferentes” de los estados gravando una misma base, no se condice con un estado federal, en el cual la separación de fuentes debiera ser el criterio general, y donde el reconocimiento de la “conurrencia de fuentes” - que fuera legitimada “de hecho” a partir de los años treinta, no obstante la clara separación de fuentes que legisló la Constitución de 1853, y “de derecho” con la reforma constitucional de 1994 -

⁶⁴ El gravar los Edificios no queda excluido, de manera similar a nuestra propuesta de 2011.

implica la necesidad de “armonización”, caso contrario la suma de alícuotas puede rápidamente superar el límite del 33% sobre una base tributaria real, como ya se comentara antes.

Como se observa, el problema no es entonces sólo el incremento del IIR, sino la incidencia que tiene el mismo en otros gravámenes o viceversa, y, finalmente, respecto a la incidencia final en la presión tributaria ejercida sobre la renta de la tierra, que de acuerdo a lo ya comentado conduce actualmente a un claro escenario de confiscación.

El relato de la historia repasada demuestra, por tanto, que no se ha logrado hasta el presente un mecanismo institucional que permita sentar reglas de racionalidad y equidad en la imposición, al tiempo de generar inseguridad jurídica a los contribuyentes y, consecuentemente, la ausencia de reglas de juego claras y estables en el tiempo. Esas reglas no significarán impuestos fijos o inamovibles, pues tal rigidez es imposible de imaginar; pero sí en cuanto a la delimitación de los ámbitos de aplicación de cada base tributaria o fuente, las reglas de procedimiento y/o las metodologías de determinación de los gravámenes, que deberían mantenerse estables en el tiempo.

IV. 2.3. Los lineamientos de la propuesta para el IIR

Los criterios que históricamente se han empleado en el diseño del IIR no parecen resolver o ser adecuados en el presente para contemplar aspectos de eficiencia y equidad en la imposición, al tiempo de no resolver la puja por los espacios tributarios entre el nivel Nacional y Provincial de gobierno, lo que se ha ido agravando con el paso del tiempo.

Respecto a la cuestión de la puja de espacios tributarios, la propuesta está dirigida a un deslinde de las fuentes tributarias de manera de tender a la separación de fuentes, sistema que fuera el origen constitucional del diseño de las potestades entre la Nación y las Provincias. Como se verá, no se trata sin embargo de una separación de fuentes extrema, sino de una “necesaria armonización”, en particular cuando las bases tributarias se acercan en el tipo de riqueza a gravar, pues en rigor todos los impuestos de un sistema tributario gravan finalmente lo mismo: la riqueza privada. El sistema tributario intenta hacerlo en diversas circunstancias en la cual esa riqueza es exteriorizada por los agentes económicos, y tratándose de dos niveles de gobierno actuando sobre una misma economía y “en concurrencia” en materia tributaria, la armonización se plantea como necesaria.

Este intento de reforma será posible sin necesidad de plantear nuevamente las discusiones que en su momento se produjeran cuando la Nación avanzó en la creación de impuestos, tanto indirectos como directos, respecto a las potestades tributarias que la Constitución de 1853 fijaba; me refiero a la creación del Impuesto Interno a los Consumos en 1890 y, posteriormente, en los años 30, con la creación del Impuesto a las Transacciones (1931) y el Impuesto a los Réditos (1932). La reforma de 1994 ha aclarado parte del problema al reconocer la concurrencia de fuentes en la imposición, salvo los derechos de importación y exportación que siguen siendo de exclusiva potestad Nacional, pero manteniendo el límite de la imposición directa en cabeza del Gobierno Nacional, como se comentara antes.

Siguiendo los lineamientos planteados en el punto **IV. 1.** comencemos por aclarar el diseño del **IIR**. Como se indicara, la intención es:

- a) Separar la forma de gravar la renta de la tierra y la renta del capital. Precisamente la renta de la tierra es la riqueza o base imponible a gravar por el IIR.
- b) La metodología para identificar la base imponible del IIR, no será el “valor de mercado de la tierra”, ni tampoco una estimación de la “renta potencial”.
- c) El método de cálculo de esa renta será mediante micro-simulaciones en base a datos reales, es decir, debe gravar la “renta real”.

Aclaremos cada término.

El concepto “**valor de mercado**” de la tierra reúne al menos tres componentes básicos: las características originales del suelo y clima, la ubicación geográfica y las mejoras, atributos que caracterizan a cada parcela en particular; a los cuales pueden adicionarse otros tres determinantes del valor de un predio, que influyen de manera similar sobre todo el sector rural o en todas las parcelas en general, a saber: la tecnología, los precios relativos entre productos e insumos que recibe y/o enfrenta el productor agrícola, y la política comercial. Finalmente, existe un atributo que para los argentinos es importante: su cualidad como “reserva de valor”. Este último atributo es compartido asimismo por otros tipos de inversiones, como los inmuebles urbanos y, en menor medida por otros activos físicos y financieros, más allá de las monedas (dólar, euro, etc.). De todos estos atributos, la renta de la tierra propiamente dicha se refiere a las cualidades originales del suelo y clima, dado que los otros factores pueden modificarse por la actividad humana, de manera que las diferencias en valor entre parcelas dependen de varios factores variables y cambiantes en el tiempo.

El concepto “**renta potencial**”, por su parte, responde a una aproximación técnico-ideológica, que combina un “supuesto de uso racional del suelo” según lo entiende “el evaluador”, y la característica diferencial de ser un recurso no renovable, circunstancia que induce a exigir “límites a los derechos de propiedad”. La concepción ideológica, por lo tanto, asume que los gobiernos habrían de estar en condiciones de definir cual sería la manera óptima del uso de recurso tierra, exigiendo determinado destino y/o manera de su explotación.

Pero la realidad económica indica algo diferente. Los “valores de mercado” son influidos por movimientos especulativos y cambios de corto y mediano plazo de los factores antes identificados, los que no darán señales de la “renta real de largo plazo”, que debería ser la base tributaria genuina del impuesto que la grave.

Por su parte, el criterio de la “renta potencial” de la tierra no puede computar que las decisiones de uso del recurso está sujetas al riesgo - especialmente del clima - y, en gran medida, a incertidumbres de mercado, diferentes sin dudas al resto de las actividades económicas. La labor técnica difícilmente pueda sustituir a la intuición y conocimiento empresario - técnico-productivo-comercial - de quienes arriesgan sus patrimonios y capitales en la actividad rural y/o arriesgan el buen uso o conservación de los campos. La manera de gravar la tierra, por lo tanto, no puede ser estimada en base a supuestos de

“comportamiento ideal”, sino en base al “comportamiento real”. En todo caso, al dueño de la tierra debe reconocérsele el derecho de dominio y, consecuentemente, de uso de la tierra, lo que implica asumir un riesgo sujeto a ganancias o pérdidas por lo que efectivamente decida encarar, es decir, sujeto al “comportamiento real” que decida llevar adelante.

Precisamente el punto c) alude a la “**renta real**” que surge por ese “comportamiento real”. Esta aproximación requiere mayor aclaración, pues puede mal interpretarse en el sentido que el método se asemeje nuevamente a una estimación exclusivamente “técnica” diseñadas por burócratas que no tengan en cuenta la actividad real llevada a cabo por el propietario de las parcelas a gravar.

El método exige sin dudas la contribución técnica, pero ella dirigida a complementar los datos que arrojan los balances empresarios y los datos del mercado, a fin de diferenciar la renta de la tierra de la renta del capital, al momento de establecer la utilidad que surja de ese balance. Este tema es el meollo básico de la metodología propuesta.

La labor técnica consiste en el armado de cuentas de producción por tipo de actividad, a la manera de las estimaciones de márgenes que suelen llevar a cabo entes como AACREA, CRA o Márgenes Agropecuarios, para citar solo algunos de los entes privados conocidos que desarrollan este tipo de labor. Los lineamientos generales de estos cálculos están explicados resumidamente en las aclaraciones adelantadas previamente sobre los determinantes o cálculo de la renta de la tierra.⁶⁵ **Cada parcela habrá de ser evaluada en base a la actividad real registrada en ella y a la magnitud del establecimiento de referencia para las estimaciones de costos según tamaño o escala.**

La tarea exige una participación privada-gubernamental en el proceso de cómputo técnico, más allá de caberle al Gobierno la decisión tributaria final. En este sentido, sería apropiado redefinir la mecánica de las Comisiones Asesoras para la identificación de los criterios metodológicos para determinar los “arrendamientos o renta imputables” a la actividad desarrollada en cada parcela mediante los estudios de márgenes indicados.

Los propietarios podrán ofrecer sus propios cómputos como información ad hoc a la de sus balances, en particular referida a las características de su unidad de explotación, que naturalmente habría de estar compuesta por más de una parcela. De manera que cada parcela o grupo de parcelas contenga la cuenta de producción que le corresponda según el destino dado a las mismas en el período fiscal pertinente.

El Gobierno por su parte cuenta con la tecnología satelital para corroborar el uso de las parcelas. Esa tecnología debe ser compartida con el propietario de la parcela, de manera de contar éste con datos relevantes y extremadamente útiles para su gestión.

Los datos que genera el satélite es de enorme importancia para medir parámetros de las características del suelo, como bien ya ha sido verificado y aprovechado por el INTA y actualmente por ARBA, en ambos casos para medir los Índices de Productividad y el de Aptitud o Índice Verde, respectivamente.

⁶⁵ Volver al punto I.15. La Presión Tributaria y la Confiscación.

La información satelital debe entenderse como un bien público, no solamente como un “instrumento expía” de los gobiernos. El secreto fiscal debe no obstante reservarse, permitiendo solamente el acceso exclusivo a los datos pertinentes a las parcelas del propietario de las mismas.

La diferenciación de la renta del suelo de la renta del capital, es fundamental en esta metodología. En el caso de los que explotan campos de otros, el arrendamiento que pague por el uso del suelo será la manera directa de identificar la renta de la tierra. Su descarga como costo de producción evita que esa renta pueda ser gravada por el Impuesto a las Ganancias. El propietario, por su parte, cuenta con ese arrendamiento cobrado, el que habrá de justificar el cálculo del valor imputable a su parcela (base imponible del IIR). Ese ingreso no debe por tanto formar parte de su DDJJ del Impuesto a las Ganancias en la medición de la base tributaria del impuesto, la cual debe excluir precisamente el gravar la renta de la tierra, y es el destinado en cambio a ser la base tributaria del IIR. En todo caso, servirá sí para declarar y justificar en la DDJJ de Ganancias el incremento patrimonial no gravado, de la misma manera que se permite declarar la renta financiera exenta y los dividendos de sociedades en la que el contribuyente participa como accionista.

El problema se plantea en el caso del propietario de campos que explota su propio suelo. En ese caso, en la declaración del Impuesto a las Ganancias se debe permitir deducir ese “arrendamiento o renta imputable”.

El “arrendamiento o renta imputable” por tanto es el dato clave, tanto para el diseño del IIR, como del Impuesto a las Ganancias. Ese arrendamiento debe deducirse a partir del cálculo del margen que arroje la cuenta de producción, la que será diseñada para el tipo de producción que sea destinada la parcela de la unidad de producción, y por tanto, que sea aplicable a campos de características y tamaños similares. La renta deberá ser el resultado neto luego de haber extraído todos los costos y todos los impuestos – a excepción del IIR – gravando a la actividad.

El IIR habrá de fijar una alícuota proporcional similar a la alícuota promedio que resulte de la liquidación del Impuesto a las Ganancias, cuya base imponible, se insiste, estará reducida con esta reforma al no incluir el “arrendamiento o renta imputada” al suelo, y servirá por tanto para justificar el incremento patrimonial del contribuyente en su DDJJ de Ganancias.

Para el caso de Sociedades, a la base imponible del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, no se deberá incluir valor alguno de los campos. Es decir, en la Ley N° 25.063 y complementarias, debe eliminarse de la base imponible como activo – según la lista dispuesta por el Art. 2° del Capítulo I – el rubro “*Un inmueble rural, aun cuando no se explote*”.

Como consecuencia de esa exclusión, asimismo habrá de eliminarse lo dispuesto por el Capítulo II, Art. 4°, que dispone los criterios a seguir para la valuación de la base imponible del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, que en el apartado b), 4., establece que: “En el caso de inmuebles rurales, el valor determinado de acuerdo con los apartados anteriores se reducirá en el importe que resulte de aplicar el VEINTICINCO POR CIENTO (25%) sobre el valor fiscal asignado a la tierra libre de mejoras a los fines del pago del impuesto inmobiliario provincial, o en PESOS

DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000), el que resulte mayor. Se entenderá que los inmuebles revisten el carácter de rurales, cuando así lo dispongan las leyes catastrales locales. *(Párrafo sustituido por Ley N° 25.123, art. 1° pto. 1.- Vigencia: A partir del 6/8/99.)*

Ahora bien, la mecánica descrita puede generar que en algunos ejercicios el resultado del “arrendamiento o renta imputable” resulte negativo, en tanto en otros ejercicios ser altamente positivo. Para subsanar este inconveniente de “irregularidad de la renta”, se sugiere que los cálculos de los “arrendamientos o rentas imputables” sigan el criterio de “promedios móviles quinquenales”.

El método consiste en efectuar los cálculos de los márgenes por actividad cada año y se promedian (promedio simple) los resultantes de los últimos cinco años.

Como se indicara, la alícuota a aplicar por el IIR debería ser la misma alícuota promedio que surge de la aplicación del Impuesto a las Ganancias. En el caso de Sociedades, la alícuota sería del 35% del “arrendamiento o renta imputable”. En el caso de Personas Físicas el porcentaje promedio que surja como resultado de la aplicación de las escalas previstas en el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, que resultará menor al de Sociedades.

Del nuevo IIR descrito se puede determinar implícitamente los valores catastrales de las parcelas, procediendo a descontar el valor de los promedios móviles de los “arrendamientos o renta imputables” por el costo de oportunidad del dinero en la economía, el que puede ser fijado según la Tasa de Interés que fije el Banco de la Nación Argentina para préstamos hipotecarios.

Finalmente, **la alícuota promedio que resultaría de “un IIR tradicional”, podría determinarse también de manera implícita**, dividiendo el impuesto resultante de la nueva metodología por el valor catastral determinado previamente.

Por lo ya comentado, el IIR no habrá de gravar mejoras productivas, las que por la metodología descrita no aparecerán formando parte del valor catastral determinado en base a los “arrendamientos o renta imputables”.

Cabe destacar que la mecánica descrita mejora o es superadora de las aspiraciones de algunos referentes del sector que han sugerido gravar las utilidades totales (renta del capital más renta de la tierra) solo por el Impuesto a las Ganancias, al tiempo de eliminar las retenciones. Incluso algunos propician finalmente el eliminar también el IIR, lo cual al tiempo de no ser del todo racional o eficiente, es aún menos viable políticamente que el eliminar las retenciones. Por lo explicado, claramente esta sugerencia implicaría en el caso de Personas Físicas una presión tributaria promedio mayor a la correspondiente a nuestra propuesta, al tiempo que concentraría el recaudado en el Gobierno Nacional, dejando al nivel Provincial con un espacio tributario aún menor al actual (sin gravar con su IIR).

La propuesta, por tanto, mejora (reduciendo) la presión tributaria aplicada a la actividad rural y asegura el traspaso de recursos tributarios a los gobiernos subnacionales, los que por razones de *accountability* habrán de responder con mayor eficacia a las demandas de cada región. No es raro observar o explicar en el presente la razón de la ausencia de

políticas de gobierno básicas para la actividad rural, como es el caso del dragado de ríos y el mantenimiento de infraestructura básica, como es el de los caminos interiores.

IV. 3. Sobre el impacto de la reforma en el rendimiento tributario

Durante los años 2009 a 2011 en el citado estudio desarrollado en la Universidad Nacional de La Plata, a través de un convenio con ARBA, hemos simulado con datos provisorios de orden estadístico disponible, cual sería el resultado de la eliminación de las Retenciones y del Impuesto a la Ganancias junto a una reformulación del actual IIR tendiente a gravar la renta real de la tierra.⁶⁶

El estudio resultó relativamente complejo en su desarrollo, en tanto exigió un procedimiento de cálculo de varias etapas, en las que no solamente se debieron sortear aspectos teóricos y de diseño lógico-matemático y estadístico, sino de orden empírico referido a las mediciones propiamente dichas y las simulaciones efectuadas.

Las fuentes de datos utilizadas debieron partir de los valores de la tierra según la Compañía Argentina de Tierras (CAT), los datos del INTA y ARBA, referentes a los índices de productividad y/o aptitud de las parcelas en la Provincia, a lo que siguen los cálculos de los márgenes brutos y netos para cinco actividades relevantes del sector (agrario: soja, girasol, maíz, trigo; y vacuno), las tasas de descuento implícitas en los valores de la tierra, los nuevos valores de la tierra después de la reforma, y su impacto fiscal. Las variables son estimadas, por tanto, según la situación actual y los valores finales resultantes de los cambios propuestos.

En todos los casos, con generalizaciones para todas las parcelas de la Provincia de Buenos Aires, a nivel de partido y según la composición productiva relativa de cada zona. De esta manera se lograron valores agregados para el total de la Provincia.

En esta revisión solamente hemos de mostrar cinco cuadros que derivan del estudio: el **Cuadro 29**, que contiene la deducción de las fórmulas de cálculo de los valores finales de la tierra, las tasas de descuento implícitas y la alícuota del nuevo IIR.

El **Cuadro 30**, que indica el nivel de ingreso disponible (después de impuestos) que recibe la propiedad rural (antes y después de la reforma); el **Cuadro 31**, que muestra los impuestos que pagan los propietarios rurales en cada uno de los dos regímenes tributarios (antes y después de la reforma).

El **Cuadro 32**, donde se muestran los recursos fiscales que efectivamente reciben los gobiernos en cada régimen tributario (también antes y después de la reforma), donde la hipótesis de elasticidad-precio de la producción utilizada fuera altamente conservadora al establecerse en solo 0,35.

Finalmente, el **Cuadro 33** conteniendo una nueva simulación que modifica el resultado indicado en el Cuadro 31, utilizando una elasticidad-precio de la producción igual a 1, más cercana a la indicada por estudios recientes.

⁶⁶ Ver Piffano y Sturzenegger (2011).

En cada caso los valores obtenidos están referidos a dos estimaciones de márgenes: primer semestre 2010 y primer semestre de 2011. Estas estimaciones alternativas son importantes pues la situación de precios relativos de los *commodities* rurales sufrió cambios entre ambos años, y la idea es contar con valores representativos de más largo plazo.⁶⁷

En el **Cuadro 30** se observa que con la reforma, para el primer semestre 2010, la renta disponible para los propietarios de la Provincia en valores absolutos hubiera sido 1.302 millones de u\$s mayor con el régimen propuesto que con el régimen actual,⁶⁸ esto es, un 86% más alta – para un nivel de precios relativamente menores a los del año 2011 –, mientras que para el primer semestre de 2011 – con precios de los *commodities* mejorados respecto a 2010 - hubiera sido 1.471 millones de u\$s más alta, esto es, un 48% mayor.

En el **Cuadro 31** se observa que las diferencias que surgen de los impuestos a pagar según cada régimen tributario, o sea 1.302 y 1.472 millones de dólares más en el régimen vigente, son las mismas cifras del cuadro anterior, aunque con distinto signo, que denotan las diferencias de renta de la tierra disponible que obtendrían los propietarios en cada régimen.

Cuadro 29

Cálculo de la alícuota y el valor de la tierra con el nuevo IIR
(1) $Va_0 = R_0/i$ (2) $R_0 = IT - CT = P^*Q (1-r) (1-tp) - (rL.L + rk.K + ll.pll) (1+tc)$ (3) $Va_0 = R_0/i$ (4) $Va_1 = R_0/i - TIIR/i$ (5) $TIIR = Va_1 * t_{IIR}$ (6) $Va_1 = R_0/i - (Va_1 * t_{IIR})/i$ (7) $Va_1 + (Va_1 * t_{IIR})/i = R_0/i$ (8) $Va_1 [1 + (t_{IIR}/i)] = R_0/i$ (9) $Va_1 = (R_0/i) / [1 + (t_{IIR}/i)]$ (10) $Va_1 = R_0 / (i + t_{IIR})$ (5) y (10) son dos ecuaciones con dos incógnitas. Resolviendo:
(11) $t_{IIR} = i / (R_0 / TIIR - 1)$ (12) $Va_1 = TIIR (R_0 / TIIR - 1) / i$

⁶⁷ En efecto, esta circunstancia da holgura para la interpretación de los resultados que deben ser juzgados en una óptica de rendimientos de largo plazo de los mismos, es decir, para identificar la renta “promedio” en base al cual tendería la propuesta de los promedios móviles quinquenales.

⁶⁸ Se refiere a la vigente antes de la modificación de este año (2012).

Identificación de las variables

Va_0 = Valor actual neto de la tierra al momento 0
 R_0 = Rentabilidad (Margen Neto) al momento 0
 i = Tasa de interés o costo de oportunidad del capital
 IT = Ingresos totales de la explotación
 CT = Costos totales de la explotación
 P = Precio del *commodity*
 Q = Cantidad producida del *commodity*
 r = Alícuota de las Retenciones
 tp = Alícuota de los impuestos a la producción (Ingresos Brutos)
 rL = Retribución del factor trabajo (L)
 rk = Retribución del factor capital (K)
 pII = Retribución de los Insumos Intermedios (II)
 tc = Alícuota de los impuestos sobre factores e insumos intermedios
 Va_1 = Valor actual neto de la tierra al momento 1
 $TIIR$ = Recaudación del Impuesto Inmobiliario Rural
 $tIIR$ = Alícuota del Impuesto Inmobiliario Rural

Cuadro 30

**Total de renta de la tierra según régimen tributario
(En millones de dólares)**

	Renta disponible según régimen tributario vigente	Renta disponible según régimen tributario propuesto	Aumento en millones de u\$s	Aumento porcentual (%)
Primer semestre 2010	1.511	2.813	1.302	86
Primer semestre 2011	3.071	4.542	1.472	48

Cuadro 31

**Total de impuestos según régimen tributario
(En millones de dólares)**

	Renta con retenciones	Renta sin retenciones	Pago por retenciones	Pago por IIR vigente	Total impuestos régimen vigente	Total impuestos régimen propuesto	Diferencia
Primer semestre 2010	1.818	4.327	2.509	307	2.816	1.514	-1.302
Primer semestre 2011	3.409	6.988	3.579	339	3.918	2.446	-1.472

Cuadro 32

**Recursos fiscales en cada régimen tributario
(En millones de dólares)**

	Retenciones provinciales	IIR vigente	Total impuestos vigentes	IIR propuesto	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual (%)
Primer semestre 2010	3.401	307	3.708	1.514	-2.194	-59
Primer semestre 2011	3.999	339	4.338	2.446	-1.892	-44

En el **Cuadro 32**, **columna 1**, pueden verse los valores de las retenciones asignables a la Provincia para cada uno de los dos años. A su vez en la **columna 2** pueden verse los valores del **IIR** para esos años, y en la **columna 3** los recursos fiscales totales que la producción de la Provincia de Buenos Aires estaría aportando según el régimen tributario rural vigente por la existencia de retenciones y del **IIR**. En la **columna 4** están las cifras de recursos fiscales que aportaría el régimen propuesto que grava la renta de la tierra sólo con el **IIR**. Puede verse en las **columnas 5 y 6** en qué medida el nuevo régimen arroja una *caída de recaudación*, más visible según la medición 2010, un año de precios y márgenes relativamente bajos como se indicara. Para asegurar el *statu quo* en el rendimiento tributario agregado, es indudable que el nuevo régimen plantearía el requerimiento de recursos fiscales adicionales a los que se pierden con el cambio, en especial en cuanto la propuesta de los autores se complementa con la necesidad de fondar un subsidio al consumo alimentario de los cuatro deciles de los sectores de menores ingresos.

La conclusión final a la que se arriba es que dado el resultado de *insuficiencia fiscal* por parte del nuevo régimen tributario para restituir los valores previos a la reforma, cabe preguntarse si es viable lo propuesto para cambiar el régimen tributario vigente a la renta de la propiedad rural. La respuesta parece clara desde la óptica de los autores. Tal insuficiencia no es razón suficiente para *invalidar* el cambio de régimen propuesto. Se sostiene que la validez de una reforma tributaria no puede depender de que los resultados fiscales finales sean cero, en particular cuando se parte de una presión tributaria fuertemente confiscatoria. Cuando se postula la existencia de un nuevo **IIR** con elevada capacidad recaudatoria, esencialmente no se lo hace para que pueda compensar la disminución de recaudación fiscal asociada a otros componentes de la reforma propuesta, sino porque la presión tributaria se acercaría a un nivel no confiscatorio y porque el **IIR** es un tributo sin ningún efecto distorsivo, al tiempo de asegurar un aumento genuino de la correspondencia fiscal subnacional.

En rigor, el objetivo de la reforma es lograr una mayor capacidad recaudatoria del nuevo **IIR** que se basa en tres condiciones:

- a. Que la nueva Presión Tributaria sobre la renta de la tierra resulte claramente menor a la vigente en la actualidad ya que ésta es exagerada, inequitativa y confiscatoria;
- b. Que tal aporte sea equitativamente similar al que hacen otros tipos de ingresos periódicos generados en el resto de las actividades económicas; en realidad, la alícuota adoptada por los autores para el Impuesto a las Ganancias, del 35% para Sociedades y del porcentaje promedio tributado por Ganancias en Personas Físicas.⁶⁹
- c. Que aún respetando lo anterior, el monto a recaudar con el nuevo **IIR** sobre la renta de la tierra signifique un aporte importante a los recursos fiscales del país y, en particular para las Provincias.

Por lo tanto, ninguna de las tres condiciones incluye algún requerimiento de compensación fiscal entre un régimen y el otro.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la elasticidad-precio de la producción rural utilizada en los cálculos fue la correspondiente a las estimaciones de “corto plazo”, o sea, relativamente baja de 0,35. Existen estimaciones en las que la elasticidad-precio de largo plazo supera a la unidad. Desde el ángulo tributario, el resultado habría de ser sustancialmente mejor de adoptarse una elasticidad de “largo plazo” de esa magnitud, la que según estudios recientes como el de Herrou-Aragón, A. (2007) ha sido estimada en 1,3 o sea cerca del 400% mayor.

La simulación utilizando una elasticidad igual a 1, arroja como resultado una consecuente menor caída en el consolidado parcial total del recaudado indicado por el **Cuadro 31**, como se observa en el **Cuadro 33**.

Cuadro 33

	Retenciones provinciales	IIR vigente	Total impuestos vigentes	IIR propuesto	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual (%)
Primer semestre 2010	3401	307	3708	1947	-1761	-47%
Primer semestre 2011	3999	339	4338	3090	-1248	-29%

Finalmente, sobre este punto del estudio, los autores citan a varios trabajos recientes de otros autores ya comentados en esta anota, en los que se estiman los efectos fiscales

⁶⁹ Cabe una advertencia respecto a los guarismos resultantes de los cálculos del estudio de Piffano y Sturzenegger (2011): en ellos se aplicó en todos los casos la alícuota del 35%, sin hacer diferencia o discriminación alguna entre Personas Físicas y Sociedades, lo cual de haberlo intentarlo planteaba una necesidad de información no disponible al momento del estudio. El resultado sesga por tanto hacia una menor caída del recaudado y a una consecuente mayor presión tributaria general del IIR respecto a la que se propone en esta nota.

indirectos de una quita de retenciones, que implicarían aumentos recaudatorios significativos y que actuarían compensando la reducción directa de recaudación que se origina en esa quita.⁷⁰

Piffano y Sturzenegger señalan al respecto no haber aceptado ni rechazado la existencia de tales efectos indirectos, ni los han estimado en su estudio. Como ser el impacto sobre la mayor recaudación en IVA, Ganancias, Bienes Personales – a nivel Nacional – e Ingresos Brutos – a nivel provincial-. De existir o ser válidos esos resultados, los mismos ayudarían a generar por la reforma propuesta un impacto compensatorio adicional en lo fiscal, resultante de un mayor nivel de actividad, no obstante la menor presión tributaria (un “efecto Laffer” positivo).

V – Síntesis final sobre el tema federal y el reparto de recursos

V. 1. Argentina: la deuda institucional en el reparto de recursos finitos

Un examen de las discusiones sobre la asignación de potestades tributarias a los niveles de gobierno y sobre los acuerdos de coparticipación federal de impuestos en la Argentina, evidencian una actitud de enorme impotencia política frente a las disposiciones constitucionales de aplicación y una evidente debilidad (¿o interés?) para encontrar una solución acorde con las circunstancias cada vez más graves que enfrenta nuestra federación.

La impotencia se demuestra por las alternativas planteadas en las discusiones políticas, como las “grandes ideas” de: coparticipar las retenciones; la de ampliar la coparticipación del impuesto al cheque; la de coparticipar la apropiación fiscal de las reservas del BCRA: y/o, finalmente, la de coparticipar el impuesto inflacionario. Las experiencias vividas en el pasado no han sido mínimamente absorbidas y aprendidas (o comprendidas) por nuestra clase dirigente. Todo confluye permanentemente a una puja por el botín tributario que se agota permanentemente ante la voraz necesidad de dinero de los fiscos nacional y provinciales.

Desde el ángulo republicano y federal, el proceso hacia una estructura cada vez más centralista, con el derivado reducido “*tax room*” subnacional, es la características del “proceso del federalismo” de la Argentina.

La concurrencia de fuentes ha exacerbado el impacto de las externalidades pecuniarias del centralismo tributario nacional sobre los recursos accesibles por los gobiernos subnacionales, de manera que el pico de la curva de Laffer ha sido ya sobrepasado. En este escenario de sobre imposición consolidada, la influencia de las retenciones han operando y siguen operando como “restricción fundamental”, en especial para las provincias y municipios, dado el perfil económico de las economías regionales. Se plantean así límites rigurosos de tipo económico y jurídico al ejercicio de la autonomía fiscal subnacional.

⁷⁰ Las citas son: Porto, Piffano y Di Gresia (2007); Nogués y Porto (2008); Di Gresia (2009); Sturzenegger, F. y Flores Vidal (2009); Anchorena (2010); Argañaraz, Mir, Ianero y Olivero (2010), op. cit.

Todos estos problemas - que fueran motivos de estudios anteriores del suscrito⁷¹ - condujeron finalmente a nuestra afirmación sobre que “no será posible un acuerdo fiscal federal sustentable sin una reforma del Sistema Tributario Federal”, el cual debería generar un marco estable que elimine la “incertidumbre” como escenario habitual y evite los reiterados ajustes discrecionales espasmódicos típicos de un país sin reglas.

La pregunta inicial que habría que plantear es, en primer lugar, si el federalismo resulta incompatible con la existencia de las asimetrías regionales. Y para responder a este interrogante es importante que se analice nuevamente lo que surge de la comparación internacional.

V. 2. Los sistemas de nivelación y la propuesta de nuevo acuerdo fiscal federal: un comentario final

En materia de experiencias internacionales es importante y necesario consultar los diseños de países de reconocido orden institucional, a saber: Australia, Canadá y Alemania; los tres países federales, pero el primero con un diseño de alta centralización y los dos segundos de una alta descentralización, como quedan identificados en el **Cuadro 34**.

Cuadro 34
Clasificación de países según el grado de autonomía subnacional

Grado 1	Grado 2	Grado 3
Países federales		
Suiza	Bélgica	Australia
Estados Unidos	Austria	México
Canadá	Brasil	Argentina
Alemania		
Países unitarios		
Suecia	Japón	Noruega
Finlandia	Hungría	República Checa
Dinamarca	Nueva Zelanda	Reino Unido
	España	Holanda

Fuente: Piffano (2005).

Australia con un sistema de nivelación que incluye estimaciones de capacidades tributarias de los gobiernos estatales y de necesidades de gasto. Se trata del sistema más completo o complejo, pues las asimetrías exigen computar diferentes capacidades de generar recursos tributarios, dadas las asimetrías en la disponibilidad de las bases tributarias, como así también en las características de las necesidades de gasto regional.⁷² Canadá posee un sistema de nivelación solamente referido a igualar

⁷¹ Ver Referencias.

⁷² Se trata de un sistema de transferencias de libre disponibilidad basado en un único recurso tributario, cual es el Impuesto a los Ingresos de las Personas Físicas. No obstante, sobre el mecanismo para definir y calcular las necesidades de gastos y de capacidades tributarias, el Gobierno Federal puede establecer techos al monto global de las transferencias cuando razones de orden macroeconómico lo aconsejan. La explicitación de las fórmulas son discutidas cada cinco años en la Comisión Federal de Transferencias (*Commonwealth Grants Commission*), quien formula su recomendación al gabinete federal que finalmente las aprueba.

capacidades tributarias entre las provincias ricas y pobres, para luego dejar abierta las autoridades subnacionales el definir el destino de los recursos. En Alemania, finalmente, instrumentando un sistema de nivelación de tipo horizontal, por el cual los Länders ricos aportan a un fondo que se distribuye entre los Länders pobres; adicionalmente, un sistema de coparticipación federal-estadual de los recursos del IVA y del Impuestos a los Ingresos, legislados y administrados por el gobierno central.⁷³

Nuestra propuesta sobre la reforma del sistema de coordinación fiscal y financiera federal, sugiere abandonar definitivamente la idea de los “coeficiente fijos” o “sumas fijas”, por un lado, a la manera de la actual Ley N° 23.548, y también olvidarse de las “fórmulas mágicas”, como he decidido denominar al método de diseñar una fórmula “consensuada”, que defina las variables y parámetros de ponderación de cada variable, a la manera de las viejas leyes, al estilo de la Ley N° 20.221.

Es claro que la selección de la fórmula y las ponderaciones no difiere de los porcentajes fijos, pues cada gobernador elegirá el esquema de fórmula que más dinero arroje para su provincia, de manera que el “consenso” resultará finalmente de un negocio político poco transparente y sujeto a alianzas de muy corto plazo, que muy rápidamente se destruyen cuando las realidades económicas, fiscales y sociales afloran y predominan por sobre los arreglos políticos.

En diversas oportunidades hemos sugerido el enfoque de las “necesidades fiscales” (*“fiscal needs approach”*)⁷⁴, que implica de alguna manera aproximarse al sistema australiano, pero basado en estimaciones de costos estándares y de per cápita estándares del rendimiento de los tributos. Esas estimaciones habrán de contener la incidencia de las economías de escala y la identificación de las funciones de cada nivel de gobierno. Tiene la ventaja de identificar un método que contempla la eficiencia fiscal, la equidad y al mismo tiempo la solidaridad, como exige al Art. 75, inc. 2 de la Constitución.

En efecto, el sistema cumpliría fielmente con los requisitos establecidos en el Art. 75, Inc. 2) de la Constitución reformada de 1994. Su aplicación no es un tema de ciencia ficción, es decir, impracticable como muy rápidamente aducen algunos políticos. Requiere simplemente racionalidad en la toma de decisiones, no discrecionalidad.

⁷³ Consultar detalles de estos sistemas en el *e-book* Piffano (2005).

⁷⁴ Nuevamente consultar *e-book* Piffano (2005).

Apéndice 1

El modelo productivo teórico simple

- (1) $Q_s = [P^*(1 - r)/2] a = (P/2).a; \quad a = 10$
- (2) $Q_d = (b - P_{t+j}) / 0,44$ para $j = 0, 1, 2, 3, 4; \quad b = 110$
- (3) $X = Q_s - Q_d$
- (4) $R = IT - CT = P.Q_s - Q_s^2/a = (2/a)Q_sQ_s - Q_s^2/a = (2/a)Q^2 - Q^2/a =$
 $= (2/a - 1/a) Q^2 = Q_s^2/a$
- (5) $CE^P = \{[(P^*/2a) - (P^*2a(1 - r))] * [(P^* - P^*(1 - r))]\} / 2$
- (6) $CE^D = [(Q_{dt} - Q_{dt+4})(P_{t+4} - P_t)] / 2$

Donde:

Q_s es la producción u oferta

Q_d es la demanda doméstica

X son las exportaciones

R es la renta de la tierra

IT los ingresos totales

CT los costos totales

CE^P es la carga excedente en la producción

CE^D es la carga excedente del subsidio

P^* es el precio internacional

P_{t+j} es el precio doméstico

Q es la cantidad

Los parámetros básicos:

- Elasticidad de oferta constante e igual a 1
- Elasticidad de demanda doméstica entre -10 y -0,1
- Elasticidades del Costo Total, los Ingresos Totales y la Renta de la Tierra constante e igual a 2
- Precios relativos insumos-producto rural constante e igual a 0,5 (ligados al precio del *commodity* rural)

En Piffano (2010) se podrán encontrar los resultados de las simulaciones calculadas para diferentes niveles de las retenciones.

Referencias

Trabajos del Autor

- **“La Imposición al Sector Agropecuario en la Provincia de Buenos Aires”**, (Catorce tomos), Director del Estudio, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, **1982**.
- **“La Empresa Pública en Argentina: Eficiencia Externa e Interna y el Control”**, en *Encuesta de Opinión sobre Empresas Públicas* (Ed.) Bour, E. y Sturzenegger, A., SiGEP, CTP, Serie Divulgación, N° 9, 10 y 11. Buenos Aires. **1984**.
- **“El IVA Subnacional”**, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXIV Reunión Anual, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, **1999**. www.aaep.org
- **“Un análisis formal simple sobre distorsiones y fraudes en el IVA Subnacional”**, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXV Reunión Anual, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, **2000**. www.aaep.org
- **“¿Es el IVA Subnacional la alternativa preferible?”**, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXVI Reunión Anual, UCEMA, Buenos Aires, **2001**. www.aaep.org
- **“Descentralización fiscal: La Propuesta sobre el Nuevo Sistema Tributario Provincial”**, en proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. La Plata. **2003**. www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/
- **“Coordinando el IVA Federal con el IVM Provincial”**, XL Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, **2005**. www.aaep.org.
- **“Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques Positivos y Normativos”**, *e-book* editado a través del PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata, **2005** – extraíble desde la página: http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_document=ARG-UNLP-EBook-000000001&request=request
- **“Armonización Fiscal e Imposición Subnacional – Impuesto Estadual/Provincial al Valor Agregado versus el Impuesto Estadual/Provincial a las Ventas Minoristas”**. Documento presentado en Forum dos Estados Brasileiros, Foz do Iguaçu, Brasil, **2006**. <http://www.sefanet.pr.gov.br/FORUMFISCAL/Palestras.asp>
- **“El Aporte Tributario de la Cadena Agroindustrial (CAI)”**, en Colaboración con Alberto Porto, y Luciano Di Gresia, Fundación Producir Conservando. Buenos Aires. **2007**. http://www.producirconservando.org.ar/docs/servicios/framset_servicios.htm
- **“La Incidencia del IVA, las Retenciones y las Mediciones de la Presión Tributaria en el Sector de Exportables: El Caso del Sector Agropecuario”**. Versión en Inglés **“VAT Incidence, Tax on Exports and the Measurement of Tax Burden on Tradable Goods: the Agricultural Sector Case”**. Documento de Trabajo N° 70,

Departamento de Economía, UNLP, 2007.
www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc70.pdf

- **Porto, A., Piffano, H. y Di Gresia, L. (2007): “El Aporte Tributario de la Cadena Agroindustrial (CAI)”**, Convenio Fundación Producir Conservando y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
http://www.producirconservando.org.ar/docs/servicios/framset_servicios.htm
- **“Las Mediciones de la Presión Tributaria en el Sector de Exportables: el IVA, las Retenciones y el caso del Sector Agropecuario”**, en colaboración con Mariano D’Amore, para *Concurso sobre Desafíos y Oportunidades para el Sector Agropecuario en el Siglo XXI*, Fundación Unidad, Bahía Blanca, 2007. Trabajo galardonado con el 1er. Premio 2007 patrocinado por la Fundación Unidad, la Sociedad de Acopiadores de Cereales de Bahía Blanca y el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur.
http://www.fundacionunidad.org/docs/Primer-Premio-Mediciones-de-la-Presi_n-Tributaria-en-el-Sector-de-Export.pdf
<http://www.acopiadoresdebahia.com.ar/Links/concursoAgronegocios/tabid/84/Default.aspx>
- **“Imposición al Sector Rural: Presión Tributaria, Valor de la Tierra y Derecho de Propiedad”** (Versión ampliada), Documento de Trabajo N° 77, Departamento de Economía, UNLP, 2009. Versiones en español y en inglés: "VAT Incidence, Tax on Exports and the Measurement of Tax Burden on Tradable Goods: the Agricultural Sector Case".
www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc77.pdf
 También en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Instituto de Metodología de las Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2009.
<http://www.ancmyp.org.ar/muestradetalle.asp?rubro=408&tipo=0&urlides=&descurl=>
- **“Una propuesta de cambio tributario: sustitución de las retenciones a las exportaciones agropecuarias y agroindustriales por un impuesto al valor de la propiedad rural libre de mejoras productivas”**, en colaboración con Adolfo Sturzenegger, XLV Reunión Anual de la AAEP, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 2010.
www.aaep.org
- **“¿Es posible un Acuerdo Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal?”**, Documento de Trabajo N° 78, Departamento de Economía, UNLP, 2010.
www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc78.pdf
- **Piffano, H y Sturzenegger, A.: “El impuesto Inmobiliario Rural**, Convenio Facultad de Ciencias Económicas, UNLP – ARBA, La Plata, 2011.
- **“Análisis Económico del Derecho Tributario”**, Centro de Estudios de Derecho y Economía, Maestría en Derecho y Economía. Cátedra Edmund S. Phelps, Facultad de Derecho, UBA, 2012 (en proceso de edición).

Trabajos de otros autores

- **Anchorena, J. (2010): “Derechos de exportación a la cadena agroindustrial: efectos sobre la recaudación tributaria de una reducción gradual de tasas entre 2010 y 2014”**, Área Agroindustria y Minería, Fundación Pensar, Buenos Aires.

- **Argañaraz, Mir, Ianero y Olivero (2010):** “Reducción de las retenciones a las exportaciones: El juego político desde el punto de vista fiscal”, IARAF, Informe Económico N° 68, Córdoba.
- **Bour E. (1982):** “Modelos de los Mercados Agropecuarios de Argentina”. Integra “La Imposición al Sector Agropecuario Bonaerense”.
- **Bour E. (1983):** “Los mercados agropecuarios en Argentina”, Universidad de Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina.
- **Buchanan, J. y Tullock, G. (1962):** "*The calculus of consent*", University of Michigan Press.
- **Capello, M. (2012):** “La Presión Fiscal General y del Sector Agropecuario en los Números Macroeconómicos”; presentación en Seminario Sociedad Rural Argentina; IERAL, Buenos Aires.
- **Cohan, L. (2012):** "El aporte de la cadena de soja a la economía argentina", 1ª Ed., Tigre.
- **Colbert, Jean-Baptiste (1661; 1665):** Cita de la referencia y antecedentes de su biografía como Intendente de Finanzas de Francia en 1661 y Supervisor General de la Administración de Finanzas de Francia en 1665:
<http://www.dico-citations.com/l-art-de-l-imposition-consiste-plumer-l-oie-pour-obtenir-le-plus-possible-de-plumes-avant-d-obteni-colbert-jean-baptiste/>
- **Colomé, R. (1977):** “Funciones de Oferta Agropecuaria de la Región Pampeana en el Período 1940-1960”, *Revista de Economía*, No 25, Banco de la Provincia de Córdoba.
- **Coughlin, J. A. (1999):** “Land Value Taxation and Constitutional Uniformity”, *Geo. Mason L. Rev., Winter*, Vol. 7, No. 2.
- **Courtuois, S. (Director) (1997):** “*El libro negro del comunismo, crímenes, terror y represión*”, Édit. Robert Laffont, París, 1997. Traducido al español: Espasa-Calpe, Madrid (1998).
- **CRA (2012):** “Programa Ganadero CRA”, Confederaciones Rurales Argentinas, en *Aportes para una Política de Estado*, Buenos Aires.
- **CREA (2012):** “Presión Tributaria”, Enfoques Económicos, I+D, Movimiento CREA, Buenos Aires.
- **Díaz Alejandro, C. (1975):** “Ensayos sobre la historia económica argentina”. Ed. Amorrortu.
- **Dieguez, H. (1969):** "Argentina y Australia: algunos aspectos de su desarrollo económico comparado", *Desarrollo Económico*, N° 32, enero-marzo.
- **Di Gresia, L. (2009):** “Impacto federal de reformas tributarias. Una aproximación de equilibrio general computado”, *Anales de la XLIV Reunión Anual de la AAEP*, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

- **FAO (2008):** “*El Estado de la Agricultura y la Alimentación 2008*”, “*Pagos por Servicios Ambientales (PSA) de Paisajes Agrícolas*”. http://www.fao.org/es/esa/pesal/index_es.html
- **Feldstein, M. (1972):** “Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices”, *American Economic Review* 62, 32-36.
- **FIEL (1998):** “*La Reforma Tributaria en Argentina*”, Buenos Aires.
- **Fogarty, John; Gallo, Ezequiel; Dieguez, Héctor; (1979):** “*Argentina y Australia*”, *Serie Jornadas Instituto Torcuato Di Tella, Editorial del Instituto*.
- **Garzón, J. M. (2012):** “Un análisis acerca de la aplicación de derechos de exportación sobre la carne bovina en el período 2002/2011”; presentación en Seminario Sociedad Rural Argentina; IERAL, Buenos Aires.
- **George, H. (1879):** “*Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth*”, Garden City, NY: Doubleday, Page & Co.
- **Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. (2008):** “**Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso**”. *Mimeo*. Reelaborado como “Reflexiones y Propuestas de Políticas para Mejorar la Distribución del Ingreso en Argentina”, Keifman, Saúl N. (ed.), Oficina Internacional del Trabajo, 1ra. Edición. Buenos Aires. Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA: “Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización”, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa, 2009.
- **Griffith, G., l’Anson, K., Hill, D. y Vere, D. (2001):** “**Previous Supply Elasticity Estimates For Australian Broadacre Agriculture**”, *Economic Research Report N° 6*, NSW Agriculture, Australia.
- **Grobocopatel, G.:** “**Brasil y la Argentina, un camino común**”, *La Nación*, 7-12-2012
- **Herrou-Aragón, A. (2007):** “**Agricultural Supply Response in the Argentinean Economy**”, *Revista Económica*, Año LIII, N° 1-2, Enero-Diciembre. La Plata.
- **IMF Fiscal Affairs Department (2000):** “Recent Experience with the Value-Added Tax - An Overview”, Washington, D. C. *Mimeo*.
- **Liberati, P. (2001):** “The Distributional Effects of Indirect Tax Changes in Italy”, *International Tax and Public Finance* 8, 27-51.
- **Llach, J., Harriague, M. y O’Connor E. (2004):** “**La Generación de Empleo en las Cadenas Agroindustriales**”. Fundación Producir Conservando.
- **Llach, L. (2012):** “**La omisión de Axel Kicillof**”, *Blog La Ciencia Maldita, La Nación*, Edición del 23 de octubre. <http://blogs.lanacion.com.ar/ciencia-maldita/>
- **Mundlak, Y., Cavallo, D. y Domenech, R. (1989):** “**Agriculture and Economic Growth in Argentina, 1913-1984**”. Research Report 76, IFPRI, November 1989.

- **Navajas, F. (2012):** “En busca del tipo de cambio perdido”, *Ámbito Financiero*. Jueves, 25 de octubre.
- **Nogués, J. (2012):** “Agro e Industria: del centenario al bicentenario”, Conferencia en la XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Facultad de Ciencias Económicas, UNPSJB, Trelew.
- **Nogués, J. y Porto, A. (Coordinadores) (2007):** “*Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la Cadena Agroindustrial*”, Foro de la Academia Agroindustrial de Argentina, Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas UNLP. http://www.foroagroindustrial.org.ar/doc_tra.php
- **Nuñez Miñana, H. (1985):** “Validez Actual del Impuesto a la Renta Neta Potencial de la Tierra en Argentina”, *Desarrollo Económico*, Nº 98, Vol. 25, Buenos Aires.
- **Posner, R. A. (1986):** “*Economic Analysis of Law*”, Little, Brown, (3rd Ed). Boston.
- **Reca, L.G. (1980):** “Argentina: Country Case Study of Agricultural Prices and Subsidies”, World Bank Staff Working Paper No 386, April 1980.
- **Roulet, N. E. (2012):** “Tributo inmobiliario Rural en la Provincia de Córdoba: Un aumento sin parámetros lógicos”, *Economía & Negocios*. <http://www.cuencarural.com>
- **Rossignolo, D. (2007):** “Análisis de las retenciones a las exportaciones y proyecciones sobre su sustentabilidad”, PNUD.
- **Stiglitz, J. E. (1987):** “Some theoretical aspects of agricultural policies”, *World Bank Res Obs (WBRO)*. <http://wbro.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/2/1/43>
<http://wbro.oxfordjournals.org/cgi/reprint/2/1/43>
- **Sturzenegger, F. y Flores Vidal, M. (2009):** “Evaluación de una propuesta sobre las retenciones del complejo agroindustrial”. Documento de trabajo. Fundación Pensar. Buenos Aires.
- **Sturzenegger, A. C. (1990; 2007):** “Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Argentina”, *World Bank Comparative Studies*, Washington DC, World Bank; Y “Discriminación al Agro en Argentina, 1960-2005”, *Asociación Argentina de Economía Política*, Bahía Blanca. (www.aaep.org).
- **Sturzenegger, A. C. (1984):** “Mercado, plan, crecimiento, estabilización en Argentina”, *Ensayos Económicos*. Banco Central de la República Argentina (BCRA), Septiembre.