

Dra. CPN Claudia C. Ameriso



CAMINO DE REGRESO AL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA: UNA CONCERTACIÓN SOLIDARIA

**COLECCIÓN PERSPECTIVAS/PROSPECTIVAS
SERIE FISCALIDAD Y GOBIERNOS LOCALES
N°1 AÑO 2021 - ISSN 2718- 8922**



**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS**

UNR

**CAMINO DE REGRESO AL FEDERALISMO
FISCAL EN ARGENTINA:
UNA CONCERTACIÓN SOLIDARIA**

Dra. CPN Claudia C. Ameriso

Serie: Fiscalidad y Gobiernos locales. Nro. 1. Año 2021

Serie Fiscalidad y Gobiernos locales - ISSN 2718- 8922

Colección Perspectivas/Prospectivas – ISSN 2718- 7306

Editor responsable Prof. Darío Maiorana

Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR

Diseño de tapa: Luciano Duyos.

Ilustración: “La Lechuza” de Marcelo Gonella realizada con bolígrafo sobre papel.

Coordinadora gráfica: Adriana Palma.

La serie **Fiscalidad y Gobiernos locales** perteneciente a la Colección *Perspectivas/Prospectivas* es una edición y publicación online del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario.



Dirección: Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR, Maipú 1065 3° piso of 309, Rosario, Argentina;
Tel: (0341) 4802781; mail: cei@unr.edu.ar

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
ARGENTINA: PAÍS FEDERAL	5
SISTEMA TRIBUTARIO	11
EL IMPUESTO PROVINCIAL “SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS” EN ARGENTINA	16
ACUERDOS FISCALES	19
CONSIDERACIONES FINALES	27
BIBLIOGRAFÍA	30

INTRODUCCIÓN

Las finanzas públicas estudian el proceso ingreso-gasto llevado a cabo por el Estado, permitiendo determinar la forma en que éste logra los fines perseguidos y las consecuencias de dicho proceso. Ellas son relevantes para comprender los procesos económicos de un país y de su desarrollo.

A lo largo del tiempo, la transformación conceptual sobre lo que es la “economía” -espacio en el que se dirimen intereses y poder- y la “política” -ordenadora del mundo económico-, constituye un aporte esencial. Desde esta concepción, la economía tiene por base las relaciones entre los hombres en el proceso de producción, distribución y consumo de los bienes; las relaciones que se derivan de una determinada división del trabajo a nivel nacional o internacional y que están vinculadas con las clases sociales y, a través de ellas, con el poder del Estado y son, por lo tanto, políticas. En cambio, para la corriente ortodoxa las relaciones de los individuos con los objetos -del comprador o el vendedor con el bien transado en el mercado- priman por sobre cualquier otro tipo de lazos. El rol económico del Estado es fundamental, no se corresponde con una interferencia externa; la actividad financiera del Estado no es sólo una suma de instrumentos de política económica, representa en realidad, un sistema económico distinto de la economía de mercado, pero interdependiente.

Los fines del Estado son determinados por consideraciones culturales, sociales, religiosas, económicas, geográficas, etc., que cambian con el transcurso del tiempo. Es así que las necesidades se hacen públicas, en un momento dado, cuando el Estado las asume como propias, y procura, con medios alternativos, su satisfacción. Para ello debe realizar determinadas erogaciones y la forma de financiarlas será a través de los recursos o ingresos que debe obtener, principalmente a través de la entrega de flujos monetarios por parte del sector privado al Estado.

En Argentina, la búsqueda de una sociedad más cohesionada e integrada territorialmente, con acceso a los servicios públicos y sociales para toda la población, sigue siendo una asignatura pendiente. Altos niveles de pobreza y desigualdad plantean fuertes tensiones, que conllevan el repensar el papel del Estado en el

desarrollo económico y el bienestar general de cara a una sociedad más igualitaria, postulan los Especialistas.

La situación plantea importantes retos, habiendo quedado en evidencia las falencias de la visión que confiaba al mercado la solución de los problemas relacionados con el crecimiento y la distribución de sus frutos. La agenda es sumamente compleja y presenta diversos ejes que no siempre son complementarios; las prioridades deben definirse en función de las necesidades específicas y sus posibilidades efectivas de realización.

La situación de inequidad demanda reformas en el diseño e implementación de políticas públicas -entre ellas la fiscal- que atiendan, simultáneamente, a la consolidación de un desarrollo económico-social estable en el tiempo, y consigan mejoras que permitan asegurar la efectiva igualdad de derechos para todos los ciudadanos.

Gómez Sabaini¹ señala que la “calidad” de los sistemas tributarios utilizados por cada sociedad (incluida Argentina, entre otros países que menciona) es una muestra del grado de desarrollo, de la cultura y de la sofisticación de la misma. Observa que las estructuras tributarias basadas principalmente en hechos (importar, consumir o transferir bienes) y no en personas (obtener rentas o ingresos), y donde los gravámenes se aplican sin considerar la capacidad contributiva de los ciudadanos, resultan ser propias de sociedades en las que aún no se han resuelto dilemas básicos de organización social, de cohesión, de convivencia ciudadana y donde no está presente un pacto social que arbitre entre los distintos actores. En estos casos -agrega- impera un alto grado de inequidad, incumplimiento de las normas y, eventualmente, éstas son dictadas para satisfacer a los grupos de presión.

La hora de los acuerdos fiscales toca a su fin. Como lo han reconocido recientemente las autoridades políticas y ha sido expresado en innumerables oportunidades por la doctrina especializada se requiere una *redefinición de los esquemas impositivos* para consolidar las reformas en proceso y así promover un

¹ “La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso”; Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef-Compiladores; Cap. III.; CEPAL; Julio, 2011.

entorno macroeconómico estable; que comprometa a los fiscos nacional, provinciales y municipales a usar eficientemente los recursos; que contemple mecanismos transparentes de acción pública; que prevea la equidad como objetivo importante, y que contribuya a afianzar la institucionalidad democrática. Puesto que no es difícil estar de acuerdo con estos objetivos, la pregunta que surge es cómo alcanzarlos y hacerlos efectivos para mejorar el funcionamiento del Estado y, más específicamente, de la política fiscal.

Podría afirmarse que cuando los gobiernos sub-nacionales son dependientes de las transferencias del gobierno central para obtener sus ingresos, se les reduce la libertad y su capacidad para gestionar el cumplimiento de sus propios objetivos, que son (o debieran ser) los de sus vecinos. Resulta saludable que se busque maximizar aquellas opciones de políticas que les permitan el *incremento de sus propias fuentes de recursos*, de manera que ello los induzca a *asumir y transparentar el “costo de la provisión de los bienes y servicios locales”*, fomentando la eficiencia, de modo que los impuestos sean diseñados como herramientas para promover un desarrollo equilibrado y responsable. Una mayor recaudación propia a nivel sub-nacional impulsa una mayor autonomía y esfuerzo público para implementar políticas más adaptadas a las necesidades y preferencias de la población beneficiaria.

Un mayor grado de autonomía de las jurisdicciones locales (ingresos/gastos públicos) suscita que el ciudadano tenga una mejor idea del costo de la provisión de los bienes públicos, en términos de impuestos que debe pagar para financiarlos y así, pueda monitorear más de cerca la gestión pública con el objeto de velar por el uso adecuado de sus impuestos. Ello induce a un mejor desempeño del Estado Local y constituye una buena motivación para que los contribuyentes paguen sus impuestos, generando un círculo virtuoso: “impuestos, participación y control de la población sobre las decisiones presupuestarias, gobernabilidad y calidad de las políticas públicas”; sostienen los Especialistas. Agregan que las fuentes de financiamiento alternativas al esfuerzo tributario, distancia a los ciudadanos del “proceso tributario”, ya que los ingresos no pesan en forma directa en sus bolsillos.

W. Agosto describe que la situación fiscal de nuestro país en los últimos años podría resumirse en tres cuestiones centrales: gasto público en niveles récords,

presión tributaria alta con impuestos de baja calidad, y severo desequilibrio fiscal, lo cual ha requerido alternativamente de financiamiento inflacionario vía emisión monetaria y/o endeudamiento. Argentina tiene indicadores de gasto público y presión tributaria similares a los de los países desarrollados, pero su provisión de bienes públicos difiere notablemente en cantidad y calidad a la de esas naciones.

Afirma que el sistema tributario argentino se caracteriza por su complejidad, ineficiencia, falta de equidad y elevados niveles de evasión. Para sentar las bases de una reforma integral que se sostenga a largo plazo, deben contemplarse todos esos aspectos. La iniciativa está en la agenda de prioridades del Gobierno -dice- y se percibe un cierto grado de consenso respecto de la necesidad de reformar el sistema actual, aunque no parece ocurrir lo mismo con relación a cómo hacerlo.

Otros Expertos opinan que los diagnósticos sobre la coparticipación federal de impuestos y demás regímenes de relacionamiento fiscal entre nación y provincias son consensualmente pesimistas. Las instituciones fiscales federales -como otras tantas, en Argentina- se caracterizan por su complejidad, volatilidad e irracionalidad. Las conclusiones a las que arriban en general, son desalentadoras y sugieren que los argentinos hemos construido a través de las décadas una "variedad de federalismo" mucho menos que óptima.

ARGENTINA: PAÍS FEDERAL

Argentina presenta profundas desigualdades estructurales entre las Provincias que conforman la Nación, que se manifiestan en múltiples dimensiones: en la concentración demográfica y productiva, en su correlato de disparidades socio-económicas y en la calidad de vida en las distintas jurisdicciones.

El denominador común detrás de estas desigualdades se encuentra en el mercado de trabajo, en las capacidades de la población para adaptarse al trabajo en el siglo XXI, lo que incluye las condiciones de las empresas para crear más y mejores

empleos formales. Según Rappoport y Sotuyo² ni las políticas nacionales, ni la intervención de los gobiernos provinciales, ni los sistemas de transferencias verticales han permitido reducir las asimetrías de los distintos entramados productivos y mercados de trabajo entre las provincias, a pesar de que el objetivo explícito del sistema de transferencias entre la Nación y las Provincias -art. 75 de la CN- es el de dar prioridad “al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Aparentemente el diseño del sistema de transferencias de impuestos -aún cuando favorezca a las Provincias con menor desarrollo relativo- no necesariamente hace viable “el logro de un grado equivalente de desarrollo”.

Fundamentan los Autores el enfoque, argumentando que el Poder Ejecutivo necesita del Congreso y, particularmente, del Senado para asegurar la gobernabilidad del país, y el camino es el de los gobernadores provinciales urgidos por necesidades económicas y, primariamente, por pagar los sueldos de los empleados de provincias y municipios. En segundo lugar, si las arcas nacionales lo permiten, esos mandatarios requieren obra pública que se note, o sea que impacte en la decisión del voto. Por el otro lado, la gobernabilidad para un gobernador está determinada por “el voto que viene de abajo” y el “dinero que viene de arriba”. Sin el dinero que emana del gobierno nacional, los gobernadores ven dificultada la gobernabilidad y, a la hora de las decisiones de gasto, no necesariamente las políticas de desarrollo -que son de largo plazo- sostienen el consenso y el voto popular, aún cuando resuelvan los problemas del crecimiento del empleo. A falta de puestos de trabajo privados, el empleo público es una solución que cierra el círculo y exagera las demandas hacia el gobierno nacional.

Entonces dicen, se cierra un acuerdo implícito entre la jurisdicción nacional y las jurisdicciones provinciales; un acuerdo de gobernabilidad precario, insostenible y conflictivo. Para el gobierno nacional se trata de satisfacer a los gobernadores para asegurar consensos en el Congreso Nacional y para los gobernadores, dada su

² Rappoport, L. y Sotuyo, M.; “Federalismo fiscal y gestión del desarrollo económico” en “La relación fiscal Nación-Provincias: lo que se discute, lo que falta discutir”; M. Garriga y W. Rosales (Editores); Edición de Económica; Rev. de la Fac. de Cs. Econ., UNLP, 2017.

estructura fiscal, se trata de usar el “dinero que viene de arriba” en primer lugar, para sueldos de empleados públicos y en segundo lugar, para obra pública con impacto electoral que, a menudo, está lejos de aquélla que mejora las condiciones de competitividad sistémica local, que ayuda a crear y sostener empleo privado. Obviamente, esta lógica corresponde principalmente a las provincias más pobres, cuyos mercados laborales son los más relegados. En las Provincias con estructuras productivas consolidadas, los gobernadores deben responder a una demanda social más compleja que incluye el desarrollo de las cadenas productivas locales. Pero en todos los casos, los sistemas provinciales que proveen de servicios para el desarrollo económico -cuando existen- son débiles en recursos económicos, humanos e institucionales y no están a la altura de la competencia internacional a la que están sometidas nuestras empresas.

Por su parte, H. Piffano aporta que la característica de la estructura fiscal federal de nuestro país -en la reciente década- muestra una presión tributaria creciente -cercana al 40%-, con una marcada diferenciación de los dos niveles de gobierno, nacional y sub-nacional, donde la Nación domina el ejercicio efectivo de la potestad tributaria, a diferencia del gasto, y el consecuente desequilibrio estructural.

Enseña que la literatura registra dos importantes corrientes doctrinarias sobre el federalismo fiscal³: la del enfoque normativo tradicional, identificada por la figura de R. Musgrave, y la variante más moderna del enfoque positivo (escuela del Public Choice), identificada con la figura del Nobel J. Buchanan (1986), corriente que ha dado nacimiento a una nueva calificación identificable como la “teoría del federalismo fiscal de segunda generación” (Oates y Zodrow).

El enfoque normativo tradicional separa sus recomendaciones sobre asignación de potestades por el lado del gasto y por el lado de su financiamiento e induce a un resultado estructural fiscal claramente superavitario a nivel federal, y deficitario a nivel sub-nacional. De hecho, esto implica la necesidad de un sistema importante de

³ Según López Accotto y Otros, el “federalismo fiscal” es el sistema de organización territorial de un Estado en el que las unidades políticas que la componen (provincias o estados), a partir de un acuerdo de mutua confianza y beneficio, mantienen su autogobierno en una parte importante y delegan a un poder central ciertas competencias esenciales. Se trata de un acuerdo federal como solución a conflictos que pudieran existir entre las regiones o provincias integrantes del pacto.

transferencias verticales. El enfoque positivo, por su lado, enfatiza la necesidad de no separar la decisión de gasto con la de su financiamiento; es decir, la noción wickselliana de “correspondencia fiscal” o principio de “accountability”. Los teoremas como el de la “teoría de los clubes” (Buchanan), el “voto con los pies” (Tiebout) o el “teorema de la descentralización” (Oates), plantean la incidencia “beneficiosa”, desde el punto de vista de la asignación de recursos, si los votantes tienen razonablemente identificado el costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos y las opciones de bajo costo de transacción para el cambio o movilidad entre distintos distritos o regiones.

Rossignolo enuncia que se distinguen entre dos tipos de externalidades⁴ interjurisdiccionales originadas por la tributación: las externalidades horizontales y las verticales: las “externalidades fiscales horizontales” provienen de la competencia por impuestos y corresponden al efecto que produce una disminución de la base imponible que provocan los impuestos aplicados sobre bases móviles en una jurisdicción, debido a la migración de la base hacia otra región con menores alícuotas, lo que conlleva un incremento en la base de la otra jurisdicción. En este sentido, la región bajo análisis tenderá a gravar a la base móvil con una alícuota demasiado baja, lo que le hará proveer una cantidad sub-óptima de bienes públicos.

La “externalidad vertical”, entretanto, proviene de la financiación concurrente, a partir del hecho de que diferentes niveles de gobierno (provincias o estados y gobiernos municipales o comunales, o gobierno federal y gobiernos de nivel intermedio) graven la misma fuente de imposición superponiendo sus poderes tributarios.

R. Bird⁵ considera que desde el punto del federalismo fiscal se deben evaluar cuatro grandes asuntos:

- 1) **quién hace qué**, “asignación de gastos”, cuya respuesta depende también de la calidad con que se hagan las cosas;

⁴ Se entiende por externalidad la “influencia entre unidades económicas, de tal forma que la conducta de una de ellas se vea afectada por decisiones tomadas por otra unidad”; Nuñez Miñana, H., “Finanzas Públicas”.

⁵ Bird, Richard; “Intergovernmental fiscal relations in Latin America: policy design and policy outcomes, Washington DC/BID, 2002.

- 2) **quién cobra qué impuestos** y la efectividad con que lo hace, “asignación de ingresos”;
- 3) **cómo resolver la inevitable brecha o desequilibrio entre ingresos y gastos** de los gobiernos locales que se genera al resolver las dos primeras preguntas; y
- 4) **hasta qué punto deberían ajustarse las diferencias en necesidades y capacidades** entre las distintas unidades de gobiernos de nivel diferentes; “brecha o desequilibrio horizontal”.

Porto por su parte, presenta su postura del tema desde el enfoque de la “descentralización fiscal” señalando que, para que funcione adecuadamente el sistema, es necesario que se cumplan ciertos requisitos, que resume en el “principio de correspondencia”, con tres dimensiones:

- a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos,
- b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar y
- c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

Si se verifican los tres requisitos dice que existirá una restricción política y presupuestaria fuerte: los políticos serán votados por los contribuyentes, el político que gasta será el que recauda y los beneficios y costos se concentrarán en la región en la que el político es votado.

Aporta que los principales rasgos de la organización federal en la Argentina revelan que hay importantes apartamientos de las condiciones requeridas para el funcionamiento adecuado de la descentralización fiscal: hay grandes diferencias entre las áreas que reciben los beneficios y las que cargan con los costos, hay divergencias entre los responsables de gastar y los de recaudar y entre la responsabilidad del financiamiento y la responsabilidad política. Concluye, que muchas de esas divergencias resultan del mal diseño y funcionamiento de los instrumentos fiscales que regulan la relación Nación-Provincias. Para su re-diseño debería tenerse en cuenta - aporta- que el “medio ambiente” de los gobiernos sub-nacionales de la Argentina hace

que no sea posible implementar en forma estricta el “principio de correspondencia fiscal”, lo que obliga a un diseño inteligente de las políticas de descentralización fiscal, tanto de gastos como de impuestos. Las transferencias de recursos entre regiones - entre provincias y entre las municipalidades dentro de una provincia- seguirán existiendo y se requerirá perfeccionar los regímenes que las regulan, que adolecen de importantes fallas; mientras que el cambio en el rol de los niveles superiores de gobierno -principalmente el gobierno nacional- es una pieza importante. Deberían alejarse de la puja por la distribución de los recursos (mediante la sanción de regímenes de distribución con reglas claras, transparentes, estables y no negociables) y concentrarse en crear y transferir tecnologías para el buen funcionamiento de los servicios públicos y para el mejoramiento de los sistemas tributarios y de recaudación. Las decisiones fiscales centralizadas conspiran contra el cumplimiento del principio de correspondencia en sus tres dimensiones. Esta ha sido una práctica usual en la organización fiscal argentina que ha vaciado al federalismo de contenido sustantivo, sentencia.

Gervasoni y Porto concluyen que el gran desafío que plantea el federalismo argentino, tanto en lo político como en lo económico, es superar las fuerzas que debilitan la estructura y el funcionamiento del sistema federal. Esas fuerzas son de dos tipos: a) la intromisión del gobierno central que disminuye el poder de los gobiernos descentralizados y puede llevar a la destrucción de la estructura federal y b) los comportamientos oportunistas de los gobiernos descentralizados que buscan obtener beneficios para sus jurisdicciones transfiriendo los costos al resto del país. La estabilidad y gobernabilidad del sistema fiscal es un delicado equilibrio entre esas dos fuerzas.

SISTEMA TRIBUTARIO⁶

Se pregunta el Prof. Romero⁷: ¿qué fuerzas son las que condicionan la estructura fiscal de un país? o, lo que es igual: ¿qué fuerzas condicionan la presencia actual y futura de los diversos impuestos en una estructura fiscal dada? Enseña que las respuestas que los hacendistas han tratado de ofrecer a estas decisivas preguntas pueden ordenarse según la utilización de tres aproximaciones diferentes:

- a) Han sido varios los hacendistas que han tratado de relacionar la estructura fiscal con las fases del desarrollo económico. Quizá los dos análisis más destacados a este respecto, son los de H. Hinrichs y R. Musgrave.
- b) Una interpretación diferente de los factores condicionantes de la estructura fiscal es la ofrecida por los sistemas fiscales históricos. Como Schmolders afirma, la creación de las estructuras fiscales se realizó en Europa a partir de dos conceptos diferentes que configuraron estructuras tributarias distintas: impuestos reales e impuestos personales.

Estos dos sistemas tributarios están separados por dos conceptos económicos muy distintos que constituyen el objeto de la imposición directa. Los sistemas reales que pretenden gravar el producto (resultado económico asociado a un proceso de producción, en su más amplio sentido) y los sistemas personales que procuran gravar la renta.

Desde comienzos del siglo pasado el sistema de distribución personal de los impuestos basado en la renta se abre paso como una forma “moderna” de entender la imposición y plegarla a las exigencias valorativas de las diferentes sociedades y a las

⁶ Los sistemas tributarios tienen como principal objetivo recaudar ingresos para el funcionamiento del Estado, proveer bienes y servicios públicos y financiar el gasto público social, entre otras acciones. Es frecuente también, que los gobiernos usen la estructura tributaria para promover ciertos objetivos de política económica, entre otros el de incentivar el ahorro y la inversión, estimular el empleo o proteger la industria nacional, y promover o desincentivar consumos de ciertos bienes y servicios. En los casos en que se utilizan desgravaciones para perseguir esos objetivos, el sistema tributario cumple un rol similar al del gasto público, pero por la vía de la renuncia del Estado a la recaudación que le correspondería obtener de determinados contribuyentes o actividades. Esta renuncia es lo que se conoce como gasto tributario (Agostini y Jorratt, 2013).

⁷ <https://jromero.webs.ull.es>

características que las distintas economías fueron incorporando al lograr su desarrollo con el transcurso del tiempo.

- c) La estructura fiscal de un país recibe periódicamente impulsos de cambio que provienen del diseño de reformas fiscales, cuyo propósito rector permite conocer las estructuras tributarias que se proponen y los cambios que se propugnan para el cuadro de impuestos vigentes.

Aporta Romero que la suma total de impuestos existentes en un país en un determinado momento constituye su “estructura tributaria”, que es siempre un producto de la historia fiscal de cada país. La existencia de los distintos impuestos, su configuración, la técnica utilizada en su aplicación y su posible desarrollo futuro están estrechamente ligados a la peculiar evolución histórica en cada país. Agrega que la doctrina se muestra más exigente cuando se enfrenta con la noción de “sistema tributario”, concepto que no sólo implica cierta coordinación de los diferentes impuestos entre sí, sino de éstos con el sistema económico dominante y con los fines fiscales y extrafiscales de la imposición. Concluye, que un sistema tributario es racional cuando responde a lo fines políticos del Estado, al esquema de vida social que éste intenta realizar.

La obra de Neumark⁸, ofrece un amplio abanico de 18 principios como soporte básico de un sistema impositivo. El Prof. Romero destaca a modo de resumen, cuatro grandes principios:

1. Principio de simplicidad. El sistema tributario debe resultar sencillo y cómodo, tanto para el Contribuyente como para la Administración. Lo anterior supone la necesidad de minimizar tanto los costes que el cumplimiento de las obligaciones tributarias supone para los ciudadanos como los propios costes de gestión del sistema para la Administración. Algunas exigencias de este principio son:

- Las normas tributarias han de ser claras, transparentes y sencillas.
- Las reformas continuas del sistema tributario añaden complejidad y generan inseguridad jurídica.

⁸ Neumark, Fritz; “Principios de la imposición”; Instituto de Estudios Fiscales de España; Madrid, 1973.

- Se deben generalizar los sistemas de pagos a cuenta, a fin de acercar en el tiempo la obligación de contribuir con la realización del hecho imponible.

2. Principio de suficiencia. Los recursos tributarios han de ser suficientes para financiar el gasto público. El corolario de este principio es la regla del equilibrio presupuestario. Las figuras que favorecen este principio son, entre otras, las siguientes:

- El sistema tributario ha de ser realmente progresivo.
- Los tributos han de ser claramente percibidos por el ciudadano, lo que supone la necesidad de eliminar aquellos elementos del sistema que generan «ilusión fiscal». Esto supone, entre otras cuestiones, que sean preferibles los impuestos directos a los indirectos.

3. Principio de equidad. Existe unanimidad en la doctrina en considerar que el cumplimiento de este principio exige la aplicación del criterio de capacidad de pago frente al criterio del beneficio para la distribución de la carga tributaria. Junto a este aspecto cabría destacar:

- Generalidad en el pago de los impuestos. Según nuestra Constitución «todos contribuirán al sostenimiento del gasto público...». Sin duda el fraude fiscal, si es generalizado supone el mayor atentado al principio de justicia.
- Igualdad. El sistema tributario ha de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. La igualdad o desigualdad viene dada por la distinta capacidad de pago de los contribuyentes.

4. Principio de neutralidad. Los impuestos deben alterar lo menos posible las decisiones de los agentes económicos sobre producción, consumo y ahorro; oferta de trabajo y ocio, etc. Se parte de la hipótesis de que el sistema de precios que genera el mercado hace que productores y consumidores asignen de forma óptima sus recursos. Si los precios relativos se ven alterados por los impuestos, es evidente que provocarán distorsiones en las decisiones óptimas de los agentes económicos.

No es ninguna novedad que la política tributaria transita entre consensos y conflictos. Podrá haber consensos en cuanto a la necesidad de corregir la baja capacidad recaudatoria, en lo referido a reducir la evasión fiscal, en lo que hace a iniciar acciones globales para reducir la elusión proveniente de las multinacionales y de los individuos de elevado patrimonio, en evitar distorsiones en la aplicación de los impuestos; pero perduran disensos significativos en cuanto a los objetivos últimos de los sistemas tributarios. El objetivo de favorecer la redistribución del ingreso y la riqueza mediante estos instrumentos enfrenta objeciones; de hecho, la idea de fortalecer determinados tributos y las acciones destinadas a ello, suscita amplios conflictos de interés. Ello se explica por muchas razones, denominadas de economía política, concepto que caracteriza la imposibilidad de llevar a cabo reformas significativas por la multiplicidad de intereses y de presiones sectoriales provenientes de diversos actores políticos y sociales, apuntan los Especialistas.

Lora lo ha expresado diciendo que “...las estructuras fiscales pueden ser explicadas como el producto de características estructurales de las economías, elementos de diseño de los sistemas tributarios y fiscales y factores políticos e institucionales. Mientras que los economistas por lo general otorgan más importancia a los dos primeros grupos de variables, los politólogos y sociólogos han puesto el énfasis en el tercer grupo de variables”. Aporta que ha habido un acercamiento muy saludable entre ambos enfoques, que ha llevado a reconocer que los tres grupos de variables interactúan entre sí en formas complejas, y que las transformaciones duraderas en las estructuras fiscales suelen ser el resultado de cambios simultáneos en varios de estos factores y no el producto de la manipulación aislada de ninguna variable en particular. Los economistas han tenido que aceptar -agrega- que el problema fiscal o tributario no se reduce al diseño técnico de los regímenes de impuestos, como tampoco al establecimiento de ciertas reglas de control del gasto o del déficit fiscal. También han tenido que reconocer que “...aquéllo que en forma vaga se denomina “falta de voluntad política”, y que implícitamente le atribuye la responsabilidad del problema fiscal al gobierno o al congreso, es en realidad un entramado complejo de restricciones políticas, institucionales y sociales, es decir, de economía política, que limitan las posibilidades usualmente bien intencionadas de los gobiernos o de sus ministros de finanzas”.

Gómez Sabaini y Morán recuerdan que América Latina en las últimas décadas, tuvo una fuerte tendencia a la descentralización que se vio reflejada en los países federales por el traspaso de parte de las funciones del gobierno federal hacia los niveles inferiores de gobierno. El resultado común de esos procesos y reformas ha sido la alta asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno. Este desequilibrio es consecuencia de los desajustes, o la falta de correspondencia entre la distribución vertical de competencias -y, por lo tanto de responsabilidades de gasto- y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales, necesidades de financiamiento, entre los distintos niveles de gobierno.

Aunque la asignación de responsabilidades del gasto a los gobiernos sub-nacionales es importante, la forma en cómo se financien tales servicios es una preocupación clave. El financiamiento es logrado mediante tres modalidades: a) generación de recursos propios, ya sean tributos u otros ingresos no tributarios (regalías, tasas municipales, derechos, etc.); b) transferencias intergubernamentales y c) endeudamiento sub-nacional; o una combinación de las tres.

En la mayoría de los países con cierto grado de descentralización fiscal se puede comprobar una elevada dependencia de los gobiernos sub-nacionales respecto del sistema de transferencias con el que cada gobierno central complementa el financiamiento de sus responsabilidades de gasto, es decir la provisión de bienes públicos a sus ciudadanos. Según datos de CEPAL (Julio 2011), en México los ingresos por transferencias de los respectivos gobiernos sub-nacionales alcanzaron un valor de 8,3% del PIB en 2010, lo que equivale a más del 85% de los ingresos totales recibidos por estas entidades. En Argentina: 9,8% del PIB en 2010; en Bolivia (Estado Plurinacional de): 7,8% y en Ecuador: 3,5%; también la importancia de este tipo de recursos supera el 60% del total ingresado a nivel sub-nacional.

Los impuestos que más frecuentemente se atribuyen a las instancias sub-nacionales son aquellos que gravan la propiedad, las licencias de vehículos automotores, las tasas por servicios específicos, así como ciertas tasas municipales, en todos los cuales el potencial de generación de ingresos es relativamente limitado en comparación con las bases tributarias atribuidas a los órganos centrales, tales como el IVA o los impuestos sobre la renta.

En los países de la región que registran la mayor carga tributaria en sus niveles sub-nacionales se destaca también la relevancia de algunos impuestos generales al consumo, los cuales se han transformado en los últimos años en la principal fuente de recursos tributarios propios de su respectivo nivel de gobierno. A fin de suplir las deficiencias en el nivel de la carga tributaria, la creación de gravámenes poco convencionales que generen amplia recaudación, sean de fácil manejo administrativo y ofrezcan pocas posibilidades de evasión, ha sido el camino seguido. Frente a estas ventajas los efectos distorsivos y el impacto sobre la eficiencia del sistema tributario han sido minimizados o considerados de menor importancia frente a la posibilidad de acceder a mayores ingresos. Es decir que se optó por las “salidas fáciles” sin apreciar suficientemente los costos económicos de las mismas. Algunos de los tributos aplicados se han orientado a gravar los activos brutos o ingresos brutos de las empresas.

EL IMPUESTO PROVINCIAL “SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS” EN ARGENTINA⁹

De los impuestos que se repiten en todas las jurisdicciones, el de mayor recaudación es el impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIB). El experto W. Agosto lo caracteriza como indirecto, real, plurifásico y acumulativo. En cuanto a lo primero, dice que se trata de un impuesto que grava el consumo como manifestación de capacidad contributiva, integra el precio del producto y se traslada a las siguientes etapas de la cadena de producción y comercialización. Al ser provincial, limita la facultad impositiva al principio de territorialidad. Con relación al hecho imponible, grava el ejercicio habitual y a título oneroso de las actividades desarrolladas en las jurisdicciones provinciales cualquiera sea el sujeto que la realice y su base imponible se determina en función de los ingresos brutos devengados por el ejercicio de la actividad gravada obtenidos en el ejercicio anual, pero sobre el cual se realizan anticipos mensuales.

Por otro lado, es un impuesto real, porque no tiene en cuenta las circunstancias personales del contribuyente -nivel de ingresos, cargas de familia, etc.- y proporcional,

⁹ Ameriso, Claudia C.; “¿Desarrollo, productividad y competitividad con el actual sistema tributario argentino?”; <https://www.academia.edu/43780311>

porque establece valores proporcionales del impuesto en función del monto operado. En virtud de no considerar la capacidad contributiva del sujeto de hecho sino solamente su consumo -la alícuota del impuesto es igual para distintos niveles de ingreso- se lo caracteriza como un impuesto regresivo.

Finalmente, una de sus características más difundidas es que se trata de un impuesto general a las ventas, plurifásico y acumulativo, que grava más de una vez la transferencia del bien o los insumos en las diferentes etapas del proceso productivo, y no permite deducir el impuesto pagado en la etapa anterior. Es plurifásico porque se aplica en todas las etapas de la actividad económica. Al funcionar como un impuesto en cascada sin compensación por créditos y ventas, provoca efectos de piramidación y acumulación, que se agravan con el aumento del número de transacciones que afectan al mismo bien, insumo o servicio. Este efecto acumulativo implica que la carga tributaria aumenta en mayor proporción que un impuesto como el IVA, en tanto que el efecto de piramidación se refleja en el hecho de que el encarecimiento para el consumidor en el precio de los bienes resulta mayor que el monto de impuesto que recauda el fisco.

El IIBB fue creado en 1977 y puesto en ejecución de inmediato en todas las provincias argentinas, en el marco de un cambio del esquema tributario nacional y provincial iniciado en 1974 con el reemplazo del impuesto a los Réditos por el impuesto a las Ganancias y seguido en 1975, con el IVA. Desde entonces –y más allá de los fundamentos teóricos que le dieron origen- se transformó en la principal herramienta de las economías provinciales después de la Coparticipación Federal. Es el principal tributo que administran las provincias argentinas, con una destacada presencia y tendencia creciente en su participación.

Recaudación de IIBB vs. Resto de Tributos			
(cuántas veces está contenido IIBB en el resto de tributos)			
PROVINCIAS	1993	2003	2015
BUENOS AIRES	1.2	1.9	3.5
CATAMARCA	1.7	2.6	4.3
CÓRDOBA	1.4	1.7	3.8
CORRIENTES	2.0	2.4	5.4

CHACO	4.0	8.3	6.8
CHUBUT	3.2	7.4	8.8
ENTRE RÍOS	0.7	1.2	1.7
FORMOSA	2.8	6.8	5.4
JUJUY	2.0	3.3	4.6
LA PAMPA	0.9	1.1	2.3
LA RIOJA	1.8	3.2	3.8
MENDOZA	1.6	1.3	3.8
MISIONES	2.3	3.8	10.7
NEUQUÉN	2.0	3.3	5.2
RÍO NEGRO	1.3	1.8	2.9
SALTA	4.2	3.9	8.5
SAN JUAN	1.3	1.9	2.9
SAN LUIS	1.7	2.8	3.5
SANTA CRUZ	3.5	7.2	15.4
SANTA FE	1.2	2.0	3.7
SGO. DEL ESTERO	1.6	2.5	3.1
TUCUMÁN	1.6	2.5	4.5
TIERRA DEL FUEGO	7.5	11.5	13.0
C.A.B.A.	2.5	2.6	3.0
TOTAL	1.6	2.2	3.6

Fuente: IARAF en base a DNCFP.

“Ingresos Brutos adquirió una importancia relativa significativa en la recaudación provincial en los últimos años, lo que obviamente disminuye la probabilidad de que su peso baje de manera rápida”, dijo Argañaraz¹⁰, director del IARAF. En promedio, representa tres de cada cuatro pesos de la recaudación propia de las provincias. Su peso en los ingresos totales varía de acuerdo con la proporción que tenga en cada una las transferencias de recursos del Estado Nacional. Por ejemplo en Chaco, una de las provincias más dependientes de la Coparticipación Federal, representó en 2018 el 8,2% del total de los recursos, pero el 77,3% si se miden sólo los ingresos tributarios provinciales.

¹⁰ Argañaraz, N., Barraud, A. y Manso, Julieta; “La estructura de recaudación de las provincias en 2018 no reflejó el aumento en la importancia del Impuesto Inmobiliario que alentaba el Consenso Fiscal”; Informe Económico; Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF); Buenos Aires, 31/03/2019.

Batíz¹¹ opina que pocos gravámenes en el país tienen un rechazo tan contundente y mayoritario como IIBB: empresarios, economistas y tributaristas coinciden en calificarlo como “regresivo” por entender que al aplicarse en toda la cadena de producción y comercialización sin posibilidad de deducción, termina encareciendo el bien o servicio en un efecto cascada que conspira tanto contra el poder adquisitivo de la población como contra la competitividad internacional, al tiempo que induce a la informalidad. Sin embargo, ese repudio generalizado no se traduce en su derogación o aunque sea, en una disminución de sus alícuotas. Los intentos de ello se remontan a 1993 y desde entonces IIBB sale indemne de todos los avances en su contra. Y lo que es peor -dice- con aumentos diferenciados en sus alícuotas.

ACUERDOS FISCALES

El 12 de agosto de 1993 se firmó la segunda edición (la anterior fue en 1992) del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” con el objeto de llevar a la práctica el pedido que se venía formulando desde diferentes sectores: terminar de una vez por todas con Ingresos Brutos. Siete provincias no suscribieron el Pacto ese 12 de agosto sino meses después, tras intensas negociaciones con la Nación. El propósito expreso del Pacto Fiscal era que, al menos en algunas actividades, ese impuesto quedara sin efectos a mediados de 1995. Pero en el medio, el “efecto tequila” obligó a postergar la decisión de manera indefinida.

En noviembre de 2017, 24 años después de la firma del citado Pacto, se concreta el “Consenso Fiscal” entre la Nación y 23 de las 24 jurisdicciones provinciales, como una herramienta de federalismo fiscal que propiciaba fundamentalmente, el inicio de un proceso de mutación de un tributo nocivo y objetable por un tributo técnicamente más eficiente, como un impuesto provincial a las ventas. En ese orden, se estableció un cronograma gradual de reducciones de alícuotas por sector que tendría que finalizar en 2022. Sin embargo, como en los anexos de la ley se hacía

¹¹ Batíz, Marcelo; “Ingresos Brutos: por qué desde hace más de 25 años fracasan todos los intentos por eliminar el impuesto”; Infobae Económico; 29/12/2019.

referencia a alícuotas máximas, sólo hubo que esperar dos meses para que algunas provincias las aumentaran para el sector comercial, aprovechando que las tenían en niveles inferiores a los topes.

Alícuotas máximas IIBB 2018-2019. Variación Síntesis	
CUMPLIMIENTO CONSENSO FISCAL 2019	CANTIDAD
Jurisdicciones que tienen que disminuir alícuotas	22
Jurisdicciones ubicadas por debajo del límite	2

Asimismo, las provincias firmantes se comprometían a cumplir una serie de obligaciones que apuntaban a la gestión de gobiernos responsables fiscalmente, a la contracción de la conflictividad judicial, a la reducción de la presión tributaria consolidada y a la generación de mejores condiciones de desarrollo económico.

Sin embargo, en Diciembre de 2019, la mayoría de los gobernadores que acordaron en 2017 la rebaja gradual de Ingresos Brutos, convinieron su suspensión por 12 meses, con el objetivo de su reformulación, dadas las complicaciones en las condiciones de la macroeconomía y en el escenario fiscal.

Especialistas de la Oficina Técnica de Presupuesto de la Legislatura de la provincia de Córdoba, en Febrero/2019 informaron que la presión tributaria del consolidado de provincias argentinas había aumentado a lo largo de los últimos 20 años, pasando la recaudación de representar un 3,6% del PIB en 1998 a un 5,6% del PIB en 2018 (un incremento del 54% en todo el período analizado). Apuntan que ese resultado surge, principalmente de una combinación de dos factores:

- ✓ subas de alícuotas en ciertos impuestos, para hacer frente a las mayores necesidades de recursos de las provincias; y
- ✓ mejora en los niveles de cumplimiento tributario y eficiencia de la recaudación.

El estudio muestra que la evolución de la presión tributaria por provincias fue dispar, con casos como las jurisdicciones patagónicas con subas superiores al 200% en todo el período, y en el otro extremo las provincias de Santiago del Estero y Santa Fe,

con subas del 25% y 30%, respectivamente. El IIBB fue el que explicó gran parte de la suba en la presión tributaria de todas las provincias (en promedio, se duplicó a lo largo de los últimos 20 años).

Por su parte, tomando como base la clasificación de impuestos del FMI, la Secretaría de Ingresos Públicos de la Nación a través de su Informe de Política Fiscal informa:

PRESION TRIBUTARIA

En % del PIB (Año base 2004)

CONCEPTO	2014	2015	2016	2017	2018 (*)
PRESION IMPUESTOS PROVINCIALES	5,26	5,29	5,16	5,45	5,28
Sobre la propiedad	1,06	1,11	1,15	1,30	1,20
Impuestos permanentes sobre la propiedad inmueble	0,38	0,37	0,40	0,42	0,40
Imp. sobre las transacciones financieras y de capital	0,42	0,46	0,46	0,56	0,51
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	0,26	0,29	0,29	0,32	0,29
Internos sobre bienes y servicios	4,03	4,00	3,87	3,97	3,89
Impuestos generales sobre bienes y servicios	4,03	4,00	3,87	3,97	3,89
Otros	0,17	0,18	0,14	0,19	0,18

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, MH, en base a datos de la AFIP, ANSES, Dirección

Nacional de Asuntos Provinciales, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

Particularmente en 2018, y a raíz del compromiso de reducir el IIBB asumido en el Consenso Fiscal, en varias provincias se redujo la presión efectiva de este impuesto. El análisis llevado adelante por los expertos cordobeses demuestra que en 17

provincias se redujo en 2018 la alícuota promedio del IIBB, destacándose Buenos Aires, Córdoba, Santiago del Estero y Mendoza como las jurisdicciones que mayor reducción aplicaron. En cuanto al nivel de la alícuota, la promedio ascendió al 2,9% de la facturación para todo el país (para 2018). Córdoba presentó una alícuota promedio del 2,72%, inferior a los valores de Buenos Aires (2,86%) y CABA (3,12%), y superior al de Santa Fe (2.55%).

Argañaráz aporta que, en general, los empresarios formulan una serie de cuestionamientos que se pueden sintetizar en los siguientes:

- Al no poderse deducir el IIBB de la etapa previa de la cadena de producción y comercialización, pasa a ser un costo adicional tanto para las empresas como para el consumidor final. “Cuando uno compra un bien, del precio total que se paga entre un 8% y 9% está explicado por Ingresos Brutos. Esto obedece a la acumulación que tiene”, explica.
- Requiere incurrir en el costo de contratar profesionales dedicados específicamente a evaluar su impacto: las alícuotas varían de provincia en provincia y a veces año tras año dentro en un mismo distrito. Asimismo, el hecho imponible no es exactamente igual en las 24 jurisdicciones.
- Transportar mercadería por todo el país implica mucho más que tributar en las jurisdicciones de origen y destino. Si un camión realiza un envío de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a Córdoba, pero carga combustible en Campana y cena en Venado Tuerto, también deberá tributar para bonaerenses y santafesinos.

Asimismo, a nivel provincial las personas poseedoras de cualquier inmueble (casa, terreno, departamento, campo, etc.) son sujetos de imposición del **impuesto inmobiliario** que se determina -en general- de acuerdo a la valuación fiscal que realiza el Servicio de Catastro e Información Territorial, tanto del terreno como de la edificación. La mayor dificultad se genera por la actualización de los valores fiscales de las propiedades, tanto rurales como urbanas.

Además, con un diseño adecuado, este impuesto puede ser progresivo ya que la base imponible -la propiedad- es un indicador de riqueza. También puede ser una fuente de ingresos menos procíclica que otras tasas e impuestos, ya que no está asociado a la actividad económica, sino a valores fiscales que son relativamente más estables. Es menos distorsivo y capaz de generar más ingresos si se actualizan los catastros y las valuaciones fiscales, se aumenta el cumplimiento y se revisan las alícuotas.

Es uno de los impuestos que la literatura sobre federalismo fiscal sugiere delegar en los niveles subcentrales de gobierno, ya que: a) la base imponible no es móvil, b) el impuesto a la propiedad puede ser asociado por los contribuyentes a los servicios públicos relacionados con la misma propiedad, c) los costos de administración son más bajos que los del impuesto a las ganancias, y d) la recaudación impositiva es relativamente fácil de estimar.

A pesar de las ventajas mencionadas de esta fuente de ingresos, el impuesto inmobiliario representó tan sólo el 7.4% en 2017 y el 7.7% en 2018 de la recaudación tributaria total de las provincias. Esta cifra varía ampliamente entre las provincias y ha cambiado, aunque sin tanta amplitud, a lo largo del tiempo.

La cifra promedio de 0,35% del PIB que recauda el impuesto inmobiliario en Argentina esconde algunas diferencias. La heterogeneidad entre las provincias con respecto a la recaudación de impuestos es bastante significativa, ya que los ingresos de este impuesto como % del PBG van desde un 0,78% en Entre Ríos y un 0,62% en La Pampa hasta el 0,11% en Catamarca y 0,07% en La Rioja.

Si se considera el impuesto en relación al total de los ingresos tributarios provinciales, el impuesto a la propiedad fue sólo la tercera fuente de ingresos en importancia relativa, después del IIBB y el Impuesto de Sellos.

Mientras que en Entre Ríos el impuesto inmobiliario recauda un 17,4% de los ingresos tributarios, en La Rioja sólo asciende al 3%. Otras provincias que recaudan más que la media en términos de ingresos fiscales fueron La Pampa, Santa Fe, Jujuy, Tucumán, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires (CABA).

El citado Consenso Fiscal/2017 buscaba promover un proceso de readecuación tributaria, enfocado en disminuir las alícuotas del IIBB, logrando un esquema más progresivo, sustentado por el impuesto inmobiliario.

Sin embargo, medido en porcentaje del PIB estimado, la recaudación conjunta del Impuesto Inmobiliario aumentó 0,005 puntos porcentuales en 2018, variación de muy poca significación si se tiene en cuenta que se esperaba un aumento mayor, producto del Consenso Fiscal (la estimación oficial mostraba la expectativa de un crecimiento de 0,14 del PIB para 2018).

En cuanto al **impuesto de sellos** es el impuesto provincial que grava los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso formalizados dentro de la jurisdicción provincial. En general, las provincias lo aplican a todo tipo de contratos o transacciones: desde el pago de una tarjeta de crédito (se desagrega en el resumen mensual) hasta la escritura de un inmueble, pasando por alquileres, inscripciones de vehículos, transacciones con granos, préstamos bancarios, seguros o formularios de adhesión a prepagas o televisión por cable, entre muchos otros y que consiste en un porcentaje -variable, según el caso- del monto monetario total del contrato involucrado. Es un tributo de carácter instrumental, fácil de recaudar y su uso se fue multiplicando.

Es un impuesto retrógrado que existe, básicamente, por un fin recaudatorio. No tiene lógica pagar un porcentaje del valor de una transacción, dice Nadín Argañaráz del IARAF.

Según IARAF, entre 2005 y 2015 este gravamen fue (detrás de IIBB) el segundo en ritmo de crecimiento en la carga tributaria provincial. En esa década, la presión fiscal de sellos aumentó un 51% por encima del Inmobiliario y del Automotor.

Para el consolidado de las 24 jurisdicciones, el impuesto de sellos representaba el 7,7% de la recaudación de impuestos provinciales en 2001, casi no varió hasta 2005 (7,9%) pero subió al 8,6% en 2015, señala el IARAF.

El **impuesto automotor** es un impuesto patrimonial que recae sobre una manifestación particular de la riqueza: la propiedad automotor. El hecho imponible está constituido por la propiedad o tenencia de vehículos automotores radicados en

cada una de las jurisdicciones provinciales. Para el cobro del tributo se suelen considerar el valor, el modelo, peso, origen, etc.

El 80% de las provincias argentinas determinan la base imponible en base a valuaciones semejantes a las de mercado: 67% de la Dirección Nacional de Registros de la Propiedad Automotor, 13% de Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina y modelo-año-peso para automotores más antiguos. El resto la fija según categoría-modelo-año-peso, valuaciones de compañías de seguros, etc.; con valores distantes de los valores de mercado, afectando así la equidad del tributo y el potencial recaudatorio.

Se trata de un impuesto directo, visible desde el punto de vista del contribuyente, de ingreso regular; lo que lo hace atractivo para su cobro. Su liquidación y fiscalización es de baja complejidad para el fisco y la alta cantidad de contribuyentes permite implementar pagos fijos y mínimos. Se observa una importante multiplicidad de alícuotas, aún dentro de cada jurisdicción, según sea la categoría a la que pertenece el vehículo. La principal dificultad se presenta cuando la valuación fiscal no se ajusta automáticamente a cambios en el valor de mercado, generándose la desactualización del gravamen.

Representa en promedio el 6% de la recaudación agregada de impuestos provinciales (después de IIB, Inmobiliario y Sellos). En 9 provincias argentinas este impuesto es potestad de los municipios.

En Junio de 2020¹² el presidente Fernández hizo referencia a la necesidad de un plan para lograr la recuperación económica post pandemia que debía contener entre sus medidas, la implementación de una reforma impositiva con criterio progresivo que incluyera entre sus modificaciones la del impuesto a las Ganancias, siendo su objetivo central, lograr un sistema tributario que fortalezca el crecimiento económico, baje la presión fiscal a las pymes y favorezca la creación de empleo, entre otras consideraciones.

¹²<https://www.cronista.com/fiscal/Reforma-Tributaria-post-pandemia-5-puntos-que-no-pueden-quedar-afuera-20200618-0067.html>

Recientemente (08/11/2020) Dinatale¹³ informó que el Gobierno apuesta a cerrar un consenso fiscal con las provincias para reactivar la economía en la post pandemia y aliviar la situación de las provincias.

Recordamos que por ley 27.542 del 29 de Enero de 2020 se aprobó el proyecto de ley sobre Consenso Fiscal, suscripto el 17 de diciembre de 2019 por el Poder Ejecutivo Nacional, representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que contemplaba la suspensión hasta el día 31 de diciembre de 2020 de las limitaciones de las jurisdicciones para aumentar los impuestos a los Ingresos Brutos y Sellos, entre otros tributos provinciales.

En consecuencia, dado el inminente vencimiento de la suspensión acordada, entre otros temas incluidos en el citado acuerdo, y dado el contexto de fragilidad económica y social, la negociación iniciada por el Gobierno Nacional con los gobernadores planteaba sustancialmente tres ejes: la posibilidad de que los mandatarios tomaran deudas en pesos, *redefinieran sus esquemas impositivos* y resignaran la idea de litigar contra la Casa Rosada.

Dentro de este paquete, se empezó a discutir en reserva con todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires la voluntad de otorgarles “herramientas de autonomía fiscal que tendrían resultados en la recaudación”, según los borradores de los documentos que empezaron a intercambiarse. La prórroga por otro año de la suspensión de la baja de tributos provinciales -sobre todo Ingresos Brutos- resultaba un imán demasiado atractivo para rechazar el nuevo pacto propuesto, máxime en el marco de la desaceleración de los ingresos por la pandemia.

Un nuevo Consenso Fiscal 2020¹⁴ fue firmado el 04/12/2020 por todas las provincias del país, a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en desacuerdo) y La Pampa y San Luis, que dieron su apoyo, pero no fueron parte del acuerdo porque no habían firmado el de 2017. El acuerdo fija límites para la toma de deuda en dólares para promover el endeudamiento responsable y sostenible; suspende las demandas por el lapso de un año contra el Estado Nacional a partir de la

¹³<https://www.infobae.com/politica/2020/11/08/el-gobierno-apuesta-a-cerrar-un-consenso-fiscal-con-las-provincias-para-reactivar-la-economia-en-la-post-pandemia/>

¹⁴<https://www.pagina12.com.ar/310033-santa-fe-firmo-el-consenso-fiscal-2020>

entrada en vigencia del pacto e incluye el reconocimiento de que la coparticipación no es el vehículo de recursos para transferir servicios, competencias y funciones de la Nación a los distritos. También quita la reducción progresiva del impuesto a los Ingresos Brutos y Sellos en la mayoría de las actividades económicas.

CONSIDERACIONES FINALES

La economía argentina enfrenta, desde hace tiempo, serios desafíos. Un mejor diseño del sistema tributario puede ayudar a resolver algunos. Hoy, la agenda exige reflexionar seria y profundamente en esa dirección y reconocer que, si bien la búsqueda de acuerdos sobre una nueva estructura fiscal que ayude a lograr los objetivos es una tarea loable, la probabilidad de éxito depende -en mucho- de las presiones y restricciones políticas y sociales que enfrentan los Estados, en todos sus niveles, para recaudar impuestos, de la contestabilidad pública¹⁵ de las decisiones fiscales, de la competencia de la/s administración/es tributaria/s y de las instituciones y prácticas que contribuyen o no a que haya transparencia e integridad en el manejo fiscal.

Existe un alto grado de aceptación sobre la necesidad de reformar el régimen fiscal actual, aunque no hay demasiados acuerdos acerca del cómo hacerlo. Avanzar en este sentido es un imperativo que requiere, fundamentalmente, que el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, liderando una discusión amplia y franca de los problemas fiscales, logren consensos y consentimientos que dependerán principalmente del entendimiento y solidaridad que estén dispuestos a alcanzar.

Para ello, contemplar opciones para lograr modificaciones y/o la sustitución definitiva del IIBB por otro/s más neutral/es, es uno de los principales factores que ha condicionado la reforma, tomando en cuenta que éste constituye la fuente principal de los recursos propios en las jurisdicciones provinciales. Consecuentemente, cualquier transformación demandará ineludiblemente pensar en la facultad de generar/retomar

¹⁵ La “contestabilidad pública de las decisiones fiscales” por parte de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, es la posibilidad de cuestionar mediante la discusión pública las decisiones tributarias y de asignación de los recursos fiscales. Ella es esencial para que los impuestos sean percibidos como legítimos por la mayoría de los ciudadanos, de forma que haya “cumplimiento cuasi-voluntario” de las obligaciones tributarias.

fuentes de recursos provinciales alternativos propios para su compensación, atendiendo los preceptos constitucionales.

La incorporación de todos los grupos de agentes económicos y sociales, directamente y a través de sus representantes en las discusiones, los procesos de negociación y el cumplimiento de ciertos acuerdos sobre la forma en cómo se financia el Estado y se utilizan los recursos públicos. Esta definición implica que, más importante que llegar a consensos sobre lo que debe o no debe lograr idealmente el Estado, o sobre una serie de parámetros fiscales, es hacer que funcionen en la práctica acuerdos de negociación limitados, pero alcanzables, no mediante la coerción, sino en virtud del cumplimiento voluntario de las obligaciones adquiridas, propone Lora.

Para el logro de un pacto social-fiscal para consensuar acerca de un sistema tributario más solidario y equitativo es preciso, en términos de Moore y Schneider¹⁶, “que los ciudadanos se involucren en forma institucional y rutinaria en las decisiones sobre cómo recaudar y utilizar los recursos fiscales, y que exista el entendimiento de que las obligaciones tributarias y el derecho a los beneficios del gasto público son consustanciales al ejercicio de la ciudadanía”.

Una/s modificación/es fiscal/es direccionada/s hacia un nuevo sistema tributario requiere de un fuerte liderazgo político que involucre a los grupos sociales, no sólo a la discusión fiscal o al goce de los beneficios del gasto público, sino también al cumplimiento “cuasi-voluntario” de las obligaciones tributarias. Cuando sólo unos pocos grupos sociales se incorporan, lo más posible es que fracase, porque no logra ofrecerles suficientes beneficios a todos. Para incorporar al mayor número posible de grupos sociales, el líder debe reconocer los retos y las limitaciones fiscales y tributarias, no solamente en relación con el objetivo de la estabilidad macroeconómica (sesgo de los ministros de economía y finanzas) sino también en relación con los objetivos de equidad social, eficiencia del gasto y control de la corrupción.

¹⁶ Moore, M. y Schneider, A., “Taxation, governance and poverty: Where do the middle income countries fit?”, IDS Working Paper 230, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido, 2004.

El momento es más que oportuno. Se impone una revisión realista del sistema/régimen tributario¹⁷ argentino. Retomar la senda del federalismo fiscal nos acercará, sin lugar a dudas, al logro del país que queremos. Los cambios que deberían generarse debieran apuntar al diseño de un verdadero sistema tributario federal teniendo como guía la CN y la realidad de los procesos de ingreso-gasto de las Provincias para que puedan tender al equilibrio fiscal, intentando con ello, restringir a su mínima expresión la alta asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno y así, reducir la importancia de las transferencias provenientes del gobierno central, que complementan el financiamiento de sus responsabilidades de gasto (la provisión de bienes públicos a sus ciudadanos) logrando el incremento de los recursos tributarios propios del nivel sub-nacional.

La suficiencia recaudatoria de las provincias es un tema pendiente, máxime si se pretende sustituir definitivamente el IIB, principal fuente generadora de ingresos de las arcas provinciales.

Una distribución -equitativa y coordinada- de competencias, servicios y funciones entre los diferentes niveles de gobierno, en un marco de respeto a la CN, para proveer más y mejores servicios públicos con los recursos disponibles en el marco del régimen federal de gobierno, que tome en consideración la capacidad de pago de los contribuyentes, incentive el cumplimiento y genere medidas para evitar la evasión fiscal es un imperativo que ya no admite demoras.

¹⁷ Según el Prof. J. Tarantino (1960) sólo puede llamarse sistema a un conjunto racional y armónico de partes que forma un todo, reunidas científicamente por unidad de fin. En cambio, cuando las reglas se imponen o se siguen en forma inorgánica, sin orden y sin investigación de causas, con el sólo propósito de lograr más fondos (caso Argentino), se está en presencia de un régimen y no de un sistema tributario.

BIBLIOGRAFÍA

AGOSTO, Walter; El ABC del sistema tributario argentino CIPPEC, Documento de Políticas Públicas, Análisis 188; Julio 2017.

AMERISO, Claudia C.; ¿Desarrollo, productividad y competitividad con el actual sistema tributario argentino?; Agosto 2020; <https://www.academia.edu/43780311>

BIRD, Richard, Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency, ITP Paper 0306, University of Toronto, Joseph L. Rotman School of Management, Toronto (Canadá), 2003.

CLAUS, Agustín La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos; FINEDUCA, Revista de Financiamento da Educação, 9, 2019.

GERVASONI, C. y PORTO, A. (Editores) Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino; Rev. de la Facultad de Ciencias Económicas; Universidad Nacional de La Plata; Mayo de 2017.

BÁRCENA, Alicia y KACEF, Osvaldo (Compiladores) La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso; CEPAL; Julio 2011.

GARRIGA, M. y ROSALES, W. (Editores) La relación fiscal Nación-Provincias: lo que se discute, lo que falta discutir; Edición de Económica; Rev. de la Facultad de Ciencias Económicas; Universidad Nacional de La Plata; 2017.

LÓPEZ ACCOTTO, A. MARTÍNEZ, C. y Otros; “Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina”; Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2016.

LORA, Eduardo; “El futuro de los pactos fiscales en América Latina”; BID, Documento de Trabajo 650; Diciembre, 2008.

PORTO, Alberto; “El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino” - Parte I); Documento de Trabajo Nº 71; Universidad Nacional de La Plata; Marzo 2008.

ROSSIGNOLO, Darío; “La competencia tributaria vertical y el tamaño del sector público”; Ed. de Económica, Rev. de la Fac. de Cs. Económicas, La Plata, Vol. LXIII, Enero-Diciembre 2017.

SABATTO, Dante y DOBERTI, Juan I.; “Las alternativas de descentralización del Estado Nacional: Elementos para su consideración”; CU-INAP 33, Argentina.