La Ciudadanía Fiscal:
sus Factores Estructurantes

Alejandro M. Estevez (coordinador); Susana C. Esper
Francisco Pagliuca y Pedro I. Velasco

Cuadernos del Instituto AFIP

INSTITUTO AFIP

C2

Noviembre 2008

LA CIUDADANÍA FISCAL: SUS FACTORES ESTRUCTURANTES

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de Recursos de la Seguridad Social

Autores:

Alejandro M. Estévez (coord.), Susana C. Esper; Francisco Pagliuca y Pedro I. Velasco

Noviembre de 2008

Tabla de Contenidos

La Ciudadanía Fiscal: Un marco teórico 4
1. Introducción 5
2. La ciudadanía fiscal: El problema a analizar 5
3. El pacto social, eje estructurante del pacto fiscal 7
4. Pacto "cumplido", pacto "incumplido" 8
5. Apartado metodológico y estructura de la investigación 10
6. Conclusiones 12
La relación entre el pacto social y el sistema tributario: la subjetividad fiscal de la ciudadanía argentina 15
1. Introducción 16
2. Marco Teórico 17
2.1. ¿Porqué estudiar la subjetividad fiscal? 17
2.2. Factores estructurantes de la subjetividad fiscal 19
2.2.1. Percepción institucional 19
2.2.2. Percepción de cohesión social 21
2.2.3. Cultura 24
2.2.4. La relación contribuyente - Administración Tributaria 25
2.3. Tipología de contribuyentes 26
2.4. Subjetividad del cumplimiento vs. Subjetividad del incumplimiento 30
3. La evidencia empírica: Percepciones del ciudadano fiscal argentino 32
3.1. Percepción institucional: La anomia en la Argentina 32
3.2. Cohesión social 34
3.3. Cultura y valores en Argentina 35
3.4. Relación contribuyente – Administración Tributaria 37
4. Conclusiones 37
5. Sinopsis 40
La relación entre el contrato social y el pacto tributario fiscal en Argentina: Un estudio exploratorio 41
1. Introducción 42
2. Evolución y comportamiento fiscal del Estado argentino 42
2.1. La época de la colonia 42
2.2. Primeros gobiernos patrios hasta la caída de Rosas 45
2.3. La etapa rosista 46
2.4. La Caída de Rosas y la Confederación 50
2.5. Consolidación del Estado Argentino y la Generación del 80 53
2.6. Primera crisis de la deuda. 1890-1930 58
2.7. La crisis del 30 62
2.8. La Segunda Guerra Mundial y la llegada del peronismo 65
2.9. Período 1956 a 1976 – La evolución del modelo industrial de sustitución de importaciones 69
2.10. El régimen militar: Endeudamiento y crisis 72
2.11. El retorno democrático 75
2.12. La década de la Convertibilidad y la crisis de 2001 76
3. Conclusiones 78

3.1. La década del 30 y la imposición de las importaciones. 78
3.2. Cambios motivados en la crisis 78
3.3. Inestabilidad e inflación 79
3.4. Eliminación y concentración 79
Pacto social y sistemas tributarios: Hechos estilizados en busca del "Ciudadano Fiscal" ... 80
1. Introducción. 81
2. Caracterización. 82
2.1. La presión tributaria y sus determinantes 82
2.2. Aspectos distributivos 87
2.2.1. La desigualdad 87
2.2.2. La pobreza 90
2.3. Estructura tributaria 91
3. Diagnóstico 92
3.1. La evolución social 93
3.1.1. La desigualdad 93
3.1.2. La pobreza 94
3.2. Las herramientas fiscales 99
3.3. Las posibilidades estructurales 100
3.3.1. El impuesto a la renta 103
4. Factores subjetivos, modelos de ciudadanía y hechos estilizados 106
4.1. El desempeño del Estado en la visión conmutativa 107
4.1.1. Indicadores objetivos. 107
4.1.2. Indicadores subjetivos 111
4.2. El desempeño del Estado en la visión distributiva 116
4.2.1. El concepto de cohesión social. 116
4.2.2. Indicadores objetivos de cohesión social y algunos resultados empíricos. 116
4.2.2.1. La macroeconomía y prociclicidad del gasto. 119
4.2.2.2. El comportamiento de los Estados en la desigualdad 120
4.2.3. Indicadores subjetivos en la región 124
5. Síntesis y conclusiones 128
Referencias Bibliográficas 132
1. Referencias bibliográficas del capítulo "La ciudadanía fiscal: Un marco teórico", por Alejandro Estévez. 132
2. Referencias bibliográficas del capítulo "La relación entre el pacto social y el sistema tributario: la subjetividad fiscal de la ciudadanía argentina", por Susana Esper 134
3. Referencias bibliográficas del capítulo "La relación entre el contrato social y el pacto tributario fiscal en Argentina: Un estudio exploratorio", por Francisco Pagliuca. 139
4. Referencias bibliográficas del capítulo "Pacto social y sistemas tributarios: hechos estilizados en busca del 'Ciudadano Fiscal'", por Pedro Ignacio Velazco. 140

La Ciudadanía Fiscal: Un marco teórico

Por Alejandro M. Estévez[1]

Resumen

A pesar de las explicaciones clásicas que atribuyen el cumplimiento tributario al temor a ser castigado por el Estado, existe una multiplicidad de factores que inciden sobre el comportamiento del contribuyente. En América Latina, existe una escisión entre la figura del ciudadano político y la del contribuyente, por lo que se ha generalizado que un buen ciudadano no necesariamente debe ser un contribuyente responsable. El objetivo de este trabajo será revisar la naturaleza de tal escisión entre ciudadano y contribuyente. Asimismo, se exponen las conclusiones principales de la primera fase del proyecto de investigación sobre ciudadanía fiscal.

Descriptores

Ciudadanía – contrato social – cohesión social – comportamiento tributario

[1] Investigador Jefe, Instituto AFIP. Correo Electrónico: almestevez@afip.gov.ar

1. Introducción

Usualmente, el pago de impuestos ha sido atribuido al temor que el contribuyente experimenta ante el riesgo de ser atrapado y castigado por el Estado. Para esta explicación, la coerción (*enforcement*) es la variable determinante del comportamiento tributario (Allingham & Sandmo, 1972). Podríamos disentir, sin embargo, diciendo que este argumento no da cuenta de aquellos Estados en los cuales la probabilidad de sanción es muy baja pero, paradójicamente, el nivel cumplimiento es muy alto (Torgler & Murphy, 2004)[2].

Esto nos llevaría a pensar que, además del temor a ser atrapado, existen múltiples factores que inciden sobre el cumplimiento tributario. En todo caso, la incógnita sería ¿por qué existen ciudadanías con mejor comportamiento tributario que otras? Todo aquél que obtiene algún beneficio de la vida en sociedad, debería percibir como algo natural el tener que realizar una contribución equitativa al sostenimiento de esa comunidad. Parecería lógico que a medida que fortalecemos nuestra posición como ciudadanos, estemos dispuestos renunciar a parte de nuestro esfuerzo a cambio, germen de la fórmula de *no taxation without representation*[3]. La ciudadanía implica, así, derechos y deberes de corte político, pero también fiscal.

Sin embargo, en no todas las sociedades, la construcción del "ciudadano político" se ha visto complementada por la figura de un "ciudadano fiscal". Y con ello, se ha generalizado la percepción de que un buen ciudadano, no necesariamente tiene la obligación de ser un contribuyente responsable. Surge así la categoría de "ciudadano a medias" (Botana, 2006).

Este fenómeno plantea dificultades, ya que es imposible mantener un contrato social sin destinar recursos financieros a su mantenimiento; es decir, todo contrato social, necesariamente, tiene como contraparte un pacto fiscal. Entonces, la estructura fiscal no es un mero dato de una sociedad; por el contrario, constituye la cristalización de la estructura de poder de esa comunidad y plasma, consecuentemente, quienes serán los que deberán soportar el costo de financiarla. Una posible explicación a la escisión entre "ciudadanía política" y "ciudadanía fiscal", sería la idea de "contrato social incumplido", que explicaría el incumplimiento fiscal como una manera de ajustar o solventar las "injusticias" de un "contrato social" defectuoso.

2. La ciudadanía fiscal: El problema a analizar

El concepto de ciudadanía, presente desde los griegos, adquirió un significado nuevo en la metáfora contractualista, que explicita que el Estado ha pactado un intercambio con el ciudadano. En ese contrato, el Estado garantiza a sus ciudadanos una serie de derechos

[2] Como podría ser el caso de Australia. Allí, el sistema impositivo se ha basado en mecanismos de declaración y pago voluntarios. Consecuentemente, la posibilidad de recibir una auditoría de la administración tributaria, la *Australian Taxation Office*, es muy baja. Incluso cuando los evasores son detectados, las multas son relativamente baratas en comparación a la ganancia potencial. Sin embargo, existe un nivel muy alto de cumplimiento tributario (Torgler & Murphy, 2004; Wenzel, 2007; Ahmed & Braithwaite, 2007).

[3] De acuerdo a la cual, no es válida una imposición sin representación.

(políticos, económicos, sociales, etc.) que hacen que la vida en sociedad valga la pena; como contrapartida, le exige que se atenga a las reglas (o sea, que acepte vivir en un Estado de Derecho) y que contribuya *materialmente* a sostener ese pacto. De allí que las nociones de pacto social y pacto fiscal sean caras de una misma moneda (Cullen, 2007; Feld & Frey, 2007).

El pasaje del Estado patrimonial (en donde los tributos eran considerados "patrimonio" del regente) al Estado Fiscal (*tax state*), implicó la entrada en la era moderna de la hacienda pública, a partir de la inclusión del *principio democrático* en el manejo del erario. Éste fue el primer paso de la fórmula de "imposición con representación". El pueblo pasó así de aceptar el tributo a *consentir* su recaudación (Delgado Lobo & Goenaga, 2007; Fernández Cainzos, 2006). Queda claro a este punto que la ciudadanía excede el carácter específicamente político del término, para adquirir simultáneamente un contenido fiscal.

En el panorama latinoamericano, el quiebre entre las dimensiones política y fiscal de la ciudadanía, son más actuales que nunca. Como destaca Natalio Botana (2006a), este grupo de países no ha logrado superar aún la brecha entre la Constitución Política (entendida como la ley suprema) y la constitución económica (es decir, la forma que el Estado ha previsto para financiarse y sustentar dicho ordenamiento institucional plasmado en la Constitución Política). Mientras que es indudable la vigencia del Estado de Derecho en la Argentina, la constitución económica continúa siendo frágil. Esta fisura repercute también en el nivel de la ciudadanía, donde por un lado existe un "ciudadano político", depositario de una cantidad de derechos y obligaciones políticas y, por otro, el "ciudadano fiscal" (a quien también le corresponden obligaciones y derechos fiscales). Dicha separación refuerza la idea de una ciudadanía "a medias", que convive con un Estado que por incapacidad fiscal no logra cumplir las obligaciones que su Constitución Política le impone (seguridad, justicia, defensa, salud, educación, etc.). Entonces, si la ley suprema es la garantía de la igualdad jurídica, la debilidad de la constitución económica es campo fértil para las desigualdades sociales, especialmente si se tiene en cuenta el incumplimiento fiscal de los "estamentos privilegiados"[4], la escasa racionalidad en el gasto público o la financiación vía emisión o endeudamiento. De esta manera, la incapacidad histórica de instaurar una política fiscal que ligara progresivamente la figura del ciudadano a la idea de financiación del Estado generó, a su vez, una conciencia fiscal pobre, que también incide negativamente (Botana, 2002).

De acuerdo a esta "racionalidad", un buen ciudadano no necesariamente debe ser un buen contribuyente. Así, los latinoamericanos se han convertido en ciudadanos deficientes, que buscan escapar a las obligaciones fiscales. Este déficit facilita un círculo vicioso, ya que disminuyen los recursos fiscales y con ellos, las capacidades estatales para implementar políticas orientadas al logro de una mayor cohesión social, destruyendo los lazos de solidaridad e incentivando la informalidad (CEPAL, 1998). En el caso argentino, esta brecha entre Constitución Política y constitución económica es hoy más actual que nunca,

[4] La idea de "sectores privilegiados" se retrotrae a la concepción misma de pacto social "incumplido". Quienes están "adentro", en uso de derechos garantizados (como el de propiedad), incurren en situaciones de incumplimiento fiscal; quienes, por el contrario, están "fuera", deben sobrevivir sin contacto con las instituciones del Estado (Botana, 2006b). Además, son justamente los "excluidos" del pacto social los que más sienten la incapacidad fiscal del Estado de implementar políticas a favor del logro de cohesión social, así como experimentan las nefastas consecuencias sociales del trabajo informal.

en la medida que el *crack* de 2001 evidenció la crisis del modelo de financiación estatal a través de endeudamiento, dejando en claro la importancia de un modelo fiscal sustentable en el largo plazo y los inmensos costos sociales de la financiación a través del endeudamiento o la emisión.

La dimensión impositiva afecta notablemente a una comunidad, no sólo en el campo económico, sino también las áreas sociales, culturales e institucionales. Por tal motivo, ninguna sociedad ni ningún individuo pueden mostrar indiferencia hacia la cuestión fiscal (Moore, 2004; Campbell, 1993; Musgrave, 1992). Ya en el siglo pasado, Joseph Schumpeter, supo ver que la fiscalidad es el espejo de una nación, cuando mencionó que el espíritu de la gente, su nivel cultural, su estructura social y los trazos de su política, dejan una impronta en la historia fiscal de toda comunidad. La idiosincrasia fiscal refleja el conjunto de metas, fines, valores, actitudes y conductas que una sociedad se otorga a sí misma: da cuenta de sus prioridades en tanto comunidad, de sus relaciones de poder y de su estructura social. Nada muestra tan claramente el carácter de una sociedad y de una civilización como la política fiscal adoptada por sus gobernantes (Schumpeter, 1982). Hablar de pacto fiscal es, entonces, hablar de pacto social.

3. El pacto social, eje estructurante del pacto fiscal

¿Cómo se sustentan económicamente los pactos sociales? ¿Puede ser sustentable un contrato político si no se prevé una forma de financiarlo?

Un **contrato o pacto social** es un conjunto de acuerdos de amplia prevalencia social, que habilitan a los miembros de una sociedad a coordinar sus acciones, a lo largo de las múltiples decisiones que deben realizar en su vida. Todo pacto, haya sido acordado en forma explícita o implícita, necesita basarse en el respeto y la convicción por parte de los contratantes de que es mejor cooperar que confrontar (Binmore, 2004). Históricamente, las naciones –en tanto comunidades políticas-, plasmaron sus principales consensos en Constituciones, que por eso se yerguen en Ley Fundamental y expresión de la voluntad general. El pacto social resume, entonces, el consenso mutuo de los contratantes, qué derechos se transfieren al gobierno de la organización social y cuáles no se ceden (Daros, 2005; Frey, 1997).

De hecho, el nivel constitucional es central para comprender qué clase de pacto se ha establecido entre Estado y ciudadanos, en la medida en que define la forma en que tales se relacionan. Una constitución que está diseñada de manera tal de permitir ciertos delitos o el accionar egoísta, reducirá las virtudes cívicas del resto de la ciudadanía y con ello, aumentará el nivel de desconfianza hacia los gobernantes y el sistema legal, favoreciendo el incumplimiento fiscal. De igual forma, las leyes que alientan las prácticas de *free riding* o atentan contra lo socialmente considerado justo y equitativo, disminuyen las virtudes cívicas. Si la percepción de que el incumplimiento fiscal se castiga más duramente en algunos ciudadanos que en otros, probablemente disminuya la voluntad de cooperar en el sostenimiento material de una comunidad (Torgler, 2003).

Un **pacto fiscal** es un acuerdo que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. La ausencia de

consenso en torno a cuál debe ser la orientación de la acción estatal, dificulta cualquier arreglo en torno a qué recursos debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito claro sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, la composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento (CEPAL, 1998).

De allí que todo pacto político, necesariamente, venga acompañado de un pacto fiscal. Por tal motivo, los conceptos de pacto social y pacto fiscal, son indivisibles; a la sazón, dos caras de una misma moneda.

En efecto, aquí ya puede distinguirse claramente la dimensión política de ese pacto fiscal, en la medida que si se establece de manera de beneficiar a un sector en particular, o si el esfuerzo se recarga injustamente a otro sector, el nivel de legitimidad del sistema impositivo disminuirá y con ello, se reducirá la voluntad de los actores de cumplir con las obligaciones que a cada uno le corresponde (Feld & Frey, 1997 y 2002; Tokman, 2007).

4. Pacto "cumplido", pacto "incumplido"

La percepción de que el Estado cumple o no con su parte del pacto, afecta profundamente la voluntad de los ciudadanos de cooperar con su esfuerzo al bienestar general. Por el contrario, cuando la idea de que el gasto público no llega a quienes más lo necesitan o es utilizado para fines privados (corrupción), o si los ciudadanos perciben que los evasores recalcitrantes no son castigados como corresponde, se perjudica el cumplimiento fiscal (Feld & Frey, 2007). Así, con respecto al accionar estatal, la percepción de los ciudadanos puede orientarse hacia la idea un de pacto "cumplido" o un pacto "incumplido", de acuerdo haya o no percepción de reciprocidad.

Los pactos cumplidos

Los pactos "cumplidos" se caracterizan por la idea generalizada de que, si bien el intercambio entre ciudadanos y Estado quizá no sea perfecto, existe reciprocidad; es decir, cada parte cumple con sus obligaciones y rinde cuenta por ellas, a la vez que se beneficia de los derechos que logra.

Existen dos visiones tradicionales que explican la idea de pacto fiscal. Una de ellas es la "justicia conmutativa", que apega a la teoría del "impuesto-precio". La otra, es la justicia distributiva, que trasciende la anterior para incluir la percepción de cohesión social.

La visión "conmutativa" del impuesto halla quizá su máxima expresión en el contractualismo liberal. John Locke ([1690] 1997), hacía énfasis en la necesidad de establecer un pacto que protegiera al individuo y a su esfera privada; la potestad extractiva del Estado se fundamentaba entonces en que la imposición era funcional a la garantía de propiedad. Todo impuesto que excediera el valor del beneficio de la seguridad y protección del contribuyente, es ilegítimo (Duff, 2005). Esta visión, inspirada en la justicia conmutativa, en tanto el tributo es la contraparte que se le debe al Estado por los servicios

que brinda. El importe del impuesto sería equivalente al valor de los servicios brindados, por lo que esta visión comúnmente acompañó la denuncia liberal del impuesto como una fuente de despilfarro del gasto público (Crouy de Chanel, 2004).

De Rousseau ([1762] 2001) en adelante, a diferencia de las visiones del "impuesto – intercambio", el pacto fiscal comienza a tomar otros matices, en función de la idea de "igual sacrificio". De acuerdo a ella, la contribución al sostenimiento de la sociedad es proporcional al esfuerzo que cada uno puede realizar. La noción de justicia distributiva se remonta a la *Ética a Nicómaco* ([*circa* SIVadC] 2007), en la cual Aristóteles explicaba que lo justo es lo proporcional, siendo injusto lo igual. La progresividad impositiva sería, entonces, un método de corrección social, una obligación de solidaridad ante la sociedad y, consecuentemente, la adhesión a una concepción cívica del impuesto (Crouy de Chanel, 2004).

De acuerdo a esta visión, el ciudadano percibiría el pago de impuestos como una "contribución" al bien común, e incluso actuaría honestamente al momento de declarar sus ingresos, aunque no reciba servicios públicos de la calidad de los esperados de acuerdo al costo de los impuestos. De hecho, existe una menor reticencia a la redistribución del ingreso vía impositiva, cuando los ciudadanos perciben que el proceso político es justo y que las políticas arrojan frutos (Feld & Frey, 2007). El pacto social adquiere entonces un nuevo significado, porque se supera la visión según la cual el hombre accede a vivir en sociedad por motivaciones puramente egoístas (por ejemplo, conservar la vida), y entran en juego valores como la solidaridad y la cohesión social. Surge la creencia de que con ello, se contribuye al bienestar de la sociedad y probablemente sienta mayor culpa o "malestar" al incumplir (Torgler, 2005; Torgler & Schneider, 2007; Torgler & Murphy, 2004).

De todas maneras, como se mencionó previamente, ambas explicaciones enfatizan la idea de que el pacto, a pesar de que haya falencias, en términos generales, se cumple. Por ende, tales marcos teóricos, difícilmente pueden explicar la situación que atraviesan ciertas naciones con un alto nivel de anomia.

Los pactos "incumplidos"

Como explica Peter Waldmann (2003), América Latina difiere del caso norteamericano, donde se logró respetar el acuerdo fundante plasmado en la Constitución. En cambio, en los casos latinoamericanos, desde los orígenes mismos de la estatidad[5], el orden constitucional no fue respetado, sino que en simultáneo a éste, se institucionalizaron "reglas del juego" paralelas, que eran las realmente tenidas en cuenta por los actores intervinientes.

Una constitución diseñada para favorecer la "viveza", destruye cualquier intento de construcción ciudadana (cívica) (Frey, 1997). Quién actúa ilegalmente, no sólo incumple con el Estado sino también con sus pares. La forma más ejemplificadora de esto, es la

[5] La estatidad constituye, de acuerdo a Oscar Oszlak (2006), la condición de ser Estado, lo cual se logra paulatinamente, en la medida que se adquieren sus atributos como (1) La capacidad de que el Estado externalice su poder convirtiéndose en soberano; (2) La capacidad de institucionalizar su autoridad logrando el monopolio de la coerción; (3) La capacidad de diferenciar su control a través de la creación de instituciones públicas con la legitimidad como para extraer recursos de la sociedad, profesionalización del funcionariado, etc.; (4) La capacidad de internalizar una identidad colectiva: mediante la creación de símbolos, etc.

economía informal, que implica que hay recursos en uso que no están contribuyendo al fondo público, lo cual genera ineficiencia y costos en materia de bienestar (*welfare*) (Alm, 1985). Si se generaliza entre la ciudadanía la creencia de que el Estado actúa siendo funcional a esa informalidad, probablemente se mine el comportamiento cívico y con ello, la voluntad de cumplir la ley (Frey, 1997).

Ya Nicolás Maquiavelo ([1513] 1997), en el siglo XVI, adelantaba esto cuando sentenció que la supervivencia del príncipe depende de su capacidad de simular lo que no es, y disimular aquello que es. En la misma esencia del político, debería estar, según él, el germen de aparentar ser algo, a pesar de actuar de una forma completamente diferente.

El Estado actúa como el garante del piso mínimo de cohesión social; si el Estado no logra ello, entonces, el pacto se rompe y se quiebra también la noción de la ciudadanía fiscal: el ciudadano ya no cree que sea razonable pagar impuestos (ni legítimo). El carácter justo de un esquema impositivo determinado depende, entonces, de qué tanto éste pueda asegurar valores políticos y normativos, percibidos como "deseables" por la comunidad que los sustenta (Pérez Muñoz, 2007).

5. Apartado metodológico y estructura de la investigación

Una de las grandes cuestiones que se observa en la especialización científica de nuestros días es que el conocimiento ha avanzado en profundidad pero, al mismo tiempo, ha perdido capacidad de comprensión global de los fenómenos. Nuestros científicos pueden explicarnos con dedicada profundidad ciertos temas concretos; no obstante, es usual que la explicación general de una cuestión o su interconexión con otros aspectos recaigan dentro de la noción de complejidad, que la ciencia moderna encuentra problemática.

El paradigma científico tradicional (Morin, 1990) ha recurrido como estrategia a la simplificación de los problemas que debía estudiar, por varias razones. Entre ellas, la necesidad de tornar más "pequeños" los problemas bajo estudio y, de esta forma, proceder a su explicación. También, recurrir a observar más detalladamente la relación entre la causa y el efecto. Uno de los problemas que acarrea esta metodología científica es, justamente, el de la simplificación. Edgar Morin (1990) sostiene que la mayoría de los eventos que involucran al ser humano raramente suelen tener una causa única, por lo tanto, denomina "paradigma de la simplificación" a este tipo de enfoque científico. Dicho paradigma sirvió para construir un fuerte corpus científico que cada día enfrenta sus limitaciones para dar cuenta de fenómenos complejos o multivariados. Por ello, el autor nos propone buscar explicaciones mediante un paradigma de la complejidad de acuerdo al cual, ciertos elementos o eventos que son percibidos como un "error" o una "imposibilidad" para el paradigma de la simplificación, hallan una explicación en la lógica, desde lo complejo.

La ciencia, por efectos del paradigma de la simplificación, se ha tornado cada vez más "especializada", al igual que nuestros conocimientos, mientras que la realidad y sus problemas son cada vez más complejos, globales e interconectados. Este desajuste entre "estructura del conocimiento" y "realidad", lleva a la necesidad de un nuevo tipo de estudios que busquen una explicación "de conjunto" de los fenómenos.

Las ciencias sociales (incluimos en ella a la economía) han tenido una triple visión de estos fenómenos que, por un criterio de "validación" científica, no era posible hacer funcionar en su conjunto. Para poder explicar cualquier fenómeno de la realidad, era requisito proceder a un estudio "simplificado" de los mismos, dado que si se aislaba al objeto en cuestión, se podían determinar sus interacciones con otros elementos. De esta forma, y en miras a lograr un criterio de "validez", se debía buscar una explicación que corriera dentro de una dimensión "acotada". Así, si la explicación que se buscaba se centraba en fenómenos de tipo macroeconómicos, todo el hilo conductor lógico posterior, debía ceñirse estrictamente a este camino. Lo mismo ocurriría si hiciéramos un análisis basado en normas u organizaciones: todo el decurso posterior, debía centrarse en esta dimensión; y exactamente igual ocurriría si hiciésemos un estudio centrado en la subjetividad o lógica de los individuos; entonces, todo nuestro análisis posterior tendría que focalizarse sobre la subjetividad (Alford & Friedland, 1985; 1999).

Esta "unidimensionalidad" que va atada a la especialización científica, no es un tema menor en la estructura del conocimiento. Le ha permitido al mundo moderno obtener visiones muy profundas respecto de cómo funcionan ciertos fenómenos "dentro" de la dimensión científica escogida. Pero ha encontrado dificultades en la "integración" entre las dimensiones especializadas. De allí que desde los años 60 en adelante, haya surgido una mayor demanda de "interdisciplina", a los efectos de obtener una explicación más "holística" o completa de una realidad que se torna cada vez más compleja. En la antigüedad, la disciplina que se encargaba de esta visión de conjunto era la filosofía, pero los avances tecnológicos y la complejidad del mundo actual han dejado atrás esa ambición (Morin, 1990; Lértora Mendoza, 2000; Guzmán Gómez, 2005).

Con todo, este intento de interdisciplinariedad no ha sido fácil de llevar adelante. La búsqueda de explicaciones comprensivas, algunas veces terminó conjugando elementos difícilmente armonizables (Lértora Mendoza, 2000).

Finalmente, la condición interdisciplinaria aflora por efecto de la realidad misma, al intentar estudiar problemas concretos, emerge la necesidad de cruzar los bordes de las disciplinas concretas (Gómez Guzmán, 20005; Saracevic, 1999).

Si consideramos a la "cuestión tributaria" como un problema complejo, es menester entonces, abordarlo de una manera interdisciplinaria. No se puede rendir cuenta de la problemática tributaria si no la consideramos, al menos en tres dimensiones o pilares distintos:

a) la dimensión sistémica; aquí analizaremos la cuestión tributaria como un sistema "macro", como un conjunto socioeconómico exógeno al contribuyente que influirá en la decisiones que los individuos tomen. La explicación dominante aquí, tendrá características macroeconómicas. Buscamos aquí una visión de tipo "*macro*social".

b) la dimensión o pilar institucional; en donde analizaremos el comportamiento de las instituciones (entendidas como normas y organizaciones) que influyen o determinan el comportamiento social ligado a las cuestiones tributarias. La explicación dominante estará centrada en el análisis normativo y organizacional. Buscamos aquí una visión de teórica tipo "*mezzo*social".

c) la dimensión subjetiva o cultural: aquí analizaremos los valores que predominan en una cultura tributaria que guían el comportamiento del ciudadano en el momento de de actuar, su mentalidad fiscal y, consecuentemente, su voluntad de cumplir con sus obligaciones tributarias. Buscamos aquí una visión de tipo "*micro*social".

Por ello, proponemos para estudiar un problema complejo y multicausado como el fenómeno tributario un tipo de investigación integrada que desarrolle los tres pilares o dimensiones precitados. Cada pregunta de investigación que nos propongamos responder, en el marco del proyecto "Ciudadanía Fiscal" será desplegado en tres dimensiones, a partir de las cuales se buscará una integración al final.

6. Conclusiones

Del análisis integrado de los tres pilares, surge como conclusión central la existencia de un "pacto fiscal" resquebrajado, que alienta la escisión entre la figura del ciudadano y la del contribuyente. Ello provoca que el incumplimiento fiscal no sea percibido como un delito. Más bien, el motivo debería buscarse sin perder de vista la existencia de una cultura tributaria que legitima dicho comportamiento.

En efecto, la principal aseveración que arroja el pilar subjetivo, avalado por las observaciones realizadas por los otros dos pilares, es que la percepción de que el Estado no cumple con las obligaciones que ha pactado, genera en el ciudadano la sensación de que el incumplimiento fiscal es un mecanismo para "ajustar" las inequidades surgidas de un "contrato social incumplido" y, además, injusto.

Del análisis subjetivo se desprenden, además, otros elementos que irían en la búsqueda de comprender la cultura tributaria argentina. Por ejemplo, el gran contenido de desconfianza que tiñe las relaciones sociales y que deja marcas profundas en las sociedades, también está presente en el comportamiento de los contribuyentes. En ciudadanías como las nuestras, en las que prima la idea del "pacto incumplido", termina por sobresalir una "cultura de la desconfianza", donde no existen reglas claras, ni respeto por los códigos pactados. Consecuentemente, la incertidumbre aumenta, por lo que los ciudadanos estarán continuamente esperando que sus derechos sean avasallados y, en el cálculo por adelantarse a esas traiciones, parecería natural que primen comportamientos como el incumplimiento fiscal, en la medida que se da por sentado que de nada servirá pagar impuestos. En cambio, en aquellas sociedades que reconocen pactos claros e institucionalizados, por lo general, se experimenta desconfianza menor, ya que al haber más apego a las reglas pactadas, las personas se vuelven más previsibles y existen mayores posibilidades de que se desarrolle un terreno fértil para la cooperación.

Opuestamente, hemos construido una cultura del incumplimiento, acompañada de una "indulgencia", que nace de la noción de contrato "incumplido" por parte del Estado. Además, como se desprende del análisis referido a la subjetividad, la generalización de la percepción de corrupción (cristalizada en la convicción de que los recursos no se dirigen a

quienes más los necesitan) favorece esta lógica: el ciudadano ya no se siente responsable por las obligaciones que ese pacto le acarreaba. A pesar de que se entiende y respeta que el incumplimiento es un delito, se lo acepta –y hasta es promovido- socialmente. Esa indulgencia hacia el "incumplimiento" merma la voluntad de cumplir y el costo moral de evadir, tanto hacia el Estado como hacia el resto de la sociedad. Este argumento coincide con aquellos del pilar sistémico, donde se revisan los indicadores que revelan que la ciudadanía argentina ostenta una muy baja confiabilidad institucional y una muy alta percepción de corrupción, en relación al promedio regional. Por otra parte, el análisis institucional nos recuerda la gran inestabilidad normativa que usualmente ha acompañado nuestra tradición impositiva. En un contexto de cambio continuo, se dificulta el cumplimiento y, consecuentemente, se deteriora el grado de compromiso del contribuyente, a la vez que disminuye la percepción de riesgo.

Asimismo, otra conclusión compartida por los tres pilares, es la sensación de desprotección por parte del Estado, que el ciudadano experimenta (lo que lo lleva a aumentar su sensación de exclusión). Ello coincide con lo indicado en el capítulo referido a la experiencia internacional, en relación a los deteriorados niveles de equidad distributiva observables en América Latina, en disminución en relación a la década anterior, a pesar del incremento de la presión tributaria en el mismo período. Asimismo, en ese acápite, se destaca la regresividad y la falta de reciprocidad del sistema impositivo, cristalizada en estructuras tributarias comunes prácticamente a toda la región, donde el peso de los recursos provenientes de los bienes y servicios internos es relativamente mayor en lo que respecta a los recaudados sobre las rentas personales, fruto de las políticas destinadas a aumentar la neutralidad tributaria y hacer frente a las deudas de los países de la región. En forma similar, el análisis institucional expresa que la evolución de la estructura tributaria argentina favoreció la ampliación de la brecha entre los que más y menos tienen. Dicho factor también dificulta las posibilidades de movilidad social, anulando la esperanza de que el futuro será mejor, comprometiendo la voluntad de los ciudadanos de colaborar con un esfuerzo personal al bienestar general.

Por otra parte, la cultura tributaria de los ciudadanos argentinos, como explica el capítulo sobre la subjetividad, tendría matices incoherentes. Mientras que por un lado la mentalidad argentina confía y avala un individualismo profundo como camino de crecimiento personal, por otra parte, considera que ese desarrollo debe ser promovido desde el Estado, el único responsable por el bienestar del ciudadano, evidenciándose una reticencia a soportar el costo del crecimiento individual en base al esfuerzo personal. Una explicación muy interesante a éste fenómeno es provista por el análisis centrado en la perspectiva institucional: si la mayoría de las reformas tributarias no han sido concebidas estratégicamente (sino siempre como paliativos en contextos de derrumbe generalizado), probablemente sea dicha percepción de crisis estructural la que favorece una lógica del "sálvese quien pueda", propiciando el egoísmo e individualismo extremos como lógica de acción. Dicha suposición se refrenda por el enfoque sistémico, que argumenta que a pesar de que se observa una aceptable percepción de los valores solidarios en la mayoría de los países de la región, opuestamente, existirían elementos para creer que hay una baja predisposición al financiamiento de este tipo de políticas por parte de la ciudadanía, siempre que se pongan en juego recursos propios.

En este sentido, el pilar institucional destaca otro elemento que no es menor. La continua financiación estatal por medio de emisión monetaria sin respaldo, venta de activos públicos, etc., también explica el fracaso de crear una ciudadanía que se reconozca progresivamente responsable por el financiamiento estatal, además de perjudicar todo tipo de rendición de cuentas (ya que, en definitiva, no es necesario "convencer" al ciudadano de la legitimidad del gasto para que pague impuestos a fin de obtener recursos). Dicha conclusión coincide con las observaciones del pilar subjetivo, en la medida que la cultura política argentina, al prestar simpatía por los liderazgos paternalistas, no percibe negativamente el tener que hacer la "vista gorda" a ciertas actitudes como la centralización del poder y de la capacidad de decisión, que atenta contra el imperio de la ley.

¿Es reversible esta situación? Superar este escenario requiere de un cambio cultural profundo. La educación tributaria es un camino posible, pero sólo puede arrojar frutos en la medida que los pactos entre ciudadanía y Estado se vuelvan más transparentes y claros, requisito primordial para aumentar la confianza de los individuos en el sistema y, consecuentemente, su voluntad de cooperar con el sostenimiento de esa comunidad. Por otra parte, es cierto que el castigo no es la única variable que explica el cumplimiento tributario. Sin embargo, es innegable que la percepción de justicia en las sanciones a los evasores son determinantes en la relación contribuyente – Administración Tributaria. Esto exige que los correctivos sean aplicados gradualmente, de acuerdo a la gravedad de la omisión cometida, por oposición a aquellos sistemas donde los evasores recalcitrantes logran salir ilesos porque quienes deberían controlar hacen la vista "gorda". Finalmente, el desafío en el largo plazo será superar la persistente sospecha de corrupción, o de que el dinero que debería utilizarse en solucionar los problemas de quienes están en socialmente rezagados, se destina a asuntos privados.

La relación entre el pacto social y el sistema tributario: la subjetividad fiscal de la ciudadanía argentina

Por Susana C. Esper[6]

Resumen

Este trabajo se propone analizar, para el caso argentino, la subjetividad de la ciudadanía fiscal, es decir, aquellas ideas, percepciones y valoraciones que los ciudadanos han construido con respecto a la fiscalidad. Tales fenómenos afectan la voluntad de cada individuo de cooperar con el esfuerzo propio al sostenimiento de la sociedad. En función de dichos fenómenos, se esboza en el trabajo una tipología de contribuyentes. El estudio concluye que la ciudadanía fiscal argentina posee una subjetividad orientada al incumplimiento, nacida de la idea de que existe un "pacto fiscal" incompleto entre Estado y ciudadanos.

Palabras Claves

subjetividad – fiscalidad – cultura tributaria – ciudadanía fiscal

[6] Investigadora, Instituto AFIP. Correo Electrónico: sesper@afip.gov.ar

1. Introducción

La subjetividad de la ciudadanía fiscal alude a aquellas ideas, percepciones y valoraciones que los ciudadanos construyen con respecto a la fiscalidad. Por ello, estudiar el comportamiento fiscal a través de su subjetividad, es indagar sobre las motivaciones que llevan a un ciudadano a conducirse en la manera en que lo hace.

Asimismo, para asegurar el éxito de toda política, es menester comprender las particularidades culturales de la sociedad en la que se incursiona. La idea de que para que una política sea exitosa, basta con un buen diseño técnico, constituye una "ilusión tecnocrática"; una acción de gobierno puede gozar de un diseño técnico adecuado, pero no lograr sostenibilidad política, si se ignora el contexto sobre el cual se implementará. Conocer la cultura tributaria de cada sociedad, sus valores e imágenes, se convierte, entonces, en un imperativo para lograr políticas fiscales exitosas, que prevean aquellos factores sociales, culturales e institucionales determinantes del comportamiento tributario (Fernández Cainzos, 2006; Estévez, 2006; Moore, 2004; Campbell, 1993; Musgrave, 1992).

De hecho, Jean Jacques Rousseau, ya en el siglo XVIII, afirmaba que un buen legislador no comienza su tarea por redactar leyes que sean sabias en sí mismas, sino que primero examina si el pueblo al cual las destinará es capaz de soportarlas (Rousseau, [1762] 2001). Caso contrario, habrá que crear un terreno fértil para ello, por medio de la difusión de determinadas pautas culturales, en vista de que la estabilidad de toda sociedad se vincula estrechamente a la presencia de una cultura política coherente con sus fundamentos (Catterberg, 1989). Sin ese elemento, esas normas nunca alcanzarán suficiente legitimidad como para ser respetadas en ausencia de la amenaza coercitiva del Estado. Más aún, si la norma es vista como ilegítima, el costo individual del cumplimiento se acrecentaría, requiriendo mayor nivel de coerción y, consecuentemente, más esfuerzo por parte del Estado y la Administración Tributaria (Bergman, 2007).

Visto desde esta perspectiva, tributar no es sólo una operación que dependa del riesgo de detección o del costo de esos impuestos. Es también una decisión del individuo de cooperar (o no) con el Estado y con el resto de la sociedad, considerando que debe cumplir con las obligaciones que genuinamente le corresponden al estar involucrado en un pacto social legítimo (Torgler, 2003).

Los regímenes políticos de mayor consolidación se caracterizan por una coincidencia entre la formalidad (aquello que dictan las leyes) y el comportamiento efectivamente desempeñado por sus ciudadanos (el plano informal). En estas sociedades puede decirse que, aunque nunca de forma perfecta, el contrato social (con los derechos y obligaciones que éste genera para cada parte), se ha institucionalizado. Sin embargo, la metáfora contractualista así planteada, no logra dar cuenta de ciertos países (como los latinoamericanos y, más particularmente, Argentina), cuyas circunstancias exigen un análisis en base a marcos teóricos alternativos que permitan comprender esa realidad. En el plano fiscal, mientras que los "pactos cumplidos" de las ciudadanías desarrolladas se caracterizarían por poseer una subjetividad orientada al cumplimiento tributario, opuestamente, los pactos "incumplidos", terminarían por originar una subjetividad que

deslegitimaría el pacto fiscal, reproduciendo el círculo de incumplimiento impositivo e institucionalizándolo como la pauta normal de comportamiento.

En esta sección del trabajo, se revisarán los factores estructurantes de la subjetividad tributaria, entendidos como aquellos fenómenos que moldean la voluntad del ciudadano de cumplir con las obligaciones tributarias. A continuación, se expondrá una tipología de contribuyentes, cuyo objetivo es aportar claves para la comprensión del comportamiento de éstos, en función del tipo de subjetividad que posea. Posteriormente, se analizará la evidencia empírica que permite posicionar el caso argentino dentro de los "pactos incumplidos".

2. Marco Teórico

2.1. ¿Porqué estudiar la subjetividad fiscal?

De acuerdo a Peter Berger y Thomas Luckmann (2005), lo que los hombres llaman "realidad", no es más que sus interpretaciones que, a fuerza de permanencia, se han dado por sentadas. Entonces, la realidad también es algo *socialmente* construido. De allí la importancia de conocer ese conjunto de creencias, mentalidades y percepciones que los ciudadanos poseen, y por medio de qué experiencias han surgido (Haste, 2004; Knigths & Keerfot, 2004), para poder comprender y, en el mejor de los casos, adelantar sus comportamientos.

De hecho, a pesar de la metáfora del *homo oeconomicus* como explicación del comportamiento humano, el individuo también siente el peso de sus creencias al momento de tomar una decisión sobre cómo actuar. Y a veces, comportarse de acuerdo a las propias convicciones, poco tiene que ver con elegir la opción más conveniente desde el punto de vista económico. Max Weber percibió esa tensión, cuando mencionó que el hombre puede actuar de acuerdo a una "racionalidad formal", intentando optimizar la relación medio – fin con el objetivo de lograr el mayor beneficio económico posible. Sin embargo, Weber indicó que también existe la posibilidad de que un individuo opte por priorizar sus convicciones (incluso cuando esto no sea económicamente útil), al conducirse de acuerdo a una racionalidad "material" u "orientada a valores". Allí, el individuo actuaría de la manera más *racional* y acorde a sus valores (Hinkelammert, 2002). De allí se desprende que el estudio de la cultura tributaria de una comunidad permite una comprensión más amplia de su comportamiento fiscal.

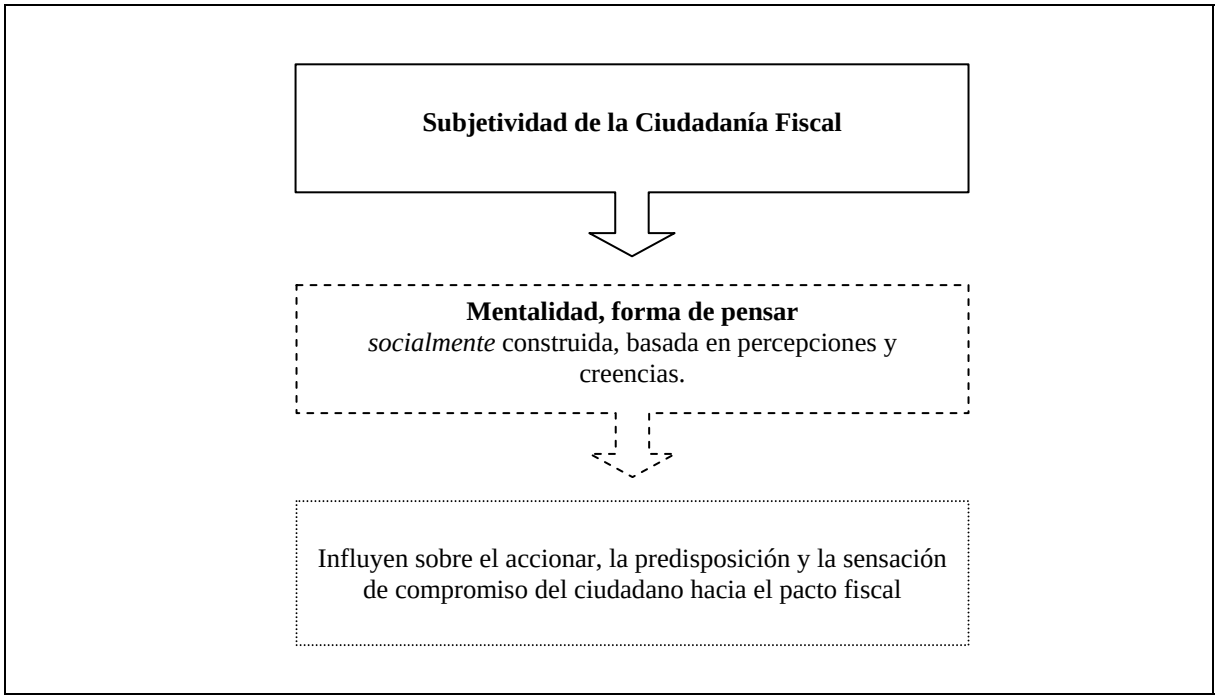
El factor subjetivo es determinante en el pacto, en la medida que son los hombres, guiados por sus creencias, los que construyen su propia historia de vida individual, social y política; el pacto se construye y reconstruye ante las necesidades históricas que se presentan continuamente (Daros, 2005). La existencia de una subjetividad específica, histórica y particular a cada ciudadano, sólo puede ser comprendida desde el punto de vista del individuo. Por tal motivo, comprender la subjetividad de la ciudadanía fiscal, sólo es posible a través del marco de referencia introspectivo de la unidad de análisis, más que externamente (Burell & Morgan, 1979; Denhardt, 1990).

Subjetividad y ciudadanía

De la misma forma, la ciudadanía no sólo se refiere al conjunto de derechos y obligaciones formalmente atribuidos a los ciudadanos. La pertenencia a una cierta comunidad política, invoca además una diversa gama de prácticas sociales *subjetivamente* construidas[7], que constriñen, limitan y contextualizar a aquellos elementos legales. Consecuentemente, el concepto de ciudadanía no puede escindirse de sus raíces institucionales y objetivas, pero tampoco de un significado social que excede el *status* legal. Esto es así porque los actores subjetivizan ese *corpus* de leyes; es decir, lo comprenden a la luz de sus pensamientos y percepciones, originando diversas tomas de posición de cada sujeto en relación a sus obligaciones (sus ideas, principios y actitudes hacia el resto de esa sociedad) (Renik, 2000; Canning & Rose, 2001; Botana, 2002).

Estudiar la subjetividad fiscal es, en definitiva, comprender cómo el ciudadano piensa, percibe, concibe e interactúa con las cuestiones impositivas y, consecuentemente, qué predisposición tendrá a cumplir con sus obligaciones tributarias. Y en la cuestión fiscal, la subjetividad del ciudadano es central, ya que la voluntad de cumplir con sus obligaciones tributarias se ve profundamente influida por ésta. Por tal motivo, toda reglamentación (especialmente las orientadas a la autorregulación) deben tener en cuenta estos factores para ser apropiada y tener éxito (Wenzel, 2007).

Ilustración 1



Fuente: Elaboración propia

[7] Por construcción subjetiva, se refiere a los consensos *inter*subjetivos.

2.2. Factores estructurantes de la subjetividad fiscal

Los factores estructurantes de la subjetividad fiscal son aquellas variables o fenómenos que moldean las percepciones de los ciudadanos con respecto a la fiscalidad y, consecuentemente, influyen sobre la voluntad de éstos al momento de cumplir con sus obligaciones tributarias.

2.2.1. Percepción institucional

Anomia

El orden es una característica esencial del ser humano, en la medida que toda actividad que se realiza con frecuencia, termina por dar lugar a ciertas "pautas de acción" de donde nacen hábitos que, en caso de ser aceptados por colectivos sociales, se convierten en instituciones (Berger & Luckmann, 2005). Las instituciones, sean sociales, culturales, económicas o políticas (formales o informales), suponen estabilidad y rutinización, y facilitan la vida en sociedad, ya que permiten dar ciertos aspectos por sentado. Buenas instituciones proveen de reglas más claras, disminuyendo la incertidumbre y la desconfianza de los individuos (Sangmpam, 2007; Powell & DiMaggio, 1999; Jepperson, 1999; O'Donnell, 1996). Si los actores pueden confiar en que el "otro" respetará las pautas de acción, aumentará la confianza en el sistema. Consecuentemente, el pacto social y su contraparte, el pacto fiscal, tendrán sentido. Por el contrario, si los ciudadanos tienen la convicción de que sus pares traicionarán esos acuerdos, en busca de un beneficio individual o egoísta, cada movimiento implicará mayores riesgos. Aumentará el costo de transacción (la incertidumbre) y con ello, la posibilidad de efectos indeseados (Kalmanovitz, 2003; Goodin, 2003), provocando que los pactos sociales no tengan sentido real, ya que nadie los respetará.

Una de las características salientes de las poliarquías[8] estables, es su funcionamiento en torno a un conjunto de reglas e instituciones explícitamente formalizado (tanto a nivel constitucional como en la legislación auxiliar), que guían el comportamiento de los individuos. A mayor coincidencia entre las normas formales y la conducta de los individuos, mayor será la institucionalización de los códigos de comportamiento de esa sociedad, y consecuentemente, también de las normas tributarias. Por el contrario, puede ocurrir que entre las leyes y la forma de actuar de los individuos, haya una distancia marcada porque a pesar de que las normas existen, nadie ve valor alguno en cumplirlas. En ese caso, la institucionalización será menor. Y, a la vez, indicará que los actores no han

[8] Robert Dahl (1997) refirió el término poliarquía para referir a un sistema político en el cual se cuenta con autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación. Etimológicamente, el término evoca el concepto de "gobierno múltiple".

aceptado esas normas como pauta de conducta, actuando en forma "anómica"[9], ignorando las leyes que deberían ser fruto de un proceso de consenso mutuo. En los escenarios de anomia, las reglas no han logrado "institucionalizarse"; opuestamente, lo que se ha institucionalizado es el accionar desordenado e individualista por parte de cada actor, sin tomar en consideración a sus pares. Entonces, si bien la institucionalización tendería al hábito y, consecuentemente, a la permanencia histórica, no es irreversible, ya que puede sobrevenir una desinstitucionalización (Berger & Luckmann, 2005; Jepperson, 1999; O'Donnell, 1996). La no internalización de las normas, además de aumentar la incertidumbre y favorecer la desconfianza, destruye cualquier voluntad de cooperar, privilegiando el interés individual y egoísta por encima del interés público.

Ese "sálvese quien pueda", actúa en contra de la noción de ciudadanía y de contrato social. Por consiguiente, en los sistemas no institucionalizados, donde prima la idea del "pacto incumplido", termina por sobresalir una "cultura de la desconfianza", basada en la incertidumbre. Los actores estarán continuamente a la expectativa de verse traicionados. Ese fenómeno, por lo general, estimula actitudes defensivas y hostiles, que erosionan el capital social y atomizan la red de relaciones interpersonales. Asimismo, la baja confiabilidad institucional se vincula claramente a una desconfianza marcada en el sistema, que puede llegar a estimular la corrupción (Sztompka, 1998 y 1996; Estévez & Marini, 2004; Waldmann, 2003).

Por el contrario, aquellas sociedades que reconocen pactos claros e institucionalizados, por lo general, experimentan menor desconfianza, ya que al haber más apego a las reglas pactadas, las personas se vuelven más previsibles y surge voluntad de cooperación.

Usualmente, en este hecho colabora la percepción de ilegitimidad o injusticia de las leyes. Por el contrario, mientras haya percepción de que las leyes son justas, equitativas y apropiadas, más fácil será que los ciudadanos internalicen esas rutinas y las adopten como propias, sin necesidad de ser controlados continuamente por el Estado (Torgler, 2003).

La percepción de corrupción

La percepción de corrupción es un elemento clave para comprender la mentalidad del contribuyente. Como explican Estévez & Marini (1994), la idea de que existe un grupo reducido que se está valiendo de bienes públicos con fines u objetivos personales que impide que los impuestos lleguen a quienes realmente poseen una necesidad mayor, es clave para comprender la reticencia del ciudadano. La confianza del ciudadano en el sistema disminuye y, en muchos casos, la espiral de corrupción se fomenta, ya que el contribuyente acepta esa "regla del juego" como propia, y encuentra más beneficios en llegar a "arreglos" con las autoridades que cumplir con sus obligaciones tributarias.

[9] El escenario en el cual los actores conocen las normas formales, pero las ignoran al momento de actuar, fue descrito por Emile Durkheim en *El Suicidio*, cuando habló de la anomia como una situación de falta de internalización de las normas que guían el orden y que, por lo general, devienen en escenarios de pérdida de solidaridad colectiva (Willis, 1982).

La percepción de castigo

El comportamiento estatal frente a quienes no cumplen con sus obligaciones, es sumamente relevante para comprender el comportamiento fiscal. El cumplimiento de las leyes no es sólo cuestión de ser atrapado o castigado. Es decir, también es resultado de haber internalizado una obligación a hacer lo correcto y de autorregularse sin que el Estado continuamente esté vigilando y monitoreando (Ahmed & Braithwaite, 2007). Sin embargo, los incentivos como sanciones y recompensas son importantes para asegurar el cumplimiento fiscal (Allingham & Sandmo, 1972). La generalización de la percepción de que existen contribuyentes que sistemáticamente evitan cumplir con sus obligaciones fiscales, termina por minar la confianza de los contribuyentes en el sistema, disminuyendo la legitimidad de éste y proveyendo de una justificación para dejar de cumplir o hacerlo en menor medida (Feld & Frey, 1997).

Si los ciudadanos que actúan en forma deshonesta, faltando a la ley y perjudicando al resto de la sociedad, no son castigados, probablemente los contribuyentes responsables lo perciban y se sientan estafados. Consecuentemente, las legislaciones que previenen el surgimiento de *free riders* (colados o polizones), prevén castigos para el incumplimiento y promueven la equidad y la justicia, colaboran también en el logro de un mejor cumplimiento fiscal (Torgler, 2003).

Entonces, es necesario ver que el cumplimiento fiscal tiene dos elementos principales. Por un lado, el componente voluntario, necesario para la autorregulación, en la medida que si el ciudadano cumple sus obligaciones en forma autónoma, por haberlo internalizado como propio, para la administración tributaria disminuye el costo de recaudar impuestos. Pero, por otra parte, es imposible negar que gran parte de la ciudadanía percibe un esfuerzo en esa contribución a la sociedad. Especialmente, si se tiene en cuenta la responsabilidad de cada individuo se hace difusa en la totalidad de la recaudación y que las posibilidades objetivas de ser detectado por el Estado son bajas, es posible que se creen incentivos para incumplir. Por eso, el segundo elemento, debe ser de naturaleza coercitiva, no necesariamente efectiva (Feld & Frey, 2002).

2.2.2. Percepción de cohesión social

En su aspecto más básico, el concepto de cohesión social alude a aquello que mantiene unidas a las sociedades y, por supuesto, a la percepción de los ciudadanos de sentirse parte de esa comunidad, sin la cual difícilmente los individuos muestren voluntad de cooperación y solidaridad por sus pares, sin la cual, se imposibilitaría todo contrato social y fiscal (Moltchanova, 2007)[10]. La identidad de una nación también define quien queda dentro y

[10] A ello se refiere Benedict Anderson (1993) cuando menciona que las naciones son comunidades políticas "imaginadas", cuyos miembros nunca se conocerán completamente entre sí; pero de todas maneras se

quien queda fuera del grupo y, consecuentemente, influye sobre la idea de quién se beneficia (y quien no) en una comunidad (Haste, 2004). Con respecto a ello, vale mencionar que el discurso de la ciudadanía, históricamente, se basó en una lógica de inclusión. Los hombres se convirtieron en ciudadanos en la medida que adquirieron derechos. Sin embargo, en la realidad, la cultura misma del Estado Nación logró recrear nuevas y modernas formas de exclusión[11] (Dubiel, 1998), invirtiendo los términos inclusivos del pacto (Daros, 2005).

La idea de cohesión social se sustenta sobre el concepto básico de una sociedad gobernada por un sistema acordado de cooperación entre sus integrantes, basado en la reciprocidad entre Estado y ciudadanos. Ese contrato social deberá ser ampliamente aceptado, entre un gobierno transparente y responsable guiado por los principios de la justicia y la solidaridad, y una sociedad con derechos y deberes bien definidos. La idea de solidaridad es, en sí misma, el componente central de la cohesión social. El vínculo social entre los ciudadanos o la construcción de lazos sociales se fomenta a través del diálogo y del consenso y el Estado se ocupa de asegurar los derechos sociales a las personas. La solidaridad se manifiesta principalmente a través del sistema fiscal, un instrumento esencial del progreso social. En este sentido, la percepción de las personas de que existen mecanismos para asegurar que sus aspiraciones podrán ser cumplidas, facilitan la cohesión social; por oposición, la perspectiva pesimista sobre la movilidad social puede facilitar la aparición de fuerzas disruptivas que en sí mismas son riesgosas para la cohesión social. Si una persona considera que es despreciada en una sociedad, sea por su *status* socioeconómico, motivos religiosos, o culturales, etc., difícilmente tendrá voluntad de cooperar con el bienestar de ésta; mucho menos, querrá entregar parte de su esfuerzo personal para solventar el prosperidad común (Ferroni, 2005).

Consecuentemente, cuando se generaliza la percepción de que el Estado nada hace a favor de la cohesión social, se expande la sensación de no pertenencia a esa comunidad, lo cual difícilmente forjará la voluntad de los excluidos de respetar el pacto. Si los contratos sociales son acuerdos tácitos basados en la confianza que emerge entre los individuos, una perspectiva pesimista compartida por los miembros de la sociedad, sobre la imposibilidad de aumentar su bienestar (movilidad social) puede favorecer el surgimiento de tendencias disruptivas, dificultando la cohesión social (Tokman, 2007).

Asimismo, cuando el Estado se retira o desentiende de las funciones que legítimamente le cabe desempeñar, ese espacio es completado por organizaciones de otra naturaleza (privadas o incluso del tercer sector). En estos casos, es notorio que para el Estado, la equidad no es tomada en cuenta como criterio de distribución, favoreciendo la exclusión. Se gesta así una "ciudadanía diferenciada", cuyos nocivos efectos recaen, generalmente,

---

consideran viviendo en una misma comunidad. De acuerdo a Ernest Gellner (1991), una de las principales funciones del Estado es mantener una cultura compartida, homogeneizada para la sociedad. Eric Hobsbawn (1998) coincide cuando afirma que la nación no es una entidad primaria; más bien, es un invento, una ingeniería social, construidas no sólo desde arriba, sino también desde abajo. Lo cual implica que ninguna desigualdad es natural, sino fruto de relaciones de poder artificiales.

[11] Para una explicación más detallada de las nuevas formas de exclusión, puede consultarse el texto de Garretón (2002), quien menciona la revalorización de los derechos políticos que las ciudadanías latinoamericanas han logrado luego de haber consolidado sus democracias, no se corrobora en el campo social, especialmente por los niveles de pobreza e indigencia alcanzados, el no reconocimiento de los derechos de género o étnicos, etc.

sobre aquellos segmentos de la sociedad que más necesitan de los bienes y servicios estatales. En tal sentido, la ciudadanía involucra la dimensión de la integración a la comunidad a la que pertenecen; la ciudadanía situada en las prácticas sociales de integración –y exclusión- promovidas por las mismas instituciones del Estado (Lake & Newman, 2002).

Otro ejemplo es la percepción continua de que el Estado estimula la economía en negro y el empleo informal, que promueve un sistema impositivo regresivo o que nada hace a favor de la equidad distributiva, lo cual actúa en detrimento de la cohesión social. La exclusión por lo general se manifiesta a través de la percepción de desigualdad de oportunidades y de la inexistencia de justicia social y legal. A su vez, esto regenera el ciclo vicioso de desapego y no pertenencia a la sociedad. Simultáneamente, se asume el incumplimiento de las normas por parte de los pares como algo normal y esperable y, con ello, la percepción de la persona de que no tiene poder alguno sobre las condiciones que determinan su bienestar. La falta de confianza social y especialmente de sentido de solidaridad desincentiva la acción colectiva y la participación ciudadana. Ambas carencias se expresan en un escaso interés por los asuntos públicos y en una baja valoración de la democracia como sistema de representación de los intereses colectivos, así como de las organizaciones que pueden establecer el nexo entre esos intereses y los de la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2007). En cambio, la sensación de inclusión, se corresponde, por lo general, con niveles más amplios de cumplimiento fiscal, ya sea porque consideran a la administración tributaria como una autoridad legítima y además porque cuando el individuo siente identidad por algo, probablemente esté más próximo a homologar el interés grupal con el personal (Wenzel, 2007).

Percepción de justicia y equidad

La sensación de que el sistema impositivo es injusto e inequitativo, mina la voluntad del ciudadano de contribuir con su esfuerzo al bienestar general. La percepción de justicia y de equidad es un elemento central para comprender como la cohesión social influye sobre el comportamiento tributario. Caso contrario, la percepción de injusticia, termina por convertirse en una justificación para el incumplimiento fiscal, ya que los contribuyentes que comparten esta convicción buscarán compensar o ajustar esa “inequidad” a través del incumplimiento fiscal. Asimismo, la inequidad y la injusticia, disminuyen la legitimidad del sistema, acarreando resentimientos y resistencia, y reduciendo la sensación de obligación hacia el Estado y el resto de la sociedad (Wenzel, 2007).

La estructura fiscal de una sociedad no es un dato menor, en la medida que refleja el conjunto de metas, valores y conductas que una sociedad se otorga a sí misma: da cuenta de sus prioridades en tanto comunidad, de sus relaciones de poder y de su estructura social. Nada muestra tan claramente el carácter de una sociedad y de una civilización como la política fiscal adoptada por sus gobernantes, ya que la estructura fiscal refleja las relaciones de poder dentro del Estado, los “ganadores” y “perdedores” y, consecuentemente, quienes están “incluidos” y quienes “excluidos” (Schumpeter, 1982; Delgado Lobo & Goenaga, 2007; Moore, 2004; Campbell, 1993; Musgrave, 1992).

2.2.3. Cultura

Toda Nación está conformada por miembros que se identifican con una cultura política particular, es decir, un conjunto de creencias y actitudes relacionadas a lo público. Siempre existirán controversias con respecto a esas creencias, pero lo relevante es que los miembros de la comunidad están de acuerdo en que pertenecen a un mismo colectivo (Moltchanova, 2007).

Como adelantaría Edgardo Catterberg (1989), la cultura política es también relevante comprender el cumplimiento tributario, en la medida que indica a qué grado de intervención estatal apegan los ciudadanos y, consecuentemente, qué esperarán que el Estado haga con esos impuestos. El respeto del Estado hacia la voluntad ciudadana también eleva la percepción de legitimidad del sistema impositivo. Los ciudadanos se mostrarán más propensos a cumplir con las obligaciones entabladas con el Estado cuando éste respeta sus preferencias, por oposición a los que actúan como un Leviatán (Torgler, 2005). Todo pacto social implica una serie de reglas tácitas que se establecen entre los actores. En este sentido, el Estado actuará influenciado por la opinión vigente de la sociedad (Tanzi, 2000), que en los regimenes democráticos es la que atribuye la legitimidad necesaria para gobernar.

De hecho, Benno Torgler (2004) halló evidencia de que el ejercicio cívico favorece el cumplimiento fiscal, cuando pudo determinar a través de una comparación entre países que en los períodos postelectorales, el cumplimiento tributario era mayor, lo que se explicaba por la posibilidad que la ciudadanía había tenido de expresar sus expectativas. Estos episodios, por lo general, se vinculan a la "luna de miel" que atraviesan los electorados y los gobiernos recientemente electos. Torgler (2007) también indica que el sentirse "orgulloso" por pertenecer a una nación puede favorecer el cumplimiento fiscal, en la medida que aumenta la voluntad de cumplir con las normas en general.

Por otra parte, en lo relativo al comportamiento tributario, una cultura política de orientación democrática favorece la transparencia, alentando la rendición de cuentas del Estado hacia el ciudadano, demostrando la dirección que tomaron los impuestos que éste último pagó. Es un contexto de ese estilo, un ciudadano puede ver con mayor legitimidad el cobro de impuestos, por oposición a quien asume que los impuestos alimentan prácticas corruptas y que no llegan a quienes deberían. Opuestamente, el autoritarismo inhibe la cultura participativa, facilitando el manejo opaco de la hacienda pública, deslegitimando el sistema tributario.

De acuerdo a Mick Moore (2004), existe una vinculación directa entre las fuentes de financiación de un Estado y la existencia de una democracia institucionalizada. En este sentido, los auténticos "Estados impositivos" (aquellos que se mantienen en base a lo que extraen de sus ciudadanías), tenderán a tener gobiernos con un alto nivel de *accountability*[12] y mayor representatividad. Los Estados que necesitan de los impuestos de los ciudadanos para mantenerse, deben rendir cuentas y convencer al ciudadano de la legitimidad de sus sistemas impositivos para poder recaudar, siendo eficaces y democráticos. Para ellos, es menester conformar una ciudadanía fiscal de calidad. Por el contrario, aquellos que, por

[12] Entendida como "rendición de cuentas".

ejemplo, se mantienen en base a la venta de recursos naturales al mundo desarrollado o mediante el endeudamiento, son autónomos de los ciudadanos. No existiría, entonces, necesidad de democratizar ni de oír la voz del ciudadano, ya que no es un potencial contribuyente. Allí, no es preocupación para el Estado contar con buenos ciudadanos fiscales. Esto explicaría, de acuerdo a Moore (2004), la gobernabilidad pobre y el déficit democrático que caracteriza a buena parte de los países de la periferia, por oposición a los más desarrollados, en donde si existe un contrato social y fiscal establecido en donde el Estado rinde cuentas al ciudadano.

La cultura política es central para el cumplimiento fiscal, porque si existe confianza en las instituciones estatales, conformidad con los criterios de asignación del gasto público y valores pro democráticos, la legitimidad del pacto social aumentará y con ello la voluntad de los ciudadanos de sostener ese régimen (Torgler & Schneider, 2007).

2.2.4. La relación contribuyente - Administración Tributaria

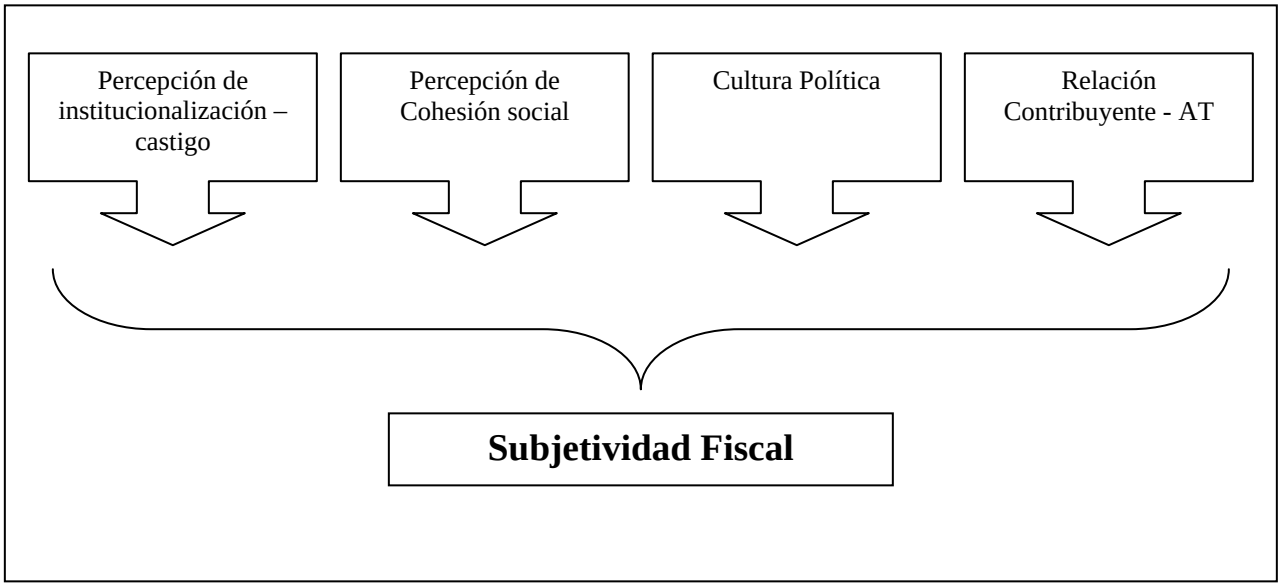
La subjetividad fiscal responde también a la relación entre los ciudadanos y las autoridades de la administración tributaria. En este contrato, juegan un papel importante las lealtades y los vínculos emocionales. Esto implica que en el pacto fiscal, se exceden solamente las cuestiones de mero corte transaccional (Feld & Frey, 2007) y comienza a tomar valor la percepción ciudadana de que la administración tributaria realiza todo lo que está a su alcance para favorecer el cumplimiento tributario; desde medidas como capacitación de los *street level bureaucrats* (funcionarios de ventanilla), la informatización, el avance tecnológico, la calidad normativa, la practicidad y las prácticas orientadas a la satisfacción del ciudadano. Entonces, a mayor confianza y satisfacción en el trato con la administración tributaria, mayor voluntad al pago impositivo (Torgler, 2003 y 2005).

Para la administración tributaria, el desafío es mantener o incrementar el cumplimiento de la mayor cantidad posible de contribuyentes, que poseen una gran diversidad de orígenes y situaciones impositivas objetivas, como así también factores psicológicos y sociales que influyen sobre su comportamiento tributario (Wenzel, 2007). A mayor percepción por parte del contribuyente de que los funcionarios de la administración tributaria se comportan correctamente, mayor voluntad del primero a cumplir con las obligaciones fiscales (Torgler, 2003).

Por otra parte, el trato que la administración tributaria reserva al contribuyente es esencial. Una administración tributaria que continuamente está inflingiendo sanciones, puede minar la motivación del ciudadano a pagar impuestos, como así también lo puede lograr la ausencia de castigo hacia los incumplidores “recalcitrantes” (como se revisará a continuación). De la misma manera, un trato poco respetuoso hacia el contribuyente disminuye su voluntad de cumplimiento, creando una justificación para no cumplir, lo cual eleva los costos de recaudar impuestos (Feld & Frey, 1997 y 2002).

Ilustración 2

Factores Estructurantes de la Subjetividad Fiscal



Fuente: Elaboración propia

En resumen, hasta este punto se han revisado los cuatro factores estructurantes de la subjetividad fiscal. Es decir, se analizaron los cuatro fenómenos que mayor impacto tienen sobre las creencias y valores fiscales de los ciudadanos, a saber: (1) la percepción institucional; (2) la percepción de cohesión social; (3) la cultura política y (4) la relación entre el contribuyente y la administración tributaria.

2.3. Tipología de contribuyentes

Entonces, mencionamos que los cuatro factores indicados anteriormente, "estructuran" (es decir, moldean), la subjetividad fiscal del ciudadano. Ahora bien, no todos estos factores influyen de manera idéntica sobre cada individuo. Toda persona es única y también son únicas e irrepetibles las circunstancias históricas en las que decide actuar de una u otra manera. Por tal motivo, por razones didácticas o heurísticas, se procederá a exponer una "tipología del contribuyente", cuyo objetivo será el de proveer claves que faciliten la comprensión del comportamiento fiscal individual. Como toda herramienta afín, expone "tipos ideales"[13]. La tipología cuenta con cinco tipos de contribuyentes (Torgler, 2003; Kidder & McEwen, 1989):

[13] Los tipos ideales son modelos construidos en base a categorías analíticas, con el objetivo de facilitar la comprensión de un fenómeno. Son herramientas de la ciencia, fabricados por medio de la abstracción, exageración y acentuación de rasgos reales, y la eliminación de otras características de los mismos fenómenos históricos. Estos modelos son obtenidos luego de haber comparado una enorme cantidad de casos históricos, y de haber abstraído aquellas variables que éstos poseen en común, hasta crear un modelo de referencia "puro". Por ende, difícilmente a tales tipos ideales serán corroborados perfectamente en la realidad, y tampoco son

(a) **Incumplidor recalcitrante:** Este tipo de contribuyente se caracteriza por un muy bajo nivel de internalización y respeto por las leyes. De hecho, siempre el imperativo será, por todos los medios, no cumplir con aquellas. Por ende, la alta percepción de riesgo no suele tener peso en su decisión, ya que en incluso si nota que las posibilidades de ser atrapado son altas, prefiere soportar el costo de la sanción a cumplir con la ley. Además, su relación con la Administración Tributaria está teñida de insatisfacción. Por supuesto, su percepción de cohesión social es muy baja, ya que no se considera responsable por el bienestar de la sociedad que lo rodea. Consecuentemente, este tipo de contribuyente, implica un costo muy alto para la Administración Tributaria, ya que no muestra propensión alguna a la autorregulación, por lo que sólo a través de la aplicación de sanciones o coerción es posible que cumpla sus obligaciones tributarias.

(b) Incumplidor "indulgente": La idea de ausencia de reciprocidad y de inequidad constituye el elemento central de este tipo de contribuyente. Posee un fuerte descreimiento en la política y una fuerte percepción de corrupción. En él, prima la "cultura de la desconfianza" (Sztompka, 1996 y 1998). Consecuentemente, su nivel de internalización de la ley es muy bajo, ya que la que considera más una herramienta a favor de quienes tienen más poder, que un elemento necesario para regular la vida en sociedad. Amparado en la idea de que el Estado no cumple con las obligaciones que el pacto le exige –de las que, por otra parte, él no puede rehuir-, este tipo de contribuyente ha desarrollado la creencia de que es legítimo el incumplimiento fiscal. Su nivel de insatisfacción con la Administración Tributaria, por un lado, y su baja percepción de que el Estado hace algo para mejorar la cohesión social y el bienestar de la sociedad, terminan por completar el cuadro de un incumplidor que ya no considera que comete un delito; por el contrario, cree que el incumplimiento es una forma de "ajustar" la brecha que se origina en la injusticia de la acción estatal.

(c) Cumplidor pragmático: La noción de *homo oeconomicus* quizá sea la mejor metáfora para describir a un contribuyente que decide si cumplir o no en base a un cálculo egoísta. Este tipo no siente responsabilidad por el bienestar de la sociedad; por el contrario, su lema es "sálvese quien pueda", su percepción de pertenencia a la sociedad muy baja y su principal característica el individualismo. Su cultura política se caracteriza por ser profundamente individualista pero, a la vez, marcadamente estatista (es decir, apoya completamente la idea de que el Estado está en la obligación de proveerle lo máximo posible para su bienestar personal, pero no está dispuesto a soportar el peso de los impuestos). Por último, este tipo de contribuyente es muy sensible a la percepción de riesgo, ya que su cálculo es siempre de oportunidad.

Otra versión de esta categoría, es el cumplidor "perezoso", cuyo cálculo es similar al del *homo oeconomicus***,** pero en vez de dinero, el recurso valorado es el tiempo. Por tal motivo, este contribuyente se orienta o no hacia el cumplimiento, de acuerdo a si considera que la inversión de tiempo requerida para obedecer con sus obligaciones tributarias le parece excesiva o no con respecto al beneficio que el cumplimiento le traerá.

---

equivalentes al tipo promedio. O también es posible que en un mismo caso práctico se encuentren variables que correspondan a más de un tipo ideal. Por eso su función principal es la de permitir comparar lógicas y categorías analíticas que se utilizan para impartir orden en el caos de la realidad (Weber, 1972).

(d) Cumplidor social: El principal fuerte de este tipo de contribuyente, es la percepción de cohesión social. Si se reconoce parte de una sociedad en donde el incumplimiento fiscal está mal visto, probablemente sea muy sensible al riesgo de sanción por parte de las autoridades estatales, como así también al escarnio o castigo social. Sin embargo, puede ser muy propenso también a sentir el efecto contagio en contra del cumplimiento fiscal.

(e) Cumplidor responsable: Este contribuyente constituye el tipo ideal de cumplidor tributario, en la medida que ha internalizado sus obligaciones fiscales como legítimas y siente la responsabilidad de cumplirlas. Posee, además, una alta percepción de cohesión social y considera que las leyes en general (y específicamente, las referidas a los impuestos), no son más que pautas que permiten y mejoran la vida en sociedad. Su cultura política es coincidente con la idea de pacto y con la responsabilidad ciudadana. La percepción de castigo no es relevante en su comportamiento fiscal, ya que aunque no exista castigo o posibilidad alguna de ser detectado, basa su decisión en la idea de que es importante “estar en regla”.

Tabla 1

Tipología del contribuyente

Tipos de Contribuyente	Factores Estructurantes				Coerción	Costo de cobrar impuestos para la AT
	Percepción de institucionalización y de castigo	**Percepción de Cohesión Social**	**Cultura política**	**Percepción de la Administración Tributaria**		
Incumplidor recalcitrante	Escasa o nula internalización de la ley. No hay temor por el castigo.	Baja o nula.	Descreimiento, desprecio por la política.	Insatisfacción	+	+
Incumplidor "autoindulgente"	Bajo nivel de internalización de la ley. Visión del castigo como ilegítimo.	Muy baja. Ilegitimidad del sistema impositivo.	Descreimiento en la política	Insatisfacción		
Cumplidor pragmático	Bajo nivel de internalización de la ley. Muy sensible a la percepción de castigo.	Prima el "sálvese quien pueda". Extremadamente individualista.	Individualista y estatista.	La AT aumenta su percepción de riesgo.		
Cumplidor social	Bajo nivel de anomia, alta percepción de riesgo de castigo. Extremadamente sensible al castigo social.	Muy alta.	Idea de responsabilidad social.	Satisfacción.		
Cumplidor responsable	Alto nivel de institucionalización de la ley. La percepción de castigo es irrelevante en la decisión de cumplir.	Alta percepción, idea de que la ley mejora la convivencia social.	A favor del pacto, prima la idea de responsabilidad ciudadana.	Satisfactoria.	-	-

Elaboración propia en base a Torgler (2003) y Kidder & McEwen (1989)

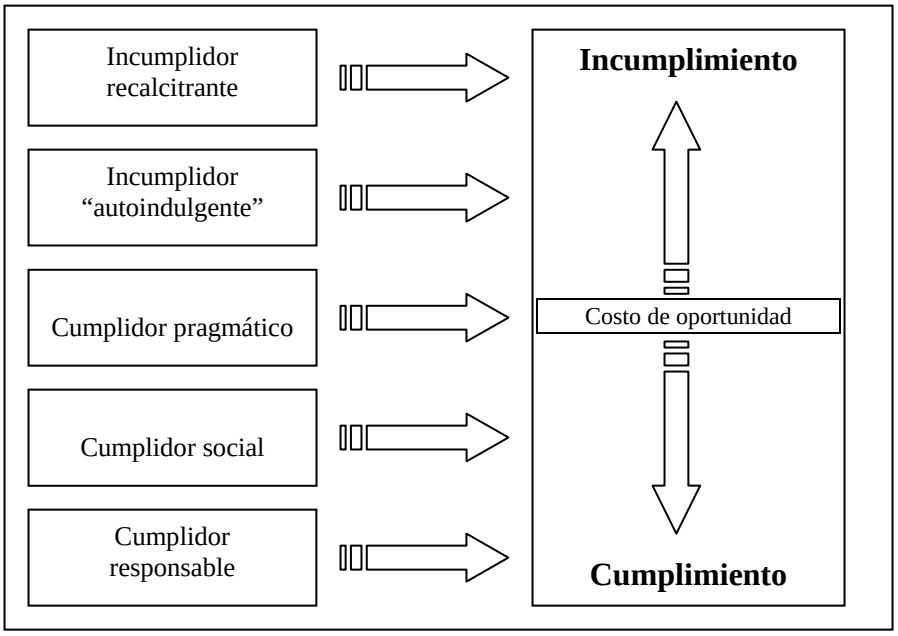
2.4. Subjetividad del cumplimiento vs. Subjetividad del incumplimiento

Hasta este momento, se han revisado los factores que moldean la conducta fiscal de los ciudadanos (percepción institucional, cultura política, percepción de cohesión social y relación entre AT y contribuyente). Posteriormente, a través de la construcción de una tipología de contribuyente, se analizó el peso que cada una de estas variables poseía sobre el comportamiento del ciudadano fiscal.

Llegado este punto, es posible describir dos grandes formas de subjetividad, es decir, dos modelos de pensar y actuar. Cada una de estas subjetividades (que también funcionan como dos "tipos ideales" weberianos), se corresponden sendos modelos de pacto descritos en el marco teórico (cumplido e incumplido). Es decir, en aquellas sociedades en las cuales hay idea de reciprocidad (el Estado se ocupa de las obligaciones que le corresponden como contrapartida de los impuestos que extrae de la sociedad), es probable que la subjetividad fiscal se oriente al cumplimiento. Asimismo, además del castigo que corresponde al incumplimiento, se corrobore uno de tipo "social". Opuestamente, en aquellas sociedades donde prima la idea del contrato "incumplido" (y que por ende no hay sensación de reciprocidad), se percibe una mentalidad más indulgente con respecto al incumplimiento fiscal, y socialmente menos punitiva hacia quien ignora los deberes tributarios.

Ilustración 3

Nivel de cumplimiento fiscal según tipo de contribuyente



Fuente: Elaboración propia

Robert McGee (2006), a tono con lo dicho anteriormente, expresa que el cumplimiento fiscal puede estar enormemente influido por la percepción que una sociedad tenga sobre la

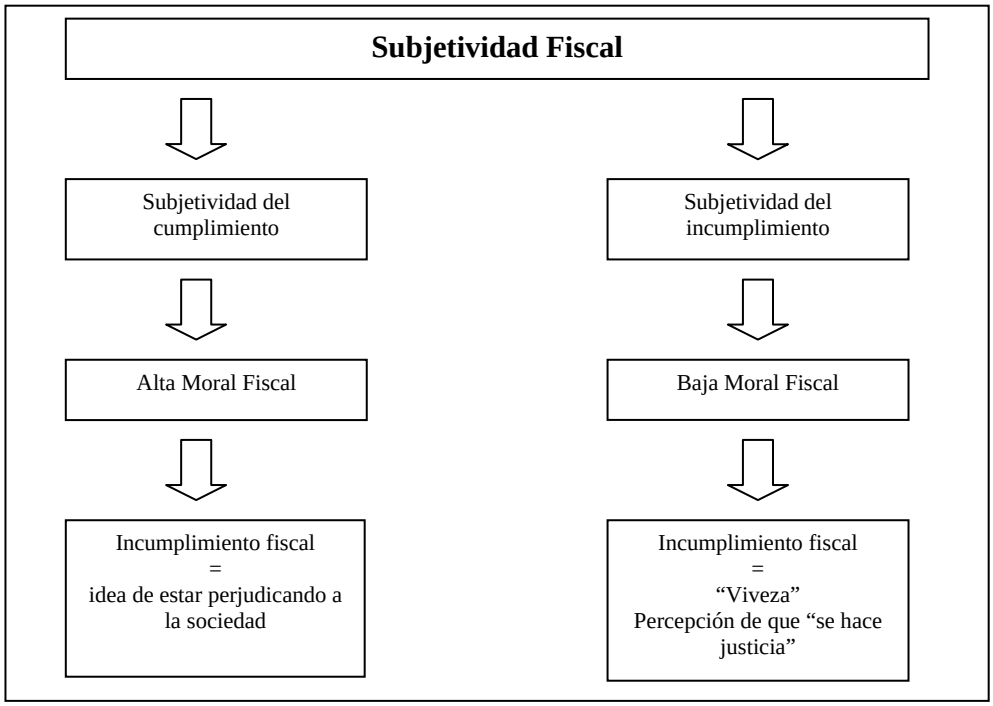
fiscalidad. El autor describe dos tipos principales de subjetividad[1]. En primer lugar, sociedades con concepciones de "contrato" profundamente arraigadas, considerarán que el incumplimiento fiscal es una conducta falta de ética. Esta mentalidad, explica el autor, reconoce que la democracia puede no ser perfecta; no obstante, en la conciencia del ciudadano existe la idea de que hay una obligación fiscal, en la medida que el individuo vive bajo la protección estatal. En este caso, tal subjetividad se corrobora con una moral fiscal alta, entendida ésta como la voluntad u obligación que cada individuo experimenta con respecto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, guiado por la creencia de que a través del pago de impuestos contribuye al sostenimiento y bienestar de la sociedad. Una moral fiscal alta genera un sentimiento de arrepentimiento ante el incumplimiento fiscal, lo cual indica que si la sensación o sentimiento de culpa por haber incumplido es fuerte, ese individuo probablemente será más propenso a pagar impuestos (Torgler, 2005).

Por otra parte, Robert McGee (2006) menciona un segundo otro de subjetividad, en la cual existe la creencia que dicta que el incumplimiento fiscal, en ciertas circunstancias, deja de ser mal visto e, incluso, llegar a convertirse en la forma "esperable" y socialmente aceptada de actuar. De acuerdo a McGee y Rossi (2006), éste sería el tipo de subjetividad predominante en Argentina, donde el contribuyente ha sido criado con la idea de que dejar de cumplir con las obligaciones impositivas no siempre es una actitud antiética ni una falta contra el resto de la sociedad. Tal condición puede estar motivada, por ejemplo, en la percepción de que el Estado no cumple con su parte del pacto, lo cual, a su vez, deslegitima el sistema impositivo. En contraposición al primer tipo de subjetividad, ésta se corresponde con una moral fiscal baja. Es decir, los ciudadanos probablemente sentirán menor responsabilidad hacia la administración tributaria y hacia el resto de la sociedad, lo que hará desaparecer el sentimiento de responsabilidad frente al pago de impuestos y la sensación de culpa por haber incumplido (Torgler, 2005).

[1] McGee (2006) también describe un tercer tipo de subjetividad, vinculado a aquellas visiones anárquicas en la cual el Estado siempre es visto como algo ilegítimo, por lo que no debería existir. Al no poder replicarse esta situación en la práctica (en la medida que todo pacto fiscal nace de un contrato social), esta visión ha sido dejada de lado.

Ilustración 4

Relación entre subjetividad y cumplimiento fiscal



Fuente: Elaboración propia en base a McGee (2006), Waldmann (2003) y Torgler (2005)

3. La evidencia empírica: Percepciones del ciudadano fiscal argentino

En esta sección se analizará la evidencia empírica, con el objetivo de comprender cómo los factores estructurantes de la subjetividad fiscal, han determinado, en la Argentina, una subjetividad del "incumplimiento", donde no siempre faltar a las obligaciones tributarias es visto como un delito.

3.1. Percepción institucional: La anomia en la Argentina

La anomia se verifica en Argentina por la inexistencia de reglas o normas claras, consistentes, sancionables y aceptadas por la sociedad, para dirigir y orientar el comportamiento social. Es decir, si bien hay un *corpus* de normas formales asentado sobre un sistema de sanciones estatales, éste colisiona con las reglas informales, que son las que verdaderamente funcionan como guía para la acción de la ciudadanía. Aquí comienza a vislumbrarse un sesgo de "doble personalidad" presente en la cultura política argentina. Por un lado, se reconoce la ley y la convicción de que es bueno cumplirla, a la vez que se condena al "otro" cuando no la cumple. Por otra parte, continuamente se buscan "atajos" para obviarla.

Ahora bien, la anomia no es un fenómeno que se origina solamente en la mentalidad del ciudadano; por el contrario, es potenciado por el accionar estatal. A modo de ilustración, baste mencionar actitudes que erosionan el consenso sobre las normas o, incluso, medidas que incentivan a los ciudadanos a convivir en la informalidad. Es evidencia de esto la incapacidad del Estado Latinoamericano, en términos generales, de lograr el monopolio de la recaudación fiscal, en la medida de verse incapacitado de poder obligar a los contribuyentes más pudientes a pagar los impuestos adeudados. El Estado mismo deviene en un cómplice más de la evasión de éstos (Waldmann, 2003).

El círculo vicioso que encarna la anomia en Argentina, de acuerdo a Peter Waldmann (2003) se resume en que el Estado no sólo no puede ofrecer a los ciudadanos un marco de orden para su comportamiento en el ámbito público, sino que además es fuente de desorden (al confundir y desorientar). Por otra parte, el comportamiento del personal burocrático es un foco de arbitrariedad y de desviación de las normas, por lo que no cumple una función ejemplificadora y, además, fomenta la corrupción como forma de resolver los problemas. A su vez, la percepción de que ni siquiera el Estado mismo respeta las normas (cristalizada en la frase popular “hecha la ley, hecha la trampa”) y que los recursos no se utilizan como correspondería a los ojos del ciudadano (porque se percibe que quien más necesita, menos recibe), deslegitima el sistema impositivo, favoreciendo el incumplimiento impositivo y comprometiendo aún más los aspectos fiscales.

En el plano específicamente fiscal, el Estado ha demostrado poco respeto por los pactos trazados con la ciudadanía, muchos de ellos, incluso, plasmados en leyes. La desobediencia a las leyes fiscales, aniquila la moneda por medio de la hiperinflación o el hiperendeudamiento, lo cual compromete ampliamente las dimensiones fiscales del pacto social. Los partidos políticos, en Argentina, lograron hacer frente a los desafíos políticos que presentaba la nueva construcción de la ciudadanía. Sin embargo, fracasaron en controlar el gasto público, en la provisión de bienes y servicios públicos y en garantizar el bienestar de la sociedad. Por eso, no lograron construir ciudadanos *fiscalmente* responsables. Con ello, sería imposible ligar, en la mentalidad del ciudadano, los conceptos de obligación política y obligación tributaria (Botana, 2006a y 2006b).

Esta situación es profundamente destructiva para la convivencia en sociedad. Carlos Nino (1992) se refirió a esta inobservancia de las normas (jurídicas, morales, etc.), presente en el caso argentino, como una anomia "boba”. Con este concepto, aludía a aquellos escenarios donde la falta de apego a la norma es tal que acaba por perjudicar a todos los miembros de una sociedad. Esta situación genera una gran incertidumbre. El individuo tiene más posibilidades de corromperse en un contexto de este tipo, ya que preverá que sus pares seguramente lo harán. En una sociedad en donde se violan leyes sistemáticamente (incluso las morales y éticas), es imposible prever qué curso de acción tomarán los actores; ante la duda, el cálculo que los individuos harán, es el de “mejor adelantarse”, aunque esto implique actuar ilegítimamente.

Percepción de corrupción

La corrupción es, innegablemente, parte del estilo político argentino (Botana, 2006b), y por ello, marca profundamente las relaciones entre ciudadanía y Estado. La llegada de la

democracia redefinió profundamente el carácter de la ciudadanía, lo cual, inequívocamente, traería repercusiones en el pacto fiscal. De acuerdo a Isidoro Cheresky (1999), en los albores democráticos, la mejora de la capacidad de recaudación generó la ampliación de la masa de contribuyentes, iniciando una nueva conciencia entre los consumidores de servicios estatales y, especialmente, de "contribuyentes", más ligados al financiamiento de esos servicios. Sin embargo, no tardaría mucho en surgir un sentido de desconfianza respecto de las competencias del Estado en tanto su carácter de proveedor de servicios comunes, el cual se ampliaría incluyendo el descrédito de las instituciones estatales sospechadas de estar pervertidas por la corrupción.

De acuerdo a Carlos Gervasoni (2001), la noción de incumplimiento fiscal es prácticamente imposible de escindir del concepto de corrupción, ya que un sistema político corrupto, aparece entonces como una protección de la cual gozan los evasores más recalcitrantes. A juicio del autor, esto explicaría porqué que el grado de tolerancia hacia el incumplimiento fiscal (o incluso el involucramiento directo) por parte de los dirigentes políticos y gubernamentales sea tan elevado que los lleve a evitar la cuestión aún frente a la amenaza de una gravísima crisis económica.

Percepción de castigo

La percepción de que la justicia ha dejado de ser un bien público, ataca la concepción misma de pacto. En los escenarios de anomia, de hecho, la regla es la impunidad. Ante la percepción de que quienes delinquen logran salir ilesos, difícilmente se pueda fomentar la idea de cumplimiento fiscal como una obligación esencialmente política. Asimismo, cuando prima la idea generalizada de que se trata con menor gravedad las faltas de los más poderosos, lo que trasciende es una idea de injusticia. Y no existe nada más nocivo para la institucionalización del cumplimiento de la obligación política, que percibir que hay un Estado que es incapaz de proteger los valores comunes de justicia. Por otra parte, cuando los pequeños y medianos empresarios comprueban que los grandes empresarios pueden valerse de "regímenes de elusión fiscal" para no verse en el aprieto de cumplir con sus obligaciones tributarias, los imitan (Botana, 2002 y 2006b).

3.2. Cohesión social

Los sucesivos gobiernos argentinos fueron incapaces de instaurar una política fiscal que ligara directamente al ciudadano de manera progresiva con el financiamiento del Estado, lo cual no generó un sentido de obligación política y muchos menos, una conciencia fiscal (Botana, 2002). Esto provoca que el ciudadano no necesariamente vea ligada su contribución personal al logro del bienestar general. Por el contrario, tiende a primar el carácter específicamente individualista (Catterberg, 1989) por encima de un carácter más social. A su vez, la idea de que no existe un marco normativo común que proteja y ordene a la sociedad, debilita más la voluntad de cooperación.

La informalidad mantiene a un conjunto de la población en la exclusión total, lo cual engendra pobreza e indigencia. La cultura de la pobreza, en la Argentina, se caracteriza por una escasa perspectiva de tiempo, centrada en la percepción del poder y las oportunidades, favoreciendo al clientelismo como pauta de participación (Mora y Araujo, 1991). Este tipo de prácticas favorece la entrada en un círculo vicioso donde cada vez el excluido está más lejos de adquirir una ciudadanía plena.

El clientelismo, a su vez, se vale de la desprotección para fomentar prácticas informales y antidemocráticas, que refuerzan y perpetúan el dominio de ciertas *elites* por sobre los sectores más desprotegidos, lo cual aleja a éstos últimos de la posibilidad de gozar de una ciudadanía plena (Auyero, 2002). Esto genera un nuevo pacto y, con ello, una redefinición de quienes están "dentro" y "fuera" del contrato social: muchos de quienes están "incluidos", en pleno goce de sus derechos, recurren al incumplimiento fiscal ante la existencia de un Estado que hace la vista "gorda"; por el contrario, los excluidos, sobreviven a la "intemperie civil" sin contacto con las instituciones del Estado (a excepción de la policía) (Botana, 2006b).

Cuando el ciudadano percibe elementos distorsivos en las leyes fiscales y escasa capacidad del Estado para responder a la demanda de bienes públicos o para salvaguardar el bienestar de su población, el sistema tributario pierde legitimidad ante los ojos del ciudadano, lo cual, probablemente, fomentará su desgano a cumplir con las obligaciones que le genera un pacto que, en realidad, "no se cumple". Asimismo, muy comúnmente esta actitud del Estado es tomada como una excusa para no pagar o para eludir los impuestos (Botana, 2006a).

3.3. Cultura y valores en Argentina

Edgardo Catterberg (1989), realizó un estudio sobre la cultura política de los argentinos, concluyendo que la mayor parte de la población posee una cultura "mixta". Por un lado, el argentino demuestra una gran adhesión a metas de carácter individualista, acompañados de una fuerte expectativa de movilidad social. Pero, por otra parte, el argentino privilegia un desempeño activo por parte del Estado, en las áreas económicas y sociales. Usualmente, se podría pensar que la díada individualismo-estatismo es excluyente, pero en la ciudadanía argentina, se observan en forma simultánea. Sin embargo, el argentino adhiere a las políticas proteccionistas del Estado por puro pragmatismo, ya que concibe en esa acción estatal, la posibilidad de satisfacer necesidades individuales que de otra forma quedarían insatisfechas. El Estado es visto así, entonces, como un agente que con sus políticas debe ser un "protector" del logro individual. Éste conjunto de ideas constituye otro indicador de la cultura tributaria argentina, que pretende que el Estado le asegure una serie de bienes y servicios públicos; pero, por otra parte, ni éstos se orientan al bienestar público (sino al individual), como así también el argentino muestra reticencia en ser él quien pague los impuestos orientados a mantener ese estado de las cosas. En realidad, esta cultura política también da cuenta de la idiosincrasia "esquizofrénica" o la doble personalidad, donde conviven rasgos *presuntamente* incoherentes. Mientras se apoya la intervención estatal, no se lo hace con objetivos de justicia distributiva; por el contrario, la acción estatal debe ser extensa pero orientada a asegurar el bienestar individual por sobre el bienestar general. No obstante, el contribuyente no experimenta la responsabilidad de sostener esa comunidad en

base a una contribución individual, sino que espera que "sea otro el que pague" o que el Estado busque los medios por otra parte.

Otro rasgo saliente de la cultura política argentina es el apego al liderazgo de corte paternalista, más cercano al autoritarismo que a la democracia. De acuerdo a José Luis Romero (1991), el espíritu autoritario está presente en el Río de la Plata desde los años de la Colonia. Más recientemente, Spektorowski (2000) señala la supervivencia de esa tendencia que, a pesar de la consolidación de la democracia y los mecanismos representativos de elección de representantes, encarna en la figura de "caudillos" políticos. En realidad, la idea del líder caudillista, es otro síntoma de la poca importancia que la cultura política argentina otorga al imperio de la ley, ya que la centralización del poder y la capacidad de decisión, son condiciones valoradas en un líder, aunque para ello deba traicionar las normas y al credo republicano (Hasperué, 2002). Ese elemento autoritario ha aletargado, en la Argentina, y en América Latina en general, la construcción de una auténtica cultura cívica participativa y comprometida, que funcionara como un control y un contrapeso al poder político (Patterson, 2004).

Las repercusiones que este rasgo posee sobre las cuestiones impositivas son múltiples. En primer lugar, la centralización de poder compromete la transparencia del manejo de los fondos públicos, a la vez que dificulta los mecanismos de *accountability* horizontal (rendición de cuentas entre los poderes del Estado) y vertical (rendición de cuentas del Estado hacia la ciudadanía). Asimismo, genera una desconfianza política que impide que el ciudadano quiera cooperar con los gobernantes (O'Donnell, 2004).

Por otra parte, el paternalismo también fortalece la idea de que los derechos que se reciben del líder, son una especie de don gratuito, cuando en realidad, corresponden legítimamente en la medida de que el ciudadano el que sostiene económicamente el pacto social, a través de su esfuerzo (Botana, 2006b).

El escaso control y la centralización de poder, a su vez, han favorecido las prácticas de corrupción, en la medida que permitieron la creación de áreas opacas. En esas situaciones, en la Argentina la corrupción se convirtió en la "regla del juego", aceptada por los jugadores (Palermo, 1999). Este factor también da cuenta de la cultura política "esquizofrénica": por un lado, la ciudadanía descree de la clase política, desprecia la corrupción y exige un cambio en la actitud de los gobernantes; pero por otra parte, tolera un cierto forzamiento de las normas, atribuyéndolo a la fortaleza de "ánimo" del gobernante[2].

Otro fenómeno muy presente en la mentalidad del contribuyente argentino, es la idea de "crisis". De acuerdo a Estévez y Marini (2004), la continua percepción de crisis propicia un instinto de "supervivencia" muy destructivo, donde "vale todo". Así, paulatinamente se

[2] El binario antinómico "civilización-barbarie", deja de ser una díada para convivir en un cierto *status quo*: por un lado, existe la ley para contener los instintos básicos humanos y permitir la convivencia del hombre en sociedad, dirimiendo sus diferencias a través de la racionalidad. Todo ciudadano reconoce que es bueno que se cumpla la ley. No obstante, por otra parte, el corto de atenerse a la ley cuando probablemente nadie lo haga, es muy alto, por lo que es mejor ceder a los instintos primitivos de la supervivencia a cualquier costo, bajo la ley del más fuerte. Esto señalaría la naturaleza "esquizofrénica" de la cultura política argentina, donde civilización y barbarie no son fenómenos opuestos; son dos caras de una misma moneda, donde prevalece una u otra dependiendo de la situación.

genera una tolerancia, indulgencia o incluso simpatía hacia quienes eluden la ley para sobrevivir.

La suma de estos factores permite percibir claramente la idea de un pacto "incumplido": se es flexible con el incumplimiento en la medida que se percibe que el Estado tampoco cumplió con su responsabilidad de proveer bienes y servicios públicos de calidad, ni de garantizar un espacio de representación auténticamente democrático.

3.4. Relación contribuyente – Administración Tributaria

La percepción de inflación normativa[3] favorece la confusión y puede llegar a impulsar las conductas informales

Un factor determinante en la relación entre el ciudadano y la administración tributaria es, como mencionan Feld & Frey (1997), el hecho de que el ciudadano atribuye la gestión total de los recursos impositivos a la administración tributaria, cuando en realidad, la distribución y el gasto público no le corresponden, como así tampoco es responsable por las decisiones sobre la estructura del sistema impositivo. Sin embargo, de acuerdo a ello, los ciudadanos ven como la "cara" del pacto al ente que recauda, responsabilizándolo por cuestiones en las que en realidad no corresponden a la administración tributaria.

4. Conclusiones

Este trabajo se propuso analizar, para el caso argentino, la subjetividad de la ciudadanía fiscal, es decir, aquellas ideas, percepciones y valoraciones que los ciudadanos han construido con respecto a la fiscalidad. El sentido de estudiar dichos factores, es la idea de que los pensamientos y las percepciones afectan el comportamiento de los ciudadanos y, con ellos, la voluntad que éstos tengan a no a cumplir con las leyes.

Como conclusión más relevante, puede decirse que la ciudadanía fiscal argentina, posee una subjetividad orientada al incumplimiento, nacida de la idea de que existe un "pacto fiscal" incompleto entre Estado y ciudadanos. Existen diversos factores que han gestado dicha subjetividad.

En primer lugar, la **alta percepción de anomia,** favorece profundamente la incertidumbre, ya que se asume que ningún ciudadano se guiará por las pautas de comportamiento previamente pactadas y cristalizadas en las leyes. El ciudadano, escéptico, está esperando que sus derechos sean avasallados, y el cálculo por evitar esas traiciones incluye medidas como el incumplimiento fiscal. Si a esto sumamos que el nivel de punición entre los transgresores más agudos es muy bajo, toma sentido la noción de la arbitrariedad de la sanción y la impunidad de los privilegiados.

[3] Por inflación normativa, se entiende la proliferación continua de leyes, lo cual, generalmente, termina por redundar en la baja calidad y la desvalorización de éstas. Es decir, un gobierno que continuamente emite leyes, pero que no logra la legitimidad necesaria como hacerlas cumplir, termina por evidenciar su capacidad de mantener el Estado de Derecho, favoreciendo la anomia y compromete la credibilidad del sistema jurídico.

A su vez, existe una b**aja percepción de cohesión social** entre los ciudadanos. La baja sensación de pertenencia a la sociedad, se ve favorecida por la desprotección estatal (es decir, se percibe que el Estado no está haciendo todo lo que está al alcance para mejorar el bienestar de la sociedad). Esto explicaría la escasa voluntad al momento de contribuir con el esfuerzo personal al bienestar general. La desprotección (o incluso, la sensación de exclusión) se manifiesta, además de por medio de la insatisfacción por los servicios, en la baja posibilidad de movilidad social (lo cual anula la esperanza de que en el futuro se estará mejor), en la regresividad y la falta de reciprocidad del sistema impositivo. Por supuesto, dicho déficit de cohesión social, también restringe las posibilidades de éxito de un pacto basado en la idea de justicia distributiva, en la cual con el esfuerzo personal, se sostiene el bienestar general.

En tercer lugar, la **cultura política** argentina está marcada por una persistente tradición de paternalismo y centralización política, que coincide con un bajo nivel de *accountability* y con la "complicidad" de los ciudadanos hacia los liderazgos fuertes, incluso cuando éstos no demuestran respeto hacia las leyes previamente pactadas. Asimismo, al haber dependido de fuentes de financiación no impositivas (por ejemplo, la deuda pública o la venta de activos), favorece la menor *accountability*, ya que el dinero "no es de los ciudadanos". Otro rasgo reiterativo de la cultura política argentina, es el profundo individualismo, fundamentado en la idea de que debe ser el Estado el que provea de los bienes y servicios públicos necesarios para el mejoramiento de la situación personal. Por otra parte, la continua percepción de crisis, alienta las conductas cortoplacistas.

En cuarto y último lugar, se atribuye a la **administración tributaria** el peso de la ilegitimidad del sistema impositivo. Por otra parte, la percepción de que existen incumplidores que no son castigados como corresponde, también disminuye la voluntad de cumplimiento del ciudadano.

Como resultado de la convivencia de estos factores, la ciudadanía argentina ha construido una cultura del incumplimiento, acompañada de una subjetividad "indulgente". En la nueva subjetividad que se crea, a pesar de que se entiende y respeta que el incumplimiento es un delito, se lo acepta –y hasta es admirado- socialmente. El ciudadano ya no se siente responsable por las obligaciones que ese pacto le acarreaba. El incumplimiento deviene en una manera de contrarrestar la injusticia generada por el Estado (es el "mecanismo de defensa"). **En esa subjetividad del "incumplimiento" merma la voluntad de cumplir y el costo moral del incumplimiento, hacia el Estado y hacia el resto de la sociedad (se deja de ver la evasión como antiético).**

Asimismo, la noción de contrato "incumplido" porque el Estado no cumplió su parte del pacto por fenómenos como la generalización de la percepción de corrupción (o de que los recursos no se dirigen a quienes más los necesitan); el creciente nivel de exclusión; la baja calidad de los bienes y servicios públicos; el bajo nivel de castigo a los incumplidores más graves.

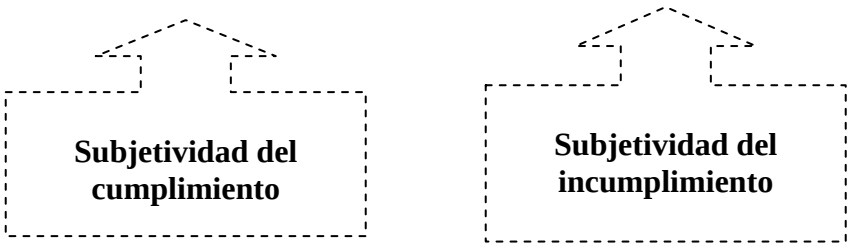
La cultura tributaria argentina es esquizofrénica, en la medida que poseería una "doble personalidad". Por un lado es profundamente estatista, y por el otro, individualista El ciudadano argentino es profundamente individualista y orientado a metas de crecimiento personal. La continua percepción de crisis favorece ese individualismo de "sálvese quien pueda". Esto hace que la cohesión social no sea una prioridad, porque no se tiene realmente

interés por el bienestar general. Por ende, el ciudadano no tiene la voluntad de cooperar o contribuir al beneficio general con su esfuerzo general. Sin embargo, aunque no se quiera soportar el peso de la financiación, se espera que sea el Estado quien provea de los bienes y servicios públicos necesarios para el avance personal. La regla del juego deja de ser el respeto a la ley, para ser el clientelismo. La amplia percepción de corrupción, sumada a la creciente exclusión, generan una subjetividad contraria al cumplimiento fiscal. La cultura esquizofrénica viene promovida desde un Estado cómplice: es contraparte en este juego, porque no castiga a quien realmente lo merece.

5. Sinopsis

Tabla 2
La subjetividad fiscal de la ciudadanía argentina

Factor Estructurante	Pacto cumplido	Pacto incompleto
Institucionalización	• Plano formal = plano informal • Códigos claros y pactados • Respeto a la norma • Cultura de la confianza	• Plano formal ≠ plano informal. • Poco o nulo respeto a la norma (anomia) o a los códigos pactados • Códigos poco claros; incertidumbre • Cultura de la desconfianza
Percepción de castigo	• Alta • Dirigida con más fuerza a los incumplidores recalcitrantes	• Baja • Ensañamiento o percepción de injusticia con respecto a quien se castiga (los más ricos logran "salvarse") • Impunidad
Cohesión Social	• Alta • Percepción de que el Estado hace algo • Idea de pertenencia a la Nación • Sistema impositivo visto como legítimo (progresividad, idea de consenso, legitimidad, castigo adecuado al tipo de incumplimiento).	• Baja • Percepción de bajas posibilidades de movilidad social • Poca idea de identidad o de pertenencia a la nación • Sensación de exclusión • Sistema impositivo visto como injusto (regresividad, falta de reciprocidad, no se castiga a los incumplidores recalcitrantes)
Percepción de justicia	• Alta • Progresividad y legitimidad del sistema impositivo • Bienes y servicios públicos de calidad	• Baja • Regresividad del sistema impositivo (inequidad) • Bienes y servicios públicos de baja calidad y no se garantiza el acceso • Castigos injustos para faltas pequeñas
Cultura política (valores políticos)	• Ciudadanías avanzadas • *Accountability* • Legitimidad y legalidad	• Subciudadanos • Paternalismo y centralización política • Estatismo con individualismo (quiero que el Estado me dé, pero sin mi esfuerzo ni mi contribución) • Crisis: percepción de "todo vale" • Esquizofrenia • Sentimiento de indulgencia (no percepción del incumplimiento fiscal como delito).
Relación contribuyente – AT	• Trato respetuoso • Sin abusos burocráticos • Legitimidad ante la autoridad estatal • La AT promueve la idea de contribuyente como ciudadano, la educación tributaria es vital.	• Abusos burocráticos • se atribuye a la autoridad tributaria de la ilegitimidad del sistema impositivo • La AT promueve la idea de contribuyente como "sospechoso".



La relación entre el contrato social y el pacto tributario fiscal en Argentina: Un estudio exploratorio

Por Francisco Pagliuca[4]

Resumen

Este trabajo estudia la relación existente entre el contrato social argentino y su contraparte, el pacto tributario-fiscal. Se analizan la evolución y la influencia que los grupos de poder han logrado desplegar sobre el sistema impositivo de Argentina. Como aspectos más salientes, se rescatan la inestabilidad del sistema, cuyos cambios generalmente han sido motivados por crisis, así como también la permanente dificultad de financiar al Estado mediante recursos tributarios, motivo por el cual se recurrió habitualmente a la emisión monetaria sin respaldo, como medio de solventar el gasto público (recurriéndose al impuesto inflacionario).

Palabras clave

Sistema tributario – estado – ciudadanía – instituciones

[4] Investigador, Instituto AFIP. Correo Electrónico: franpagliuca@afip.gov.ar

1. Introducción

Este trabajo se propone estudiar la relación existente entre el contrato social argentino, y su contraparte, el pacto tributario-fiscal. En vistas a cumplir ese objetivo, comenzaremos analizando resumidamente la evolución y el comportamiento fiscal del Estado argentino, partiendo desde la época colonial hasta nuestros días.

2. Evolución y comportamiento fiscal del Estado argentino

2.1. La época de la colonia

Como sabemos, nuestro ordenamiento legal ha sido, inicialmente, heredado de los españoles, quienes colonizaron Sudamérica desde finales del siglo XV, organizando la administración bajo el instituto del Virreinato. Paulatinamente, las estructuras legales se adaptaron a la realidad imperante en estas latitudes, sirviendo de base para las futuras naciones que se irían constituyendo.

Los Virreinatos se veían inmersos en el desafío autofinancierse, girando los excedentes a la metrópoli. De hecho, hay pruebas claras de la inmensa atención con la que los españoles se interesaban en las riquezas y los metales preciosos de la región. Tal interés no es fortuito, ya que entre el siglo XVI y primera mitad del siglo XVIII, se encontraban muy en boga en toda Europa las ideas mercantilistas, que atribuían una gran importancia a la acumulación de dichos metales.

Al observar este contexto desde una perspectiva económica, debemos recordar que en el año 1503 se estableció por decreto real la Casa de Contratación de Indias en Sevilla, creada para fomentar y regular el comercio y la navegación con el Nuevo Mundo. Su denominación oficial era Casa y Audiencia de Indias, y a partir de allí, se establecería un monopolio de comercio con las Indias en Sevilla. Esta situación, con el tiempo generó tensiones entre los habitantes de las colonias, dadas las obligaciones impuestas, planteando conflictos de intereses.

A mediados del siglo XVIII, una nueva escuela de pensamiento económica encabezada por Quesnay y Turgot surgió en Europa, desplazando los postulados del mercantilismo, ahora reemplazados por el credo de la Fisiocracia. Sus dos principios básicos se resumían en la idea de que la riqueza de un país surge de la explotación racional de la tierra y, en segundo lugar, que el Estado debía intervenir lo menos posible en lo económico, permitiendo el libre juego de las leyes de la naturaleza. Nació así la expresión “dejar hacer, dejar pasar”, luego adoptada por los clásicos. Por supuesto, los Borbones, en ese momento al frente de la Corona española, no tardarían en adherir al nuevo movimiento de inspiración francesa.

En este contexto, en el año 1776 nace el Virreinato del Río de la Plata, motivado en la necesidad de resguardar esta zona de las amenazas portuguesa e inglesa. Los primeros presionaban desde Colonia del Sacramento y Santa Catalina, mientras que los británicos continuamente contrabandeaban en el Río de la Plata. Con este nuevo virreinato se fortaleció la estructura colonial en el cono sur y se integró al Río de la Plata a un sistema comercial más amplio que surgió en 1778, como consecuencia de las medidas aperturistas que se registraron a partir de 1765, fecha en la que se puso fin al régimen de puerto único, y que culminaría con el Reglamento para el "Comercio Libre" del 12 de octubre de 1778. No constituía este un régimen de total libertad comercial, sino que solamente se ampliaba la cantidad de puertos de América y de la península, con posibilidades de intercomerciar (Luna 1995). El Virreinato del Río de la Plata, disponía de un territorio muy amplio. Se le asignaron los territorios del Alto Perú, del Paraguay y también la zona de cuyo que hasta entonces formaba parte de la Capitanía General de Chile. Una de sus particularidades fue que, en términos económicos, disponía de un norte rico, con muchos recursos minerales, y un sur pobre. En la zona del Río de la Plata, en lugar de ser un foco de recursos para la Corona, principalmente se generaban gastos de defensa, atento a la proximidad del territorio dominado por el imperio portugués, la hostilidad de los pueblos originarios, y el accionar de contrabandistas.

En efecto, Cortés Conde (2007) desataca que la nueva unidad política abarcaba dos regiones, cada una con recursos fiscales de origen diferente. En el norte, los recursos provenían, básicamente, de la minería y de la acuñación de moneda. La falta de una agricultura intensiva en el sur de América, provocó que los gravámenes a la producción (sisas) y a la venta de productos agrícolas (alcabalas) fueran, realmente, muy pobres. Por el contrario, los impuestos a la minería y a la acuñación de moneda y los tributos a los indios (aunque menores), constituyeron ingresos sustanciales. Hacia el Litoral, serían estelares los impuestos originados en el comercio (almojarifazgo, alcabalas, etc.). Potosí y Buenos Aires, constituyeron las dos cajas principales y, hacia fines del siglo XVIII, mantendrían una magnitud similar de ingresos (los cuales superaban el millón de pesos). Los gastos de Buenos Aires eran mayores que sus entradas, por lo que aún antes de la creación del Virreinato recibía importantes subsidios de la Caja de Potosí, debido especialmente a la necesidad de defender las fronteras de la Banda Oriental contra los portugueses y el sur contra los indios. Esto implicó que esa región constituyera, durante toda la época del Virreinato, una fuente sostenida de déficit. Los gastos de defensa eran abonados desde el norte, donde, claramente, nunca se generó una percepción de estar recibiendo un equivalente en bienes públicos. Por ello, era sólo la firmeza de la cohesión política del imperio lo que mantenía aglutinadas a dos regiones con características e intereses tan diversos, conflicto que por fin se profundizaría en el período independiente. Los ingresos de la masa común administrada por la Real Caja de Buenos Aires a fines del siglo XVIII, correspondían en más del 95% a *otras tesorerías*, es decir, a las remesas efectuadas desde las cajas altoperuana (era el caso de Buenos Aires, pero también de Santiago de Chile, de Caracas y de la mayoría de las cajas del Caribe, que recibían remesas desde cajas lejanas) (Cortés Conde 2007)

La economía de Buenos Aires, por otra parte, no emergería de su pasado colonial como productora, sino como un simple centro mercantil. Los comerciantes en la capital no obtenían sus beneficios de la explotación de los productos nacionales, sino de la

importación de bienes de consumo para un mercado que se extendía desde el Atlántico hasta los Andes, a cambio de metales preciosos que se producían en Potosí. Las tierras de la ciudad, si bien tenían sus chacras y estancias, estaban poco desarrolladas (Lynch, 2002).

En esas épocas, las fuentes principales de ingresos fueron, en primer lugar, los diezmos y cobos (por las concesiones de las minas de plata de propiedad real) y, en segundo lugar, los tributos indígenas (capitación, según el número de cabezas de indios que vivían en las distintas comunidades). Además, las alcabalas (una especie de impuesto a las ventas, por la internación de mercaderías que se cobraba cuando la mercadería entraba y en el lugar donde se concretaba la venta) y en cuarto y último lugar, el Almojarifazgo (impuesto a las importaciones). Así, mientras que la mayor parte de los ingresos de la Caja del Potosí tuvieron su origen en los dos primeros, los de la de Buenos Aires provinieron de los últimos (Cortés Conde 2007).

Esa separación entre zonas que originan riquezas y otras generadoras principalmente de gastos, muy probablemente haya tenido influencia en hechos posteriores a la derrota militar del ejecito español en la región. La organización política posterior a esta liberación no pudo contener unido bajo un mismo gobierno, a todo el territorio virreinal, por lo que surgieron naciones independientes en el norte rico, a pesar de la pretensión original surgida desde Buenos Aires. Merece destacarse que el principal impulso de los movimientos revolucionarios sudamericanos, surgió de la inestable situación política de Europa, más allá de que las ideas de la revolución francesa ya habían sido apreciadas por una parte de la sociedad local. Otro tanto jugaron las invasiones inglesas que, como indica Nicolás Shumway (1993), causaron resultados paradójicos. Por un lado, la lucha argentina contra un enemigo común por primera vez hizo sentir su potencial en tanto Nación. De hecho, con posterioridad a las invasiones esa nueva identidad sería particularmente tenida en cuenta cuando el Cabildo, en ausencia del Virrey, asumiera todo el poder de gobierno bajo la dirección de Santiago de Liniers, el otrora líder de la resistencia contra los ingleses. Asimismo, los liberales porteños emergerían del conflicto creyendo que La Gran Bretaña, fue de alguna forma un verdadero respaldo de democracias republicanas y un medio de obtener armas contra España (Shumway, 1993).

Si bien en un principio, desde Buenos Aires, se adopta la postura de utilizar “la máscara de Fernando VII” para respaldar el movimiento revolucionario de Mayo, con el tiempo la decisión política de lograr la independencia total de España fue la prevaleciente. En este sentido, influyó que la población local, a pesar de las limitaciones que imponía España, se haya visto tentada a comerciar con otros puertos, debido principalmente a la abundante oferta inglesa de mercaderías, producto de la revolución industrial que se desarrollaba en Inglaterra desde mediados del siglo XVIII. Estos productos tenían para las poblaciones del virreinato un gran atractivo, situación que originó el florecimiento de un comercio clandestino, que tuvo en el Río de la Plata una de las principales puertas de ingreso de mercaderías inglesas al virreinato.

2.2. Primeros gobiernos patrios hasta la caída de Rosas

Ocurrida la revolución de Mayo y la derrota del ejército realista en América del Sur, por casi cuarenta años se mantuvieron constantes las luchas intestinas, especialmente entre la ciudad puerto de Buenos Aires y las provincias del interior, que bregaban por la formación de una gran confederación en esta parte del continente. Vale la pena recordar que de aquel norte rico, habían declarado su independencia Bolivia y Paraguay; la Banda Oriental, por su parte, había obtenido también la suya, como consecuencia del tratado de paz firmado para concluir la guerra con el Brasil.

Durante estos años, la renta aduanera porteña constituyó la principal fuente de recursos tributarios, tanto para solventar los gastos militares, como para sostener a su incipiente Estado. Para cumplir con las demandas financieras, en la época también se utilizaban comúnmente los empréstitos forzosos y tributos menores sobre determinadas actividades económicas. Ello se refleja en el cuadro siguiente, en donde se observa como en la década del diez, los recursos tributarios solo representaron en promedio algo más del 62% del total de los recursos, mientras que cerca del 20% de los ingresos respondieron a la toma de préstamos.

Cuadro 1

Caja de Buenos Aires: ingresos, 1810-1821 (en miles de pesos de 8 reales)

Ingresos	1810	1811	1812	1813	1814	1815
Tributarios	**1.169,7**	**1.206,1**	**938,8**	**1.179,7**	**723,7**	**1.256,1**
No tributarios	387,2	503,8	748,7	634,4	1.286,5	267,3
Uso del crédito	212,4	446,6	79,7	425,1	145,4	298,8
Total	1.769,3	2.154,6	1.812,2	2.239,0	1.431,9	1.822,2

Ingresos	1816	1817	1818	1819	1820	1821
Tributarios	**1.669,2**	**1.303,0**	**386,5**	**336,7**	**735,6**	**782,4**
No tributarios	51,8	25,9	28,4	28,7	16,6	134,4
Uso del crédito	320,8	74,0	676,6	519,9	30,4	395,2
Total	2.041,8	1.402,9	1.091,6	915,3	782,7	1.312,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Caja de Buenos Aires, libro mayor, 1810-1824, en Archivo General de la Nación, Sala III, 39-3-3, 7, 11, 15 y 19; 39-4-3, 7, 11, 15 y 19; 39-5-4, 10, 12, 17 y 20; y 40-1-1.

Durante este período, se produjeron importantes cambios en las condiciones económicas y sociales previas. La independencia alteró esta forma de economía primitiva. En primer lugar, los extranjeros desplazaron a los comerciantes de Buenos Aires. Los británicos, con los recursos, capital, flota y contactos con Europa de que disponían, asumieron el papel mercantil que previamente habían ejercido los españoles. La incapacidad de competir con los recién llegados hizo que los comerciantes locales buscaran otra salida en la agricultura y la ganadería. La actividad comercial había dependido siempre de la habilidad del interior en conseguir plata vendiendo productos al sector minero. Pero la competencia de las importaciones británicas deprimió las industrias rurales y artesanales del interior en un momento en que la guerra y la secesión estaban eliminando los mercados de Chile y del Alto Perú. La coyuntura creada por la competencia británica, los estragos de la guerra y la decadencia del interior dejaron incapacitada a la economía tradicional de Buenos Aires para sustentar a la clase dominante. Esto hizo que dicho grupo empezara a diversificar sus intereses, a adquirir estancias y a poner las bases de una economía rural. A partir de 1822,

Bernardino Rivadavia, Ministro progresista del gobierno provincial de Martín Rodríguez, introdujo el sistema enfitéutico. Las tierras públicas se arrendaban (su venta estaba prohibida) a particulares y a corporaciones por 20 años a un precio fijo y extremadamente bajo; el solicitante simplemente tenía que medir y pedir la zona escogida. Este sistema contribuyó al latifundio y a la concentración de la tierra (Lynch, 2002). La profunda crisis política y fiscal desembocó finalmente, en 1820, en la disolución de los poderes nacionales. A partir de entonces cesará, hasta 1862, la correspondiente existencia de un sistema tributario nacional, y el análisis de la historia de la tributación se escinde necesariamente en varios planos: por un lado, el sistema fiscal de la provincia de Buenos Aires, centrada en el dominio exclusivo de la única Aduana exterior relevante; por el otro, los arbitrios dispuestos por los gobiernos de las restantes provincias para procurarse entradas más o menos regulares (Benegas Lynch, 2002).

En la década del veinte, se produjo una actualización y modernización del Estado de Buenos Aires. En 1821, tuvo lugar una reforma fiscal que además de poner en orden la deuda pública, reorganizó las oficinas de la hacienda pública. Las reformas comenzaron por la reorganización de las oficinas de hacienda, creándose la Contaduría y la Tesorería, en reemplazo de la Caja de Buenos Aires y la Receptoría General, que recaudaría de allí en más todos los impuestos, tomando parte de las funciones de la Caja y de la Aduana. La solución de los problemas de las finanzas públicas se buscó a través de una reforma tributaria que dispuso tarifas más bajas y simples y que suprimió algunos impuestos obsoletos, estableciendo otros que intentaban atenuar la dependencia fiscal de la recaudación aduanera (como la contribución directa sobre la tierra y los capitales en giro); y a través de la creación del Crédito Público, que debería convertirse en la vía financiera regular de la hacienda provincial (Cortés Conde 2007b)

Las contribuciones directas establecidas no constituyeron fuentes importantes de recursos, en la medida que las declaraban los propios contribuyentes; sin embargo, el reordenamiento de tarifas aduaneras si tuvo impacto, ya que facilitó su percepción y desalentó el contrabando. A fines de la década del veinte, se intentó establecer para todas las provincias una Constitución de orientación unitaria, lo cual engendraría una nueva ruptura, perpetuando a las partes en una constante lucha que, en último lugar, daría surgimiento a la figura de Juan Manuel de Rosas.

2.3. La etapa rosista

Planteada la dicotomía entre unitarios y federales, Juan Manuel de Rosas, hacendado de la Provincia de Buenos Aires, accedió al gobierno de la provincia con la suma del poder público, instaurando un gobierno autoritario, defensor de los intereses del sector terrateniente y ganadero. Desde el interior, se planteó la necesidad de lograr una protección arancelaria para sus modestas industrias; quienes apoyaban esta idea exigían no sólo la nacionalización de los ingresos procedentes de las aduanas y la libre navegación de los ríos, sino también la revisión de la política arancelaria de la provincia de Buenos Aires. La contestación desde Buenos Aires, a cargo del Delegado José María Rojas y Patrón, sería tajante:

> “la protección perjudicaba al consumidor sin ayudar realmente al productor; si las industrias nacionales no eran competitivas ni capaces de cubrir las necesidades de la nación, no existía protección alguna que las salvase.” (Lynch, 2002)

A lo largo del tiempo, la postura adoptada por Rosas también variaría. La ley de aduanas de diciembre de 1835, introdujo impuestos más elevados sobre las importaciones. En la práctica, las industrias nacionales, tanto la porteña como la de provincias, no respondieron como era de esperar a la protección brindada por la ley arancelaria y el bloqueo francés. Incluso bajo las mejores condiciones, cuando hubiera podido aprovecharse de la subida de los precios producida por la escasez, los fabricantes no fueron capaces de satisfacer las necesidades del país. El gobierno se veía en el aprieto de continuar cargando todo el peso a los consumidores, por lo que Rosas comenzó a cuestionarse el proteccionismo. Hacia 1938, los impuestos sobre las importaciones se redujeron un tercio para minimizar los efectos del bloqueo francés. Entonces, argumentando la necesidad de buscar nuevos ingresos y atendiendo a la escasez de ciertos artículos, Rosas decidió (31 de diciembre de 1841) permitir la entrada a una larga lista de productos antes prohibidos. El argumento a favor del libre comercio demostró su validez: la producción nacional no fue capaz de aprovechar la protección brindada por el gobierno y los aranceles sólo causaron escasez y precios altos, siendo los consumidores y el tesoro público las principales víctimas. Parece ser que el mismo Rosas perdió la fe en el proteccionismo que, mientras estrangulaba al sector más fuerte de la economía, artificialmente apoyaba al sector más débil. Muy pocos se lo agradecieron. Por lo tanto, la industria quedó al margen de la vida económica, relegada exclusivamente a los talleres artesanales. La clase alta prefería los productos importados, mientras que el resto de la población no formaba un mercado de consumo suficiente para impulsar la industrialización. En la Buenos Aires de Rosas existían pocas libertades, pero el libre comercio era una de ellas (Lynch, 2002)

Cabría preguntarse si realmente Rosas estaba interesado en desarrollar la industria nacional, ya que el tiempo de protección dado a la incipiente industria local fue insuficiente para su desarrollo (solo un par de años), o si el intento de protección no estaría sentenciado de antemano a favor del libre cambio, mas acorde a los intereses de la clase dominante porteña. Paralelamente, las políticas llevadas adelante en cuanto al manejo de las tierras públicas, beneficiaron claramente a este último sector social.

Rosas también introdujo importantes modificaciones permanentes en la estructura legal de la propiedad…. decidió vender la tierra pública al contado… La mayor parte de la tierra pasó a manos de los más ricos, de los más poderosos y de los más favorecidos. Hacia 1840, 9.255.209,- hectáreas de la provincia de Buenos Aires estaban en manos de 293 personas. … El Estado favorecía a los ganaderos a expensas de los pequeños chacareros, y el país dependía del grano importado (Lynch, 2002)

¿Como se puede explicar la hegemonía de Rosas? En parte, Rosas fue un producto de las circunstancias. Representó la llegada al poder de un nuevo grupo de interés económico, el de los estancieros. La elite clásica de la revolución de 1810 fueron los comerciantes y los funcionarios. La lucha por la independencia había generado un grupo de hombres que hicieron una carrera de la revolución, políticos profesionales, funcionarios públicos, nuevos

grupos de militares, en definitiva hombres que servían al Estado y cobraban un sueldo de él. Los comerciantes de Buenos Aires, que emergieron del período colonial como el grupo de interés más importante, al principio fueron poderosos aliados de la nueva elite. No obstante, a partir de 1820, muchas familias de comerciantes empezaron a buscar otras salidas e invirtieron en tierras, en ganado y en saladeros. Esta oligarquía terrateniente procedente del comercio y con raíces en la sociedad urbana sería el grupo social dominante en el futuro. Sin embargo, por el momento no poseía el poder ejecutivo del Estado, resultando que aquellos que tenían el poder económico no gobernaban y que en cambio los que gobernaban no tenían base económica. Inevitablemente los terratenientes empezaron a buscar el control político directo. Al derrotar a Rivadavia y a Lavalle en 1827 y 1829, no solo derrocaron a los unitarios sino a la clase gobernante existente, los políticos, y se hicieron con el gobierno mediante Rosas (Lynch, 2002)

Durante las décadas del 30 y del 40, Juan Manuel de Rosas logró el control de la situación general, con una fachada federal, logrando mantener los recursos de la aduana como principal fuente de ingresos públicos. Esto, sin modificar el esquema económico que le interesaba a Buenos Aires, consistente en una economía sustentada básicamente en la producción pecuaria, cuya principal demanda, residía en el exterior.

En el cuadro que se muestra a continuación, se observa el detalle de los ingresos desde el año 1822 hasta 1851. En el se puede apreciar cuan importante son los ingresos aduaneros. En él se han resaltado años con importantes disminuciones.

Cuadro 2

Buenos Aires: ingresos, 1822-1851 (en miles de pesos corrientes)

Año	Entrada marítima	Salida Marítima	Entrada terrestre	Puerto	Papel sellado	Contribución directa	Otros	Total
1822	1.645,8	177,1	30,5	33,1	75,1	23,2	234,3	2.219,1
1823	1.731,7	181,5	8,9	44,7	106,1	36,7	264,8	2.374,4
1824	1.943,5	169,8	13,0	46,3	103,8	20,2	387,2	2.683,9
1825	2.091,1	153,7	23,0	43,6	135,1	74,5	247,8	2.768,7
1826	**561,4**	**40,0**	**50,9**	**7,2**	**144,8**	**104,6**	**273,7**	**1.182,5**
1827	**1.599,9**	**47,5**	**44,1**	**7,3**	**149,7**	**119,7**	**1.036,7**	**3.044,9**
1828	**2.091,8**	**117,7**	**26,2**	**15,2**	**150,8**	**119,6**	**841,9**	**3.363,0**
1829	5.997,3	433,2	39,7	58,3	186,4	229,3	971,3	7.915,6
1830	7.755,3	1.310,4	65,7	131,7	388,2	337,8	2.066,1	12.055,2
1831	5.074,6	987,4	89,1	103,4	387,6	289,1	2.058,0	8.989,2
1832	6.007,7	1.190,0	142,4	99,3	454,0	316,2	2.447,7	10.657,4
1833	8.613,1	974,4	74,4	130,0	403,4	383,2	2.319,4	12.898,0
1834	7.865,6	973,5	48,6	100,7	409,7	385,1	2.247,2	12.030,5
1835	9.031,4	872,3	178,5	101,3	412,4	200,3	836,5	11.632,7
1836	8.629,2	1.063,6	-	88,7	477,7	298,1	561,4	11.118,6
1837	8.032,5	1.063,3	-	100,9	498,9	82,8	354,0	10.132,3
1838	**4.028,5**	**561,2**	**-**	**58,9**	**820,8**	**773,4**	**840,8**	**7.083,5**
1839	**2.215,3**	**39,9**	**52,7**	**5,0**	**891,4**	**435,2**	**550,3**	**4.189,7**
1840	**5.349,7**	**98.672**	**132,7**	**51,9**	**1.036,0**	**863,6**	**327,7**	**7.860,3**
1841	32.890,4	3.276,3	738,9	247,3	967,0	728,0	458,6	39.306,5
1842	29.255,6	1.983,0	653,0	174,8	968,1	453,0	643,2	34.130,8
1843	29.946,6	2.948,2	746,9	216,1	986,2	1.454,0	537,8	36.835,9
1844	26.317,6	2.701,0	625,9	232,9	1.079,7	981,1	601,0	32.539,1
1845	24.693,5	2.813,5	544,8	364,5	1.542,4	893,7	610,7	31.463,0
1846	**5.429,2**	**588,9**	**152,3**	**121,2**	**1.074,2**	**815,4**	**538,8**	**8.720,0**
1847	**12.745,4**	**2.152,9**	**383,5**	**121,6**	**1.298,2**	**780,6**	**493,5**	**17.981,6**
1848	25.871,1	2.552,9	711,6	395.0	1.420,2	614,9	494,0	32.059,8
1849	42.364,4	4.980,1	1.020,3	680,3	1.665,4	798,5	360,0	51.868,9
1850	53.390,0	3.972,0	1.246,2	597,4	1.782,8	695,7	543,9	62.227,8
1851	38.195,4	4.064,2	862,93	544,7	1.791,7	679,1	561,0	46.698,8

Fuentes: Elaboración propia en base a datos del *Registro Oficial* (Buenos Aires, 1822-1851); y AGNBA, Sala III, 39-5-20, 40-1-7, 40-1-9, 40-1-11, 40-2-4, 40-2-6, 40-2-8 y 40-5-2.

El primer período resaltado, es simultáneo a la guerra con Brasil, que tuvo lugar entre el 1 de enero de 1826, hasta el 28 de agosto de 1828. El segundo, corresponde al bloqueo francés, entre el 28 de marzo de 1838 y el 29 de octubre de 1940. Finalmente, se han destacado los años 1845 al 47, en los que el bloqueo anglo francés causó el mayor impacto, si bien concluyeron formalmente en 1849 y 50 las acciones inglesas y francesas respectivamente. Respecto de la forma de financiar los déficit producidos por las caídas de recaudación durante los bloqueos, Cortés Conde (2007b) expresa que la solución fue apelar a un recurso descubierto en 1826: la financiación inflacionaria a través de la emisión de papel moneda. Durante estos años, en las provincias del interior se desarrollaron ciertos cultivos, como las viñas de la zona cuyana u otras pequeñas industrias del resto de las provincias, que se financiaban con el funcionamiento de aduanas interiores y algunos impuestos y tasas menores. En este período, Rosas nunca avanzó en dirección a la conformación de un gobierno nacional.

Tabla 3

Primeros gobiernos patrios hasta la caída de Rosas. 1810 - 1852
Situación política • Secesión del Alto Perú (1825), Uruguay (1827) y Paraguay (1842). • Intentos de organización nacional.
Situación económica • Se desarrolla un esquema económico sustentado en la producción pecuaria inserta en el comercio internacional. • Escaso desarrollo del mercado interno. • El puerto de Buenos Aires centraliza las operaciones.

Situación fiscal
• Recursos tributarios:
  o 90% recursos aduaneros.
  o Entre ellos, 80% correspondían a importaciones.
• Préstamos forzosos y endeudamiento para cubrir déficit originado en gastos militares.
• En 1826 Buenos Aires empieza a emitir moneda inconvertible.

Análisis de grupos de interés • El grupo mas favorecido es la clase alta vinculada al sector ganadero (ovino y lanar), saladeros y comerciantes de Buenos Aires. • Se deja de lado el sistema de enfiteusis (arrendamientos) y se produce una importante asignación de tierras a favor de estancieros.

2.4. La Caída de Rosas y la Confederación

No sería sino hasta las Batallas de Caseros que, con el impulso del General Urquiza desde Entre Ríos, junto que el resto de las provincias del interior, se encara la tarea de establecer un gobierno realmente nacional, con su respectivo soporte constitucional. Es así como surge la Confederación Argentina. Al menos en un principio, la Provincia de Buenos Aires formaría parte de ella, aunque poco tiempo después, se produciría la secesión. Habiendo configurado un Estado autónomo, Buenos Aires gozaría incluso del reconocimiento, en tanto Estado independiente, de parte de otras Naciones como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, entre otros. La secesión se mantuvo por casi una década, durante la cual, la Confederación intentó organizar su propio funcionamiento, sufriendo restricciones presupuestarias muy grandes. Ello es así, debido a que tanto la renta aduanera del puerto de

Buenos Aires, como el principal instrumento financiero que constituyó la emisión monetaria, permanecieron en poder de la Provincia de Buenos Aires. Papel moneda que continuó siendo inconvertible desde 1826 (Cortés Conde, 2007b).

A modo de ensayar una solución, la Confederación intentó atraer el comercio marítimo hacia puertos del interior, merced a políticas de aranceles preferenciales, suponiendo que una gran parte de las importaciones tenían como destino las provincias del interior del país. A pesar de ello, tanto por su superioridad portuaria como comercial, el mercado de Buenos Aires continuó prevaleciendo y los resultados alcanzados no tuvieron las magnitudes esperadas. También fracasaría la Confederación en establecer un banco propio, imponer una moneda o conseguir préstamos internacionales o locales de relevancia, lo que fue poniendo en evidencia su debilidad ante una Buenos Aires que prosperaba. Con el fin de lograr la inclusión de Buenos Aires a la Confederación, se producen las batallas de Cepeda y Pavón. Con la victoria definitiva de Mitre sobre el interior, Buenos Aires controló la Confederación, marcando definitivamente el nacimiento del Estado Nacional. La aduana pasaría a ser controlada por el nuevo gobierno nacional.

El Banco, sin embargo, principal instrumento financiero del gobierno de Buenos Aires, no lograría ser alcanzado por el nuevo gobierno nacional, que entonces resolvió financiar la organización nacional mediante la emisión de bonos.

Por otra parte, el avance en materia fiscal de Buenos Aires, con respecto al resto de la Confederación, era abismal. Buenos Aires mantuvo entre 1826 y 1867 un papel moneda inconvertible, de curso forzoso, como el único medio de pago legal en un mundo que todavía por mucho tiempo permanecería apegado al metálico. Esta fue una experiencia singular que la diferenció de las otras provincias y del resto del mundo con el que mantenía vínculos comerciales. La modernidad fiscal de Buenos Aires contrastaba con la de las provincias, que continuaron recurriendo durante las cinco décadas siguientes a la revolución de Mayo a los mecanismos tradicionales de tributación y financiamiento. Esta diferencia quedó de manifiesto durante la década de 1850, cuando se enfrentaron Buenos Aires y la Confederación. El triunfo final de Buenos Aires fue posible por su modernidad fiscal, ya que a pesar de su mayor poder militar, la Confederación nunca pudo resolver el problema que le planteaban sus limitados ingresos y sus anticuados mecanismos financieros (Cortés Conde, 2007b).

Tabla 4

Caída de Rosas y la Confederación
Situación política • Luego de la Batalla de Caseros y el Acuerdo de San Nicolás, se establece la Confederación Argentina, incluyendo a Buenos Aires (1852). Luego Buenos Aires se separa y permanecerá autónoma. • Se sanciona la Constitución de 1853. • Luego la Batalla de Cepeda y el Tratado de San José de Flores intenta una fallida inclusión de Buenos Aires a la Confederación. • En 1861, se produce la Batalla de Pavón con la victoria de Mitre, dominando Buenos Aires un Estado Nacional con mayor poder de decisión.
Situación económica • Buenos Aires, mantiene el control de su Aduana y prospera su actividad exportadora. • La Confederación intenta, sin éxito, atraer el comercio en dirección a los puertos del interior y restarle supremacía al puerto de Buenos Aires. • No se desarrolla un mercado interno importante.
Situación fiscal • Coexistieron varias aduanas interiores. • La Confederación padeció graves problemas financieros merced a su pobre sistema tributario y desempeño económico. • Buenos Aires continúa disponiendo como recurso tributario fundamental a la renta aduanera. Se gravaban principalmente importaciones. • Buenos Aires continuó con la emisión de moneda inconvertible como instrumento de financiación. Posibilidad que no pudo imponer la Confederación.
Análisis de grupos de interés • Continúan beneficiándose los sectores comerciantes de Buenos Aires y estancieros exportadores pecuarios.

2.5. Consolidación del Estado Argentino y la Generación del 80

Luego de Pavón, la victoria de las fuerzas de Buenos Aires con Bartolomé Mitre a la cabeza, por encima del ejército de la Confederación, al mando del General Urquiza (quien habría retirado sus tropas a pesar de estar ganando la batalla), da inicio a otro proceso de reunificación nacional. A diferencia de la etapa anterior, Buenos Aires ejercería ahora una posición dominante, que lo favorecería al momento de imponer sus políticas.

En esta nueva etapa, puede decirse, se inaugura la fase de consolidación del Estado argentino. Orden y el progreso devendrían en los valores requeridos para alcanzar el desarrollo deseado, convirtiéndose en los pilares del bienestar y crecimiento futuros. Con las presidencias de Mitre, Sarmiento, Avellaneda y Roca, desde 1862 hasta 1886, se accionaron varios de los instrumentos necesarios para implantar y sostener el nuevo orden. En vistas a ello, se utilizó la fuerza militar (que permitió sojuzgar levantamientos opositores), las políticas de alianzas con gobiernos o facciones provincianas, la manipulación ejercida merced a los recursos económicos de que disponía el gobierno central y, finalmente, el establecimiento de una nueva burocracia administrativa nacional, conjuntamente a la expansión de la educación a nivel nacional. Así, se fueron instalando las instituciones y políticas de neto corte liberal y moderno al Estado Nacional (Oszlak, 2006).

El comportamiento económico del país, durante esta época, se caracterizó por un importante incremento de la producción del campo, favorecido a su vez por la gran expansión de tierras, disponibles, fruto de las “campañas al desierto”.

Cuadro 3

Valor de las exportaciones en millones de m$n

promedio de los períodos	Prod. Ganadera	%	Prod. Agrícola	%	Otros prod.	%	Total
1871-74	92	97%	0	0%	3	3%	95
1875-79	101	95%	3	3%	2	2%	106
1880-84	124	89%	9	6%	6	4%	139
1885-89	168	80%	35	17%	6	3%	209

Fuente: Rapoport (2003)

La demanda por estos productos aumentaba a nivel mundial y, simultáneamente, el proceso inmigratorio aportaba nueva mano de obra, incrementando las necesidades de abastecimiento, satisfechas en gran parte por artículos importados. Esta última situación provocó un importante incremento de los recursos aduaneros. El comportamiento fiscal de este período, se caracterizaría, entonces, por el incremento en los gastos del Estado nacional, destinados tanto a sufragar los gastos de la milicia, como aquellos vinculados a la implantación de la nueva estructura administrativa requerida para gestionar el Estado.

A modo de ilustración, el cuadro que figura a continuación muestra las estadísticas correspondientes a los años 1867 y 1873. Se observa que mientras que las exportaciones y los ingresos ordinarios del Estado nacional se incrementaron en, aproximadamente, un 65%, los egresos totales lo hicieron en un 120% (Oszlak, 2006):

Cuadro 4
En millones de $ Oro

	1867	1873	Diferencias %
Exportaciones	38.5	62.4	62.1
Ingresos del gob. Nac.	11.7	19.6	67.5
Egresos del gob. Nac.	14.5	31.9	120.0

Fuente: Oszlak (2006)

Para hacer frente a estos gastos, los recursos fiscales impositivos se centraban en los ingresos aduaneros. Para estos años, representaban casi el 90 % del total de los recursos tributarios, conformándose casi en su totalidad por los impuestos aplicados sobre las importaciones. La imposición sobre las exportaciones era poco significativa, recayendo la carga pública básicamente sobre los consumos.

Ya en las primeras Memorias de Hacienda, que datan de 1863 y 1864, se hace mención a la necesidad de establecer una Ordenanza General de las Aduanas, que permita unificar y ordenar las leyes y disposiciones parciales que regulan a las aduanas, algunas de ellas originadas en legislaciones provinciales. También se reconoce la necesidad de una Dirección General de Aduanas que ordene administrativamente a las distintas aduanas, realice la revisión de cuentas, unifique los procedimientos, fije los deberes y responsabilidades de los empleados y estadísticas. La Ordenanza General de Aduanas regiría a partir de 1866, con más de 1000 artículos. En la Memoria de Hacienda de 1876, también se proponía crear la Dirección General de Rentas, que tendría a su cargo las aduanas y demás reparticiones de la recaudación. Estas oficinas se instalaron, efectivamente, entre 1879 y 1880, pero no se integraría personal hasta 1881. Inicialmente se abocó a la administración de la Contribución Directa (sobre propiedades inmuebles) y Patentes (Cortés Conde, 2006).

En 1863, por otra parte, tuvo lugar una importante unificación de aranceles de importación, con algunos productos bajando hasta del 25% al 15%, y otros quedando eximidos. El criterio imperante, sería que la aduana debía cumplir una misión fiscal, convirtiéndose en algo más que un mero instrumento económico orientado a la protección a la industria local. En sucesivos años, por otra parte, se fueron incorporando tasas adicionales sobre determinados productos, por ejemplo azúcar, café, aguardiente, vino, tabaco, té y yerba mate. En 1887, los derechos de importación iban desde el 2% hasta el 55%, con la mayor concentración de productos gravada con la tarifa del 25%. En cuanto a los derechos de exportación, estos eran del 5% en la década de 1860, con subas y bajas específicas durante los años siguientes, hasta arribar al año 1887 donde se lo eliminó (Cortés Conde 2006).

Las rentas ordinarias del gobierno nacional de los años 1863 a 1890, según la Memoria del Ministerio de Hacienda, en miles de pesos fuertes, responde al siguiente detalle:

Cuadro 5

Rentas ordinarias del gobierno nacional – en miles de pesos fuertes

Año	Derechos de Importación	Derechos de Exportación	Otros	Contribución directa	Total Recaudación
1863	4.273	1.821	382		6.476
1864	4.268	2.221	516		7.005
1865	5.321	2.380	594		8.295
1866	6.686	2.164	718		9.568
1867	8.713	2.533	794		12.040
1868	9.660	2.281	555		12.496
1869	9.949	2.489	238		12.676
1870	12.092	1.860	881		14.833
1871	10.176	1.582	924		12.682
1872	14.464	2.621	1.087		18.172
1873	16.516	2.488	1.213		20.217
1874	12.512	2.303	1.711		16.526
1875	12.893	2.616	1.597		17.106
1876	9.577	2.591	1.415		13.583
1877	10.843	2.324	1.657		14.824
1878	12.033	2.299	4.119		18.451
1879	12.844	2.887	5.179		20.910
1880	12.055	3.520	4.019		19.594
1881	14.782	3.643	2.920		21.345
1882	16.937	3.887	5.095	903	26.822
1883	19.789	3.584	5.684	993	30.050
1884	23.639	3.278	9.757	1.050	37.724
1885	23.205	2.375	9.577	1.259	36.416
1886	27.639	1.988	11.025	1.598	42.250
1887	35.213	1.907	12.415	2.037	51.572
1888	36.451	-	13.038	2.151	51.640
1889	46.610	-	23.138	3.147	72.895
1890	47.546	-	21.358	4.246	73.150

De acuerdo a lo que se desprende del cuadro anterior, puede observarse que la recaudación se mantuvo fuertemente orientada hacia los impuestos indirectos. En materia de impuestos directos, sólo se recaudaban las llamadas Contribuciones Directas, aplicables sobre las propiedades, pero que apenas representaban el 6% del total, aproximadamente.

De ese modo, el sector agro exportador casi no afrontaba cargas tributarias, dado que los derechos aduaneros originados por sus exportaciones fueron muy poco significativos, hasta desaparecer a fines de la década del 90. Además, gozaba de una baja tributación por impuestos inmobiliarios y la ausencia de tributos sobre las rentas.

En la Memoria de Hacienda de 1876, se compara la incidencia de los recursos aduaneros y de los impuestos internos con los cobrados por EEUU, en donde los recursos aduaneros representaban el 51% y la renta interna el 40%, mientras que en nuestro país, los recursos tributarios originados en el comercio exterior representaba aproximadamente el 95% (entre derechos y demás servicios vinculados) (Cortés Conde 2006).

Estos datos evidencian claramente como el sistema impositivo argentino mantenía rastros regresivos, a pesar de que para fines del siglo XIX, tanto en Europa como en Estados Unidos, los sistemas tributarios habían incluido mayor progresividad vía impuestos directos.

Dado que los recursos genuinos no eran suficientes para solventar todos los gastos proyectados, se acudió a empréstitos internos y externos. La clase política fundamentaba esas decisiones en la idea de que el futuro vendría acompañado de un crecimiento grandioso. En ese contexto, encarar las obras necesarias para sostener dicho desarrollo a costa de endeudamiento, era un medio justo de hacerlo: las generaciones futuras pagarían el precio de las deudas pero, también, serían las que disfrutarían los resultados de dichas empresas.

Las palabras del entonces Ministro Rawson, en la Memoria del Ministerio del Interior del año 1863, daban cuenta de ello:

> "Los recursos son magros [de modo que] la ley de rápido progreso que rige a una sociedad como la nuestra, demanda mayores esfuerzos y aconseja buscar elementos más poderosos para darle el debido cumplimiento. Estas consideraciones han sugerido al Gobierno la idea de asociar el porvenir a los gastos de este género, que son por su naturaleza reproductivos, y cuyos beneficios han de ser principalmente disfrutados en lo venidero. No es justo que el presupuesto ordinario cargue solo con tales sacrificios; al contrario, parece equitativo que los presupuestos del porvenir ayuden al presente a sobrellevar el peso de aquellos esfuerzos que se destinan principalmente para el futuro. Esta doctrina es más aplicable que en ninguna parte en pueblos nuevos como el nuestro, cuya renta es reducidísima, pero que están destinados a desenvolverse con asombrosa rapidez por medio de la acertada aplicación de sus fuerzas vivas, a cuando tienda a consolidar la paz y a preparar el advenimiento de la civilización y la riqueza." (cit. en Oszlak, 2006)

Tres eran los pilares en los que se sostenían las ideas económicas de la llamada Generación del 80. Primeramente, se reconocía como menester lograr la inserción de la economía nacional en el comercio internacional, especializándose en las actividades agro exportadoras, aprovechando las ventajas comparativas del país naciente en esa área. En segundo lugar, se reconocía la imperiosa necesidad de atraer factores capital y mano de obra, para complementar al factor tierra que se disponía en abundancia. Por último, debía expandirse la frontera agropecuaria, resolviendo el problema del indio, a la par de lograr la unificación del mercado interno (Rapoport, 2003).

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, tuvo lugar una gran expansión del ganado lanar; simultáneamente, los saladeros continuarían desarrollando un papel importante en la actividad económica durante este período.

Durante la presidencia de Mitre, se establece un primer régimen de convertibilidad de la moneda (patrón oro), por lo que emitieron billetes contra metal, dando la posibilidad a los bancos de crear dinero. Dado que estos recursos así generados no fueron utilizados en la producción, sino en la especulación sobre tierras, el proceso finalmente concluyó con una crisis en 1876, obligando al gobierno de Avellaneda a concluir dicho régimen.

El crecimiento económico se mantendría constante por una década más, hasta que en la segunda mitad de la década del ochenta, ocurriría otra profunda crisis. En 1885, el gobierno se vio obligado a dejar de lado el segundo régimen de convertibilidad de la moneda, establecido en el año 1881. La gravedad de la situación se profundizaría a partir del año 1887, con la sanción de la Ley de Bancos Garantidos, la cual permitía a cualquier banco emitir billetes con ciertas condiciones de resguardo en oro. Estas condiciones dieron lugar a la proliferación de bancos, facilitando la expansión del crédito, el endeudamiento y la especulación financiera. Todo ello fue incrementando el consumo, tornando negativo el saldo comercial, sostenido con un mayor endeudamiento externo. Como las exportaciones no lograron incrementarse lo suficiente para que la balanza comercial hiciera frente a los servicios de la deuda, la inestabilidad se presentaría cuando el flujo de préstamos se detuviera. Finalmente, en el año 1890, cuando la casa *Baring Brothers* no fue capaz de colocar más deuda en Londres, la crisis estalló, comprometiendo diversos aspectos fiscales de la realidad del país (Rapoport, 2003).

Tabla 5

Consolidación del Estado argentino 1860 - 1890
Situación política • Etapa de consolidación del Estado Nacional • Producto del desorden financiero del final de los 80, surgen tensiones sociales que se manifiestan políticamente en la renuncia del Presidente M. Juárez Celman.
Situación económica • Fuerte crecimiento del comercio internacional. • Se desarrolló la agricultura, merced a la expansión de la frontera cultivable, y empezó a participar con mayor proporción del comercio exterior. • El fuerte aumento del endeudamiento durante la segunda mitad de la década del 80, junto con el desorden monetario y la especulación sobre tierras, generó una crisis hipotecaria, que concluyó en una grave crisis financiera.
Situación fiscal • Se mantiene el esquema tributario basado en la renta aduanera, que grava principalmente las importaciones. • En 1863 se generalizan derechos aduaneros sobre importaciones con una tasa del 15%, tasa que con el tiempo se fue incrementando. • Los derechos de exportación eran del 5% más derechos adicionales. Con el tiempo las tasas fueron disminuyendo hasta eliminarse totalmente. • La crisis financiera de 1890 genera la necesidad de aumentar los tributos, por lo que se planteó establecer Impuestos Internos sobre productos de consumo general.
Análisis de grupos de interés • Fuerte concentración de riqueza en el sector exportador agropecuario, el que soportaba poca carga tributaria directa. Además, este sector se favoreció de las continuas perdidas de valor de la moneda nacional.

2.6. Primera crisis de la deuda. 1890-1930

Los graves problemas fiscales sufridos durante la presidencia del Dr. Miguel Juárez Celman, provocados por el incremento del endeudamiento con la correspondiente carga de intereses a cancelar, eran insostenibles para fines de la década del 80. Ello se puede

apreciar en el cuadro siguiente, en el que se refleja también como la crisis del año 1890 imposibilitó contar con nuevos préstamos como forma de financiar al estado.

Cuadro 6

Año	Préstamos	Intereses	Bce. de Cap.	Export.	Import.	Bce Comer.	Bce de Pagos Saldo
	1	2	1 – 2	3	4	3 – 4	
1881	14,1	12	2,1	57,9	55,7	2,2	4,3
1882	25,3	15,7	9,6	60,4	61,2	-0,8	8,7
1883	47,4	19,5	27,9	60,2	80,4	-20,2	7,8
1884	39,7	27,6	12,1	68,2	94	-25,8	-13,9
1885	38,7	22,6	16,1	83,9	92,2	-8,3	6,1
1886	67,6	26,8	40,8	69,8	95,4	-25,6	15,2
1887	153,4	37,3	116,1	84,4	117,3	-32,9	83,2
1888	240,8	49,5	191,3	100,1	128,4	-28,3	170
1889	153,6	59,8	93,8	90,1	164,6	-74,5	19,4
1890	45,3	60,2	-14,9	100,8	142,2	-41,4	-56,3
1891	8,2	32,5	-24,3	103,2	67,2	36	12,7
1892	0	15,9	-15,9	113,4	91,5	21,9	6
1893	0	20,1	-20,1	94,1	96,2	-2,1	22,2
1894	0	20,1	-20,1	101,7	92,8	8,9	21,7
1895	17,2	30,6	-13,4	120,1	95,1	25	4
1896	37,1	38,2	-1,1	116,8	112,2	4,6	1,9
1897	38,3	44	-5,7	101,2	98,3	2,9	-2,8
1898	46	50,5	-4,5	133,8	107,4	26,4	21,9
1899	25	54,7	-29,7	184,9	116,9	68	38,3
1900	27,5	58,5	-31	154,6	113,5	41,1	9

Fuente: Rapoport (2003)

La imposibilidad de cumplir los compromisos del Estado, hizo inevitable tomar medidas para reforzar los ingresos, como figura a continuación.

Tabla 6

Principales medidas de carácter fiscal adoptadas
- Se exige la cancelación de impuestos aduaneros en oro. - Se instituyeron impuestos internos sobre determinados artículos. - Se gravaron las utilidades y dividendos de bancos y sociedades del exterior.

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a los impuestos internos, se planteó que se debía devolver a las aduanas a su función estrictamente rentística, bajando los derechos de importación, o bien obligar a las industrias protegidas por los altos derechos de importación a compensar con gravámenes

internos, para solventar aquello que perdía el Estado (en término de recaudación aduanera) por defenderlas de la competencia internacional. Así, como opción al tradicional recurso a los impuestos externos o aduaneros, en 1891 se sancionó una ley que introdujo varias nuevas cargas internas. Finalmente, estos nuevos impuestos internos recayeron sobre determinados productos de consumo masivo como alcoholes, cervezas, fósforos, etc. Con el tiempo se fueron agregando más artículos como tabaco, seguros, juegos, perfumes, alhajas, azúcar, aceites, sombreros, etc. (Gaggero, 2005).

Sin poder contar con el crédito externo, y la fuerte caída de las importaciones, producto de los reajustes fiscales implantados por C. Pellegrini, los saldos comerciales resultantes logran ir cancelando los servicios de la deuda (Ver cuadro anterior). A partir de 1895, se recupera paulatinamente el crédito externo, pero recién a partir de 1906, se pudo comenzar a pagar con regularidad la totalidad de los servicios. Con el nuevo siglo y luego de una fuerte desvalorización de la moneda nacional, se estableció el tercer régimen de convertibilidad monetaria en Argentina, el que perduraría hasta 1914, inicio de la primera guerra mundial. La primera década del siglo XX mostró nuevamente un crecimiento muy importante de la economía, al amparo de grandes cosechas y precios internacionales favorables, que permitieron importantes ingresos de oro que sostuvieron la convertibilidad.

En los primeros años del siglo, a raíz de las mayores exigencias sociales, los gastos estatales se mantendrían *in crescendo*. En sintonía con ello, se comenzaría a demandar y establecer empresas de servicios públicos, como Obras Sanitarias de la Nación, en 1912. También, se contraerían contratos de concesión con empresas generadoras de electricidad. De hecho, en 1907 se firman concesiones con la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad (CATE) y en 1912 con la Compañía Italo Argentina de Electricidad (CIAE).

Si bien la crisis del 90 tuvo su origen en problemas financieros generados en el país, en períodos siguientes, las cambiantes condiciones a nivel mundial también afectaron a nuestra economía. Como ejemplo, con el inicio de la primera guerra mundial se redujeron significativamente las exportaciones e importaciones, impactando en el nivel de actividad de esos años.

En los años veinte, la economía disfrutó nuevamente de un período de gran expansión. En el año 1927 se estableció el tercer régimen de convertibilidad, que durará hasta el año 1929. En esta ocasión, el país se vio nuevamente impactado por la grave crisis mundial del año treinta.

Durante la década del veinte, resurgirían los intentos de proteger la industria nacional. Marcelo T. de Alvear, en 1923 presentó su intención al Congreso de que se hicieran cambios en el arancel nacional, lo cual fue ampliamente interpretado como un viraje hacia el proteccionismo de la industria nacional. Alvear sugería, en ese entonces, la reducción de los derechos de importación de las materias primas que necesitaba la industria metalúrgica y que se ampliara la protección que en el decenio de 1880 se daba al azúcar y los vinos con el fin de que también se beneficiaran de ella el algodón, la yerba mate y las frutas de climas templados. Convivían con esta postura otras visiones más conservadoras, que promovían que el proteccionismo era sólo justificable para los productos nacionales que pronto pudieran competir con los precios de las importaciones, principalmente productos agrícolas.

En cambio, los demás serían artificialmente fomentados por medio del proteccionismo, lo cual, tarde o temprano, cristalizaría como una ineficiencia crónica de la economía (Lynch, 2003)

Durante todos estos años, la estructura impositiva permaneció sin grandes cambios, gravando al consumo, sea mediante los impuestos internos o los derechos aduaneros. Permanecieron sin gravar las ganancias del sector agropecuario, principal actividad generadora de riqueza del país. A pesar de los múltiples intentos de Yrigoyen y Alvear, estos gobernantes no lograron que el Senado, dominado por las fuerzas conservadoras, aprobase los sucesivos proyectos de establecimiento de un impuesto sobre la renta enviados por el Ejecutivo al Congreso, impulsados con ánimo redistributivos y para consolidar la solvencia estatal. Fueron esbozados y discutidos, incluso, ambiciosos planes para una reforma tributaria integral que permitiese "recuperar el tiempo perdido" durante muchas décadas, que no prosperaron a pesar de su pertinencia. Los cambios verificados en los instrumentos tributarios no alcanzaron a constituir, durante este período, reformas de suficiente significación. La reforma tributaria se demoró indefinidamente, acentuándose los contrastes con lo verificado en otros países con los que solía compararse a la Argentina (Canadá y Australia, principalmente) (Gaggero, 2005).

Consuetudinariamente, las reformas tributarias fueron en la Argentina precipitadas por urgencias fiscales y motivos coyunturales. Una excepción para esta regla la constituye la sanción, en 1905, del impuesto "a las sucesiones" (en realidad, impuesto a la transmisión gratuita de bienes) que, inspirado en las nuevas ideas sociales, inició la vigencia del principio de progresividad en función de la riqueza en la historia financiera de nuestro país. La Ley 4855, que gravaba toda transmisión por causa de muerte o donación de bienes situados en la Capital y territorios nacionales, fue producto de la iniciativa del primer diputado del Partido Socialista, Dr. Alfredo Palacios (Lynch, 2002).

La irrupción de la crisis del treinta, que contrajo dramáticamente el comercio internacional reduciendo la renta aduanera, obligó al gobierno a buscar nuevas fuentes de ingresos para financiar también los pagos de los servicios de la deuda. A pesar de las dificultades, Argentina fue el único país de Latinoamérica en cumplir con todas sus obligaciones, más allá de la criticidad del contexto.

Tabla 7

Primera crisis de la deuda. 1890-1930
Situación política • Se establece el voto secreto y obligatorio en 1912. • Surge el primer gobierno radical. • En 1918 se produce la Reforma Universitaria
Situación económica • La crisis del 90 provoca una fuerte caída de las importaciones y de nuevos préstamos. Fuerte depreciación de la moneda nacional. • Fuerte crecimiento en la primera década del siglo XX, en base al incremento de exportaciones, hasta la primera guerra mundial. • Mayor participación de las ventas de granos en el comercio internacional argentino. • En la posguerra, con intentos proteccionistas, se retoma el crecimiento de las exportaciones hasta el inicio de la crisis de 1930.
Situación fiscal • La estructura tributaria continúa basada en los impuestos indirectos. Aunque menos dependiente del comercio internacional. • Luego de la crisis del 90 se establecen impuestos internos sobre bienes de consumo. • Hasta la primera guerra mundial, los recursos aduaneros representan entre el 60% y el 90% del total de los recursos tributarios. • Durante la guerra, bajan aproximadamente al 55%. • Posteriormente llegan a ascender hasta cerca del 70%.
Análisis de grupos de interés • Se conserva el Statu Quo con el sector agro exportador como máximo beneficiado. • Surgen tensiones sociales producto de las necesidades de la creciente población inmigrante de Europa.

2.7. La crisis del 30

Producto de la gran recesión mundial, a partir de 1929, se produce una disminución muy importante de las cantidades y del valor de los productos exportados por Argentina. Esta situación afectó también al mercado interno, reduciendo las importaciones. La alta dependencia tributaria del comercio exterior impactó fuertemente en los ingresos del fisco.

Los indicadores macroeconómicos eran críticos. El PBI descendió el 14% entre 1929 y 1932, con la producción de cereales disminuyendo en un 20% y la manufacturación en un 17%. Después de la suspensión del patrón oro al cerrarse la Caja de Conversión a finales de 1929, el peso se depreció en alrededor del 25% antes de finalizar 1931. A su vez, el déficit presupuestario había subido hasta la elevada tasa del 6,5% del PBI. El gobierno respondió con rigurosos recortes del gasto; a modo de ilustración, los despidos masivos de personal de la administración pública –alrededor de 20.000 en total- se convirtieron en el arma principal para ello (Lynch, 2003). Ello motivó que el gobierno de facto, que tomó el poder a partir del golpe del año 30, se viera obligado a instaurar nuevos tributos y fuentes de recursos, fundamentalmente con el fin de cumplir con los compromisos de la deuda pública.

El dramatismo de la situación planteada, y la posibilidad de que bajo un gobierno de facto, como el instalado por el golpe de 1930, no fuera necesaria la consulta al Congreso, permitieron con rapidez realizar cambios en el régimen fiscal. Por un lado, aumentando aquellos tributos que ya estaban establecidos (los adicionales a la importación y la sobretasa del 2% en la Contribución Directa entre otros), y nuevos impuestos internos como el aplicado sobre las cubiertas y sobre las naftas. Por otro lado, se establecieron otros nuevos, como la Ley de Impuesto a los Réditos y el Impuesto a las transacciones. La unificación de impuestos internos, que fue el antecedente más importante del actual sistema de coparticipación federal, implicó una concentración en el Gobierno Nacional de la recaudación de estos tributos (Cortés Conde, 2006). También se estableció un régimen cambiario que permitió un ingreso importante a partir del diferencial de precios entre compra y venta establecido. El Impuesto a las Transacciones, que surgió en 1931, en 1935 se convertiría en el Impuesto a las Ventas (antecedente del actual IVA).

En 1920, durante la presidencia de Yrigoyen, se logró aprobar en la Cámara de Diputados un proyecto de un Impuesto a las Rentas, pero que no resultó aprobado por el Senado. Durante toda la década del veinte, no fue posible aprobar los distintos proyectos presentados en este sentido, hasta que fue establecido a partir de 1932. En un principio se lo estableció por Decreto por cinco años, que luego se fue prorrogando. Se daba un trato especial a las rentas del trabajo personal, que tenía una alícuota del 3%, mientras que las restantes rentas estaban gravadas al 5%. Las mayores críticas a este impuesto radicaban en la facilidad de evadir y el alto costo de su recaudación (Rapoport, 2003)

En 1933, se dicta la ley 11.683, llamada de "procedimiento fiscal", que encuadra la percepción por parte del Estado, de las rentas producidas por hechos económicos, comerciales y financieros, de distintos sujetos pasibles de los diversos impuestos existentes y/o a crearse. Los organismos recaudadores resultaron ser poco eficientes, lo cual impulsó la creación de nuevos entes encargados de su fiscalización y percepción. Así es como el Estado estimuló la legislación tendiente a fusionar distintas dependencias administrativas en organismos centralizados.

El Decreto original de implementación de Impuesto a los Réditos determina que la Dirección del Impuesto a los Réditos tendrá a su cargo la aplicación y percepción del gravamen. Asimismo se establece una “Comisión Honoraria del Impuesto sobre los Réditos” y un “Tribunal Administrativo del Impuesto sobre los Réditos. En 1936, esta

dirección recaudaba los Impuestos a los Réditos, Ventas (y anteriormente Transacciones), Patentes excluyendo las Patentes Marítimas que cobraban las aduanas, Sellos, Pasajes al Exterior, Football Profesional, Regalías de Petróleo y Canon Minero. Del total de recaudación se reducía un 1 por mil para un fondo estímulo para los empleados (Cortes Conde, 2007).

El régimen federal argentino contempla potestades tributarias compartidas entre la Nación y las provincias. Si bien ha sido posible adoptar distintas modalidades para administrar dichos poderes se ha recurrido sistemáticamente a esquemas de "coparticipación" de impuestos. En efecto, ya en 1935 se implementa un sistema de distribución en este estilo para los impuestos internos. Así, la Ley 12.139 unificó los denominados impuestos internos, dispuso su recaudación en cabeza de la Nación y estableció un esquema de distribución del producido de estos tributos entre la Nación y las provincias (Hoyos, 2005).

Estos cambios en el sistema tributario permitieron cambiar el patrón de recaudación reinante hasta esos momentos, resultando una distribución menos dependiente del comercio exterior.

Cuadro 7

Recaudación	1930	1939
Aduana y portuario	56,7	29,6
Impuestos internos	17,2	23,3
Contribuciones Territoriales, pat. y sellos	11,1	10,7
Réditos	0	12,5
Ventas	0	4,1
Sucesiones	0	1,7
correos y telégrafos	6,2	4,1
Otros	8,8	14
Total	**100**	**100**

Fuente: Rapoport (2003)

Durante este período, también se crearon juntas reguladoras. Empezando por la de cereales en 1933, continuando con la de carne, algodón, leche y otros productos. En el mismo año se firma el Tratado Roca-Runciman, que encarnó la cara regresiva de la política económica conservadora durante la represión. Como una consecuencia de dicho tratado, y con participación de capitales ingleses, en 1935 se creó el Banco Central, cuyo objetivo esencial sería regular la moneda y el crédito adaptando el circulante a las necesidades de la actividad económica. El Banco Central, quedaría constituido como una entidad de capital mixto, la mayoría de cuyo directorio se elegía por los bancos accionistas y con un marcado grado de prescindencia política en su conducción" (Rapoport, 2003).

2.8. La Segunda Guerra Mundial y la llegada del peronismo

La Segunda Guerra Mundial tuvo un gran impacto negativo sobre nuestro comercio internacional, aún más grande que la crisis del 30. El comercio cayó en picada inmediatamente. Hacia 1940, las exportaciones se redujeron en un 20%. En 1938, el 40% de las exportaciones de Argentina tuvieron por destino la Europa occidental, pero en 1941 la proporción había quedado reducida a sólo un 6%, casi toda dirigida a España y Portugal. Tanto exportaciones como importaciones, se hundieron hasta niveles inferiores al punto bajo de la depresión. Las condiciones perjudiciales que surgieron a finales de 1940 persistieron durante los siguientes cuatro años de guerra. En 1937, Argentina había exportado 17 millones de toneladas de cereales, pero en 1942 sólo pudo exportar 6,5 millones de toneladas. El derrumbe de las exportaciones agrícolas fue compensado en parte por el incremento ininterrumpido de importaciones de carne efectuadas por Gran Bretaña. Se produjo un cambio importante de asignación de tierras de la agricultura a la ganadería. Los saldos comerciales con Gran Bretaña arrojaron en este período importantes saldos a favor del país. Pero estos saldos no estuvieron disponibles atento al bloqueo establecido, a tal punto que no se aceptaba la compensación de estos saldos con nuestras obligaciones por los servicios de la deuda (Lynch, 2003).

El déficit fiscal acumulado condujo en 1943 a la sanción por parte del gobierno de facto de un significativo aumento de las tasas del impuesto a los réditos, a la creación de impuesto a los beneficios extraordinarios y a otros gravámenes (Benegas Lynch, 2002).

En el año 1943, dentro del ejército nacional, surgen corrientes militares que irrumpen en la actividad política con tensiones entre posturas más pro norteamericana o más nacionalista. Finalmente, se impone esta última, siendo la tendencia de la cual surge la figura de Juan Domingo Perón, que luego se convertiría en Presidente de la Nación. El nuevo modelo de gestión, favorecería la expansión de la participación estatal en la economía, a la vez que la creación de nuevas empresas de capital estatal, como Gas del Estado en 1946 o ENTEL en 1948; incluso, se nacionalizaron los ferrocarriles. Esta nueva etapa es testigo de un proceso de redistribución del ingreso a favor de la masa salarial, generado por la expansión del mercado interno, fundamentalmente del sector industrial. Conjuntamente, se incrementaron los ingresos del fisco originados en los recursos de la seguridad social. En 1946, se produce una importante reforma tributaria que amplía la imposición directa con la modificación del impuesto a los réditos y la creación del impuesto a las ganancias eventuales. Además, en 1945 y 1946 se crearon las Cajas de Jubilaciones para los empleados de comercio y el personal de la industria. Por otra parte, debe mencionarse que los primeros años del gobierno contaron con precios altos para los productos exportables, que fueron captados por el Estado a través del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Este organismo regulaba el comercio internacional intermediando entre los productores locales y el mercado mundial.

En 1947, mediante la ley 12.927, se creó la Dirección General Impositiva (DGI), agrupando a las antiguas Dirección General de Impuesto a los Réditos y la Administración General de Impuestos Internos. La DGI, actuó como entidad autárquica del estado, dependiente de la Secretaría de Hacienda. Además, se creó la Dirección General de Aduanas y Puertos, que

ejercía la superintendencia y dirección de las Aduanas y de los puertos nacionales habilitados.

La fuerte expansión del mercado interno generó un importante crecimiento de las importaciones, fundamentalmente en productos de capital. Este comportamiento redujo el saldo del balance comercial, que además se vio influenciado por la cequia de la campaña 51/52. Así se generaron tensiones en el tipo de cambio que se reflejan en el cuadro siguiente:

Cuadro 8

Año	Exportaciones	Importaciones	Balance comercial	Dólar libre
1946	1.175,3	675,4	499,9	4,21
1947	1.614,3	1.584,5	29,8	4,48
1948	**1.626,8**	**1.590,4**	**36,4**	**8,50**
1949	**933,8**	**1.072,6**	**-138,8**	**15,86**
1950	1.167,6	1.045,4	122,2	16,50
1951	**1.169,4**	**1.480,2**	**-310,8**	**27,00**
1952	687,8	1.179,3	-491,5	23,15
1953	1.125,1	795,1	330,0	20,10
1954	1.026,6	979,0	47,6	26,70
1955	928,5	1.172,5	-244,0	36,00

Ello generó cambios profundos en la política económica. La nueva estrategia favoreció ahora la estabilidad a expensas de la expansión económica y el consumo, la agricultura a expensas de la industria, la iniciativa privada y el capital extranjero a expensas del crecimiento del sector público (Lynch, 2003).

En materia de política fiscal, durante las presidencias del Gral. Perón (1946 a 1955), se alcanzaron altos porcentajes de recaudación impositiva, medidos sobre el PBI nacional. Se pasó de aproximadamente el 10%, al 16% del PBI, para luego, una vez derrocado dicho gobierno, volver al promedio anterior. Además, la composición de la recaudación registró los siguientes cambios:

Cuadro 9

Grupo de impuestos	1932	1943	1945	1952	1954
A las ganancias de capital	6,26	22,05	24,57	27,31	21,11
A los patrimonios	5,00	2,97	1,87	3,64	4,23
Impuestos Internos	32,74	46,57	38,33	33,30	34,77
Sobre el comercio exterior	39,78	10,92	7,47	3,06	2,17
Sobre salarios y Seg. Soc.	16,22	17,39	27,54	32,59	37,72
Otros	-	0,10	0,22	0,10	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Rapoport, 2004.

En el período 1950-1954, el coeficiente de los impuestos directos en relación con el producto nacional subió de 6,9 a 8,4 (aumento del 23% respecto del quinquenio anterior), para descender en 1955 a 8,1; mientras que el coeficiente de los impuestos indirectos en los mismos períodos subió de 10,5 a 13,1 (aumento del 24%) y luego disminuyó a 12,6 (Benegas Lynch, 2002).

En el área puramente fiscal, cabe evaluar que durante la época de Perón, la imposición indirecta eximía numerosos artículos de primera necesidad, en el impuesto a las ventas, y tomaba como objetivo de impuestos a los consumos principalmente artículos considerados de consumo no necesario o suntuario. Por otra parte, los impuestos a los réditos, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales llegaron a gravar beneficios puramente monetarios, ficticios, avanzando sobre el capital, al mismo tiempo que presentaban ciertas franquicias de escaso fundamento. Asimismo, el impuesto a la transmisión gratuita de bienes, tanto en las provincias como en el orden nacional, se mantuvo en niveles bajos. En cuarto y último lugar, una extraordinaria evasión fiscal afectaba la recaudación de los impuestos directos (Benegas Lynch, 2002)

Tabla 8

Crisis del 30 hasta la caída del gobierno peronista 1946-1955

Situación política

- Se interrumpe el proceso democrático por primera ves y se inicial el denominado período del fraude.
- Llega al poder J. D. Perón, con apoyo popular. Despierta antagonismos que concluyen con un nuevo golpe militar.
- Surge un sector obrero industrial que se sindicaliza.

Situación económica

- La crisis del 30 interrumpe los flujos de inversión externa. Superada la misma, la Segunda guerra Mundial vuelve a imponer restricciones que permiten desarrollar la industria nacional.
- El Tratado Roca-Runciman, en 1933, busca mantener el negocio agro exportador, a pesar de los cambios a nivel mundial que lo afecta.
- Se da inicio a un período de mayor protección de la producción nacional, con un proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Situación fiscal

- Surgen cambios al tradicional sistema tributario.
- Se establecen nuevos impuestos como el Impuesto sobre las Rentas, sobre las Ventas, incluyendo impuestos sobre las masas salariales.
- Se establece la Dirección General Impositiva en 1947.
- Cambia la composición de la recaudación, dependiendo menos del comercio mundial.
- De una presión fiscal sobre PBI de aproximadamente el 10%, ascendiendo al 16% durante el período peronista.

Análisis de grupos de interés

- Se redistribuyeron ingresos a favor de la clase trabajadora.
- Surge una clase obrera que se beneficia con el desarrollo industrial. Se organizan los sindicatos obreros y las obras sociales.
- Sectores industriales logran protecciones arancelarias.

2.9. Período 1956 a 1976 – La evolución del modelo industrial de sustitución de importaciones

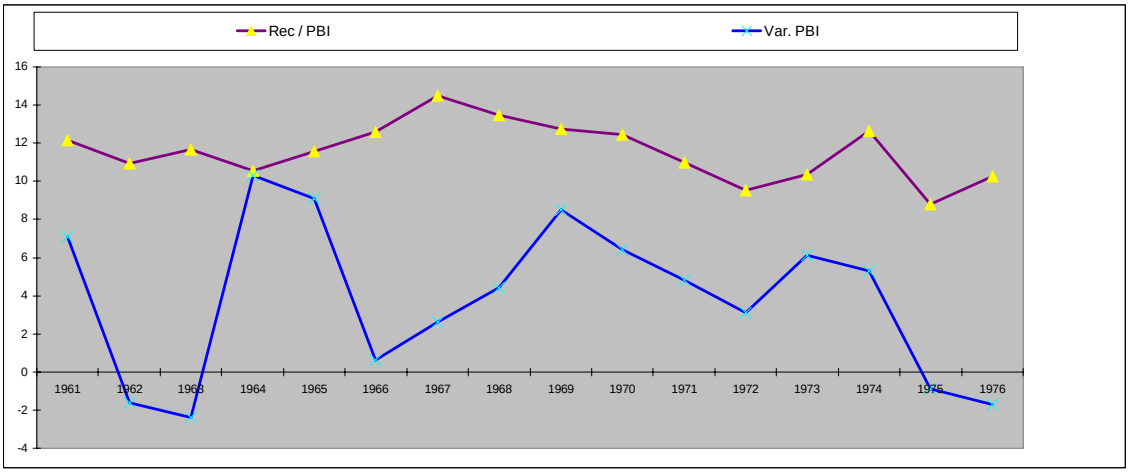
La caída del gobierno de Perón implicó una nueva puja por la imposición de un modelo de económico y social. Los portavoces de la vieja *elite*, vinculada al campo y a la economía de exportación, aprovecharon los debates que siguieron a la caída de Perón para transmitir un mensaje brutal y sencillo: el origen de los problemas del país estaban en el equivocado intento del peronismo por subvertir la economía *natural* de Argentina.

Para estos grupos, el desafío en el largo plazo, era recrear la estructura económica y el equilibrio político y social de antes de la Segunda Guerra. Cuando, en 1955, los portavoces de la vieja aristocracia terrateniente procuraron poner en marcha su estrategia se encontraron frente a la resistencia no siempre coordinada pero siempre perturbadora de ese complejo urbano-industrial crecido a sus expensas. Si al principio de los años cincuenta era ya evidente que la industria liviana orientada al mercado interno estaba perdiendo su ímpetu expansivo, en 1955 fue igualmente claro que una regresión a la Argentina de antes de la guerra era insostenible desde el punto de vista político. De hecho, una de las primeras iniciativas del presidente Lonardi fue solicitar al Dr. Raúl Prebisch que estudiara la situación económica en que se hallaba el país y recomendara una política. El informe de Prebisch soslayó una definición neta al dilema de la Nación agraria frente a la Nación industrial, disyuntiva que algunos sectores nostálgicos pretendían plantear de nuevo, y abogó por continuar el proceso de industrialización. No obstante, con el fin de resolver el problema del déficit de la balanza de pagos, aconsejó una política de precios favorable a las exportaciones agrícolas. Las medidas menos controvertidas del programa se adoptaron sin demoras. Se devaluó el peso, se desnacionalizaron los depósitos bancarios, el país ingresó en organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y se eliminaron los controles sobre el comercio exterior al tiempo que se disolvía el IAPI. Las medidas destinadas a estimular la economía agropecuaria fueron en parte neutralizadas por el descenso de los precios internacionales de las exportaciones argentinas (Lynch, 2003).

Surge entonces un período cuya característica predominante fue el mantenimiento de una economía cerrada al comercio internacional, con grandes barreras de ingreso para productos de consumo. En este período se expandió el mercado interno, generando puestos de trabajo para una economía que tenía restricciones para obtener divisas que permitieran hacer frente a importaciones y a las obligaciones emergentes de una deuda externa, si bien esta última no era significativa con respecto al PBI. En este período predomina la intervención estatal, con procesos inflacionarios, controles de precios y de cambio, devaluaciones y con términos del intercambio que desmejoraban el intercambio comercial con el exterior.

Muestra de estos comportamientos se observan en los cuadros siguientes, en los que se refleja como la economía, a pesar de todo, se mantuvo en crecimiento permanente entre los años 1964 a 1974.

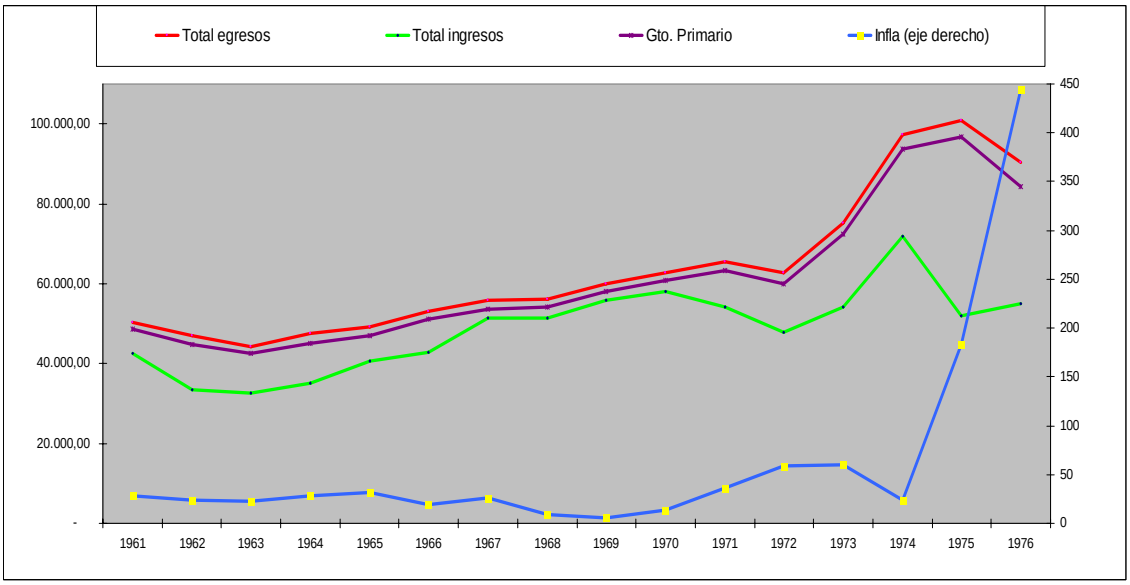
Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico muestra como el porcentaje de ingresos fiscales disminuyo del aproximadamente 16% del PBI alcanzados durante el gobierno peronista, a permanecer cerca del 10% en las décadas siguientes. Esta imposibilidad de lograr una mayor recaudación que evitara caer en los crónicos déficit de las cuentas públicas, se convirtió en una tendencia clave a finales del período que se analiza, donde la mayor necesidad de recursos fue cubierta con emisión monetaria, resultando, como se observa en el siguiente gráfico, en un pico inflacionario.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia.

Del gráfico anterior, se desprende claramente como el incremento del gasto primario (fundamentalmente gastos corrientes intentando redistribuir ingresos) no pudo ser acompasado por recursos genuinos del Estado. La marcha del plan económico del nuevo

gobierno peronista (1973 – 1976) pasó dos etapas en las que sus alcances y sus resultados quedaron claramente diferenciados. La primera de ellas tuvo como punto de partida la firma del Pacto Social y se extendió hasta julio de 1974, casi de manera simultánea con la muerte de Perón. La segunda, que sufrió permanentes marchas y contramarchas, concluyó en marzo de 1976, con la llegada de una nueva dictadura militar. Durante la primera fase, predominó la estabilidad de precios, al tiempo que mejoraron notoriamente las cuentas externas y se produjo un significativo crecimiento económico. Por el contrario, en la segunda, hicieron eclosión todas las contradicciones del Pacto Social, y se caracterizó por la inestabilidad y una acelerada inflación (Rapoport, 2003).

En cuanto a la administración tributaria, este período puede ser caracterizado por dos aspectos, por un lado, la creación en 1947 de la Dirección General Impositiva dio forma institucional al principal organismo recaudador de impuestos, y por el otro lado, las sucesivas moratorias impositivas, regímenes de facilidades de pago y blanqueos impositivos para cubrir baches fiscales específicos pero que terminaran deteriorando la conciencia tributaria de los contribuyentes que espera siempre la nueva moratoria para pagar sus tributos e inclusos moratorias anteriores. Por otro lado, se establecieron una gran cantidad de beneficios promocionales para sectores, provincias y hasta para productos o empresas específicas, normativas que contribuyeron también a oscurecer la normativa tributaria para el contribuyente. Desde 1962 en adelante solo en un año (1978) no se recurrió a alguno de los mecanismos (moratoria, facilidades de pago, blanqueo de capitales o presentación espontánea) para facilitar el pago de impuestos, deteriorando a su vez el grado de compromiso del contribuyente con el responsable de la recaudación, a la vez que disminuye la percepción de riesgo y agrava el problema de la falta de conciencia tributaria. En noviembre de 1959, la DGI se hace cargo de la recaudación de los impuestos para el Fondo nacional de Vialidad, y en ese mismo año se creó el Tribunal Fiscal para entender en los recursos y demandas que se interpusieran con respecto a los recursos y sanciones que aplica la DGI. En octubre de 1970 se creó la Dirección Nacional de Previsión Social para centralizar la recaudación provisional. (Cortés Conde, 2006)

Durante estos años, distintos procesos devaluatorios generaron la implantación de retenciones compensatorias sobre exportaciones de granos. Ejemplo de ello fueron los años 1955, 1959, 1967, 1970 y 1971. Los constantes déficit financieros se intentaron cubrir mediante gravámenes de emergencia o de tributos con asignaciones específicas a determinadas actividades específicas (ejemplos: Fondo Nacional del Tabaco, de la Vivienda, etc.)

Progresivamente se fueron eliminando impuestos mientras que el Impuesto a los réditos, fue incrementando su tasa. A partir de 1975, se sustituyo el Impuesto a las ventas y el impuesto provincial a las actividades lucrativas, por el Impuesto al Valor Agregado. Mediante un procedimiento de coparticipación se compensaba a las provincias por la pérdida de recursos. Los impuestos al salario (como aportes personales y contribuciones), comenzaron y se masificaron en este período para financiar los sistemas jubilatorios, pero luego se extendieron a otras prestaciones sociales como la salud, asignaciones familiares y vivienda. (Cortés Conde 2006). Se evolucionó, de esta manera, de una carga total del 30% a aproximadamente el 50% del salario.

Tabla 9

Período 1956 - 1976 *Modelo de industrialización por sustitución de importaciones*
Situación política • Se sucedieron golpes militares y gobiernos democráticos
Situación económica • Se instala el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Se desarrolla el mercado interno.
Situación fiscal • La recaudación se aleja definitivamente del modelo de ingresos basados en el comercio exterior. • Cumplimiento fiscal afectado por sucesivas moratorias y blanqueos. • Se suceden períodos con crónicos déficit fiscales acompañados con distintos grados de inflación, hasta concluir en la última parte del segundo gobierno peronista con un pico del 450%. • Se eliminan impuestos y se elevan tasas del impuesto a la renta. Surge el IVA como principal impuesto sobre los consumos.
Análisis de grupos de interés • Logra establecerse una burguesía industrial que si bien no alcanza poder suficiente para imponer sus intereses plenamente, interviene sobre el Estado. • El nuevo tejido productivo genera una clase media urbana, que caracteriza a la sociedad argentina del momento.

2.10. El régimen militar: Endeudamiento y crisis

Producido el golpe militar del 24 de marzo de 1976, se imponen cambios en el modelo económico, a medida que iban fracasando los distintos intentos por dominar la inflación imperante en estos años. En los primeros años, el plan Martínez de Hoz pareció señalar que la economía argentina era básicamente sana y que su problema central consistía en una excesiva tasa de inflación, originada en la puja distributiva y en el déficit fiscal. Por lo tanto, no parecía necesario avanzar en una transformación radical de las estructuras productivas, sino en el control de los reclamos sociales (para lo cual se montó el poderoso

aparato represivo que el ministro ocultaba prolijamente en su exposición), la reducción de los salarios (anticipada sutilmente al aludir a la vinculación entre salarios y productividad) y el saneamiento de las cuentas públicas (que como veremos, no se llevo a cabo) (Rapoport, 2003).

Como los primeros resultados no fueron los esperados, se replantearon los caminos. Comenzaba así una segunda etapa, en la cual el gobierno empezaba a redefinir sus objetivos, apartándose progresivamente de las políticas que caracterizaron al liberalismo económico argentino en la posguerra, mientras se plasmaba un nuevo rumbo de acción enmarcado en las recomendaciones de la escuela monetarista de Chicago. A su vez, las medidas se inscribían en el marco de la política antiinflacionario, al aumentar las tasas de interés pasivas. De esta forma, los ahorristas incrementarían sus colocaciones en activos financieros cuasi líquidos y no presionarían tanto sobre el mercado de bienes, afirmándose que ese aumento del ahorro podría canalizarse hacia inversiones productivas (Rapoport, 2003).

A pesar de ello no fue posible controlar la inflación, tal como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 10

Año	PBI	Inflación
1975	-0,9	182,6
1976	-0,2	444,0
1977	6,0	176,0
1978	-3,9	175,5
1979	6,8	159,5
1980	0,7	100,8
1981	-6,2	104,6
1982	-5,2	164,7
1983	3,1	343,3

Las políticas de ajuste de corte tradicional, no lograban contener el aumento de los precios. Rápidamente, surgirían voces que declararían la necesidad de realizar un viraje en la política económica, que luego se iniciaría con la desindexación del tipo de cambio. Ello produjo un progresivo retraso en la cotización de las divisas y una gran diferencia en las tasas de interés locales frente a las internacionales. A fines de 1978, el cambio de rumbo finalmente quedó consolidado, al imponerse una política que tenía por objetivo la convergencia de la inflación y las tasas de interés locales con los valores internacionales. Ello combinó la apertura de la economía con la implementación del enfoque monetario del balance de pagos, mientras se tomaba el tipo de cambio como ancla para los precios internos. Un aspecto llamativo y controvertido a lo largo de todo el período, fue el comportamiento de las cuentas públicas. Uno de los objetivos explícitos de Martínez de Hoz, era la disminución del peso del Estado en la actividad económica, que debía abandonar actividades en las que el mercado podría desempeñarse de manera más eficiente. Pero además, tomando en cuenta la prioridad enunciada en materia inflacionaria, podría

suponerse que se operaría radicalmente sobre las cuentas públicas, ya que, como él mismo explicitó, si bien no podía afirmarse que la economía argentina obedecía a una causa única, si podía decirse, en cambio, que su motor principal lo constituía el déficit fiscal. Así, se entiende que, en ese entonces, la eliminación del déficit se lograría reduciendo los gastos por medio de una reforma administrativa y se incrementarían los ingresos recomponiendo las tarifas públicas e incrementando la presión tributaria. Sin embargo, el peso cuantitativo de los gastos gubernamentales se incrementó en casi trece puntos del PBI entre 1975 y 1981 (Pasó del 34.59% en 1973 al 51.53% en 1981). Sin embargo, se produjo una importante modificación en su composición, ya que el peso de partidas como el gasto en salud o en educación se redujo sustancialmente, mientras crecían partidas como los armamentos (Rapoport, 2003).

En el período, se avanzó hacia una estructura tributaria mucha más regresiva, en la que cobraron peso los impuestos indirectos.

Cuadro 11

Sector	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980	1.981	1.982
Capital	13,63	11,99	17,08	17,72	15,07	16,51	15,18	14,92
Consumo	34,53	35,29	44,95	44,88	48,08	44,15	47,27	46,22
Comercio exterior	11,32	15,66	7,55	5,08	5,54	7,52	7,67	9,5
Trabajo	33	29,36	22,4	24,47	27,66	29,02	26,93	25,83
Otros	7,52	7,7	8,02	7,85	3,65	2,79	2,95	3,52
Directos	46,63	40,09	39,48	42,19	42,73	45,53	42,11	40,75
Indirectos	53,37	59,91	60,52	57,81	57,27	54,47	57,89	59,25

Fuente: Rapoport (2003).

Se observa que la participación de los impuestos sobre el trabajo desminuyó, pero ello responde no a una política de desgravación, sino a la reducción de la masa salarial producida en estos años.

En materia tributaria, este período se caracterizó por constantes cambios en las políticas impositivas. En 1976, se establecen dos políticas tributarias. Por un lado, se aumentó la alícuota del IVA; por el otro, se volvió atrás con la reforma del impuesto a los réditos.

En 1980, se generalizó el IVA (ley 22.294) y se eliminaron exenciones, se aspiraba a que este aumento de la base del impuesto, junto con el aumento de la alícuota al 20%, permitiera reducir la carga de aportes patronales, reduciendo éstos y otros impuestos como mecanismos de mejora de la competitividad de la economía. Sin embargo, la política de reducción de aportes patronales tuvo que ser derogada poco tiempo después (ley 23.081). En 1986, por medio de la sanción de la ley 23.349, se volvió a la normativa original del IVA.

Un dato anecdótico, relativo a la estructura impositiva en la época de Martínez de Hoz, pero que pone de manifiesto la arbitrariedad de las autoridades durante aquel período, se vincula a la eliminación del impuesto a la herencia, que beneficiaba directamente a la figura

del Ministro de Economía. Al provenir él de una tradicional familia acaudalada, pocos días antes del golpe había fallecido su padre y, en consecuencia, se convirtió en heredero de una importante fortuna por cuyo traspaso debía tributar. La eliminación del impuesto, que él mismo impulsó, lo eximió de tal compromiso (Rapoport, 2003).

Las necesidades financieras del Estado obligaron también a incrementar los recursos no tributarios, vía tarifas públicas, generalmente afrontadas por sectores de recursos medios y bajos de la población.

Completando el cuadro de situación, mientras que se producía un proceso de desindustrialización y endeudamiento, el sector agropecuario se benefició con la eliminación de las retenciones a las exportaciones.

2.11. El retorno democrático

Durante el gobierno democrático de Raúl Ricardo Alfonsín, se intentó virar a una política más progresista que, de todas maneras, no fue posible alcanzar a pesar de los varios intentos estabilizadores.

Las crecientes necesidades fiscales requirieron del establecimiento de una multiplicidad de nuevos impuestos, algunos de los cuales con características de créditos forzosos como el ahorro obligatorio de 1985, con una duración de dos años y carácter retroactivo. Otros altamente distorsivos se aplican también sobre el sistema financiero (como el impuesto al cheque). La característica más relevante durante este período será el intenso uso del impuesto inflacionario, que constituye un tributo no legislado, como mecanismo de financiamiento. Durante los picos hiperinflacionarios llegó a representar el 12% del producto y a mediados del 80 superó el 5% del PBI.

El impuesto a la transferencia de combustibles (ITC) será, por la facilidad de recaudación, un impuesto muy importante durante este período. Incluso, en 1984 superó al IVA en estos términos. Con posterioridad a 1986, su importancia disminuirá.

Con respecto al IVA, la reforma mas importante ya había tenido lugar en 1980, cuando se generalizó el impuesto y se eliminaron exenciones. La tasa se estableció en el 20% pero se establecieron alícuotas diferenciales para alimentos y medicamentos. En septiembre de 1983, se redujo la alícuota general al 18%. Finalmente, en diciembre de ese mismo año, el gobierno democrático estableció una alícuota diferencial del 25% para ciertas ventas internas e importaciones definitivas

Ante la imposibilidad de financiar el sistema de seguridad social, en 1986, se volvió a la normativa original del IVA, estableciéndose una alícuota general del 18%. En el mismo año se estableció un régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Entre 1988 y 1990, la alícuota general vigente fue del 15%. A fines de diciembre de 1989, se redujo al 13%, a la vez que se le otorgaron facultades al PE para aumentar o disminuir hasta en un 20%, aunque posteriormente se difirió se entrada en vigencia a febrero de 1990 (Cortés Conde, 2006).

2.12. La década de la Convertibilidad y la crisis de 2001

La década del noventa constituye realmente un viraje en el paradigma de política económica argentina, a razón de la adopción del esquema neoliberal. El gobierno de Carlos Menem, siguiendo las directrices del consenso de Washington, impulso la liberalización de la economía y la reducción del nivel de participación estatal. Esta política, junto con el establecimiento de la convertibilidad, que sobrevaluó a la moneda nacional y continuó con el proceso desindustrializador, tuvo su desenlace final en la crisis de fines del 2001.

En la década del noventa se acentuó la política consistente en la desregulación y simplificación del régimen tributario, a través de la eliminación de tributos y concentración de la atención en el Impuesto al valor Agregado, Ganancias, Seguridad Social y Bienes Personales.

En relación a la administración tributaria, en 1996, mediante el Decreto N° 1156, se dio un paso muy significativo con la creación de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la que, con el concepto de agencia única, agrupó a la Dirección General Impositiva (DGI), a la Dirección General de Aduanas (DGA) y a la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS). A este nuevo organismo centralizado y autárquico, se le encomendó toda la tarea de recaudación y control impositivo.

Fue a partir de la crisis del 2001 que surgieron los Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios y Retenciones sobre determinados bienes exportados, como forma de contraponer la fuerte depreciación del peso, y sus efectos sobre los precios internos de bienes de consumo masivos.

Cuadro 12

Período 1976 – 2001 Endeudamiento y crisis

Situación política

- El golpe de 1976 impone una brutal represión, concluyendo con la derrota en Malvinas.
- Se recupera la democrática como un valor muy importante para la sociedad.

Situación económica

- El proceso instala el modelo de desindustrialización, con liberalización financiera y gran endeudamiento.
- El primer gobierno democrático intenta retomar un proceso más progresivo de la distribución de la riqueza, fracasando y concluyendo con un proceso hiperinflacionario.
- Como herramienta estabilizadora se instala el quinto régimen de convertibilidad del país. Se establece juntamente con políticas neoliberales, que privatizan empresas estatales y desmantelan sus capacidades de intervención.
- Este régimen concluye en un proceso recesivo insostenible.

Situación fiscal

- En un principio es utilizado frecuentemente el impuesto inflacionario. Luego de las hiperinflaciones, el régimen de convertibilidad restringe tal posibilidad.
- El sistema impositivo recae sobre impuestos indirectos, que al final del período representan más del 50% de la recaudación.
- En 1996 se crea la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con el concepto de agencia única y autarquía para funcionar.
- Se busca reducir la cantidad de tributos, concentrándose en el IVA, Ganancias, Seguridad Social y Bienes Personales.

Análisis de grupos de interés

- El golpe favoreció al sector agro-exportador eliminándole retenciones, y perjudicó al sector industrial con un tipo de cambio sobrevaluado.
- Se favorece la especulación liberalizando el sector financiero, en detrimento de la economía real. Se produce un alto desempleo con indicadores sociales demostrativos de una concentración de la riqueza sin precedentes en el país.

3. Conclusiones

Este trabajo se ha propuesto estudiar la historia Argentina, focalizando especialmente en sus aspectos económicos y tributarios más relevantes. Hemos prestado especial atención a la evolución y la influencia que los grupos de poder han logrado desplegar sobre el sistema impositivo de nuestro país.

A continuación se presentan las conclusiones más salientes del análisis realizado.

3.1. La década del 30 y la imposición de las importaciones.

En un principio, la economía del país contaba fundamentalmente con el recurso tierra, con escasos capitales y mano de obra, por lo que resultó natural que se caracterizara como productora de materias primas originadas en el campo, destinadas estas al mercado exterior, dado el pequeño mercado interno existente. La incipiente industria que pudiese desarrollarse, debía enfrentar fundamentalmente a la oferta inglesa, basada en productos de la revolución industrial, que le permitía arribar a nuestras tierras en forma muy competitiva. Dado este estado inicial, y que las políticas instrumentadas localmente no establecieron incentivos para el desarrollo de sectores manufactureros propios, este sector recién pudo desarrollarse cuando las condiciones internacionales se lo permitieron. Un hecho fundamental en este sentido fue la Segunda Guerra Mundial.

Los grupos dominantes de la época de la colonia, comerciantes con vínculos en España, que dominaron la plaza local hasta la Revolución de Mayo, al liberarse el comercio, perdieron poder a manos de nuevos grupos de comerciantes, de origen ingleses, que tenían contactos con proveedores de mercaderías y con la flota de esa nacionalidad. Estos grupos desplazados, a partir de la década del veinte se reconvirtieron en estancieros. Adquirieron tierras a bajísimos costos, en un principio merced a la política de Enfiteusis establecida en el gobierno de Rivadavia, y luego con más fuerza durante el gobierno de Rosas y en los años siguientes.

Mientras duró este estado de situación, el grupo dominante estableció un sistema tributario que se basó fundamentalmente en gravar el comercio internacional, especialmente las importaciones destinadas al consumo interno. Así, dichos grupos de productores y exportadores de materias primas dispusieron de muy importantes ingresos, casi liberados de toda carga tributaria, salvo por sus consumos.

3.2. Cambios motivados en la crisis

Otra característica que evidenció el sistema tributario fue que los grandes cambios se originaron en situaciones de crisis económicas. Así, en 1890, surgen los Impuestos Internos sobre determinados productos de consumo que se producían en el país, impulsados con el fin de conseguir fondos para satisfacer los servicios de la deuda. Asimismo, a partir de

1932, como consecuencia de la crisis del treinta y durante un gobierno de facto, se establece el Impuesto a las Rentas, luego de que se intentara infructuosamente aprobar dicha ley durante la década del veinte, ante la oposición de la bancada conservadora.

Durante el tercer gobierno peronista, en 1975, se establece el IVA. En dicho gobierno se intento producir una redistribución de ingresos mediante un incremento de los gastos estatales, que no fue posible financiar mediante recursos tributarios, concluyendo en un proceso inflacionario. Finalmente, la crisis del año 2001 concluyó con la creación de tributos específicos como sobre los débitos y créditos bancarios y dada la fuerte devaluación sufrida como consecuencia de la salida de la convertibilidad, se establecieron retenciones a exportaciones de determinados productos.

3.3. Inestabilidad e inflación

A partir de la posguerra, con una economía ya más cerrada a las operaciones comerciales internacionales, se estableció el denominado proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Durante estos años, si bien con algunos altibajos, la economía creció. Un hecho destacado fue que en materia tributaria se producía una gran inestabilidad de las normas. Desde 1962 en adelante, sólo durante el año de 1978, no se recurrió a alguno de los mecanismos (moratoria, facilidades de pago, blanqueo de capitales o presentación espontánea) para facilitar el pago de impuestos, deteriorando a su vez el grado de compromiso del contribuyente con el responsable de la recaudación, a la vez que disminuye la percepción de riesgo y agrava el problema de la falta de conciencia tributaria.

La permanente dificultad de financiar al Estado mediante recursos tributarios, motivo que se recurriera habitualmente a la emisión monetaria sin respaldo a fin de solventar el gasto público, recurriéndose así al impuesto inflacionario.

3.4. Eliminación y concentración

Luego de sufrir dos procesos hiperinflacionarios, y con el fin de estabilizar la economía, en 1991 se establece el quinto régimen de convertibilidad, en este caso con respaldo dólar. Como forma de compensar las restricciones impuestas por este régimen, la política tributaria buscó eliminar y simplificar tributos.

Estructuralmente, en 1996 se produce la creación de la AFIP, con el concepto de agencia única, que reúne a la DGI, DGA y DGRSS, constituyendo una organización recaudadora autárquica y centralizada.

Pacto social y sistemas tributarios: Hechos estilizados en busca del "Ciudadano Fiscal"

Por Pedro I. Velasco[5]

Resumen

La investigación se orienta a indagar sobre la relación existente entre Estado y Ciudadano en relación al pacto fiscal, en base a información para la región y resto del mundo. Se establece una caracterización actual sobre los aspectos fiscales y sociales más relevantes en la región, enfatizando especialmente en el impuesto a la renta, cuya baja presencia en la estructura podría ser un indicador de la disconformidad individual ante el Pacto Fiscal, dadas sus características de impuesto personal, global y progresivo.

Palabras clave

Ciudadanía – política tributaria – fiscalidad - progresividad

[5] Investigador, Instituto AFIP.

1. Introducción.

> "La fiscalidad es un aspecto crucial en los procesos de desarrollo, ya que afecta al comportamiento económico de los individuos, modificando los incentivos al trabajo, al ahorro, al consumo o a la inversión. Determina, además, el potencial del sector público a la hora de proveer bienes y servicios y llevar a cabo programas de redistribución de renta y políticas de estabilización. Finalmente, supone un intercambio de impuestos por representación y ciudadanía que se halla en el corazón del contrato social […] Por todo ello, un buen sistema fiscal se convierte en un requisito imprescindible para el progreso de las naciones." (Garciamartín, Alonso y Gayo, 2006).

El presente trabajo, tiene por objeto indagar sobre la relación existente entre Estado y Ciudadano, con particular interés en la dimensión fiscal. Específicamente, sobre la perspectiva volitiva de la fiscalidad. En tal sentido, la presente investigación intenta abordar las razones o intenciones que pueden llevar al cumplimiento del Pacto Fiscal, especialmente en lo relativo al sostenimiento del Estado por parte de sus Ciudadanos, a través de cargas públicas.

De esta manera, por medio del examen de ciertas características de la fiscalidad internacional, regional y nacional, se pretende encontrar evidencias comparativas del cumplimiento o conformidad del Pacto Fiscal. Por este motivo, se dejará de lado el estudio de los aspectos coercitivos de la recaudación de impuestos, asumiendo que los efectos sobre la recolección de tributos resultarán más productivos en un contexto de conformidad del ciudadano. No obstante, aunque se hará mención de otros determinantes hallados en la investigación bibliográfica, que aparecen como relevantes a la hora de la evaluación del resultado recaudatorio, los mismos no constituyen el objetivo del presente estudio, sino que quedarán pendientes para investigaciones futuras.

Por otra parte, el carácter exploratorio de la presente investigación, sumado a las limitaciones de la información disponible a nivel internacional (y más puntualmente, sobre algunos aspectos de políticas públicas en América Latina), obligan a advertir que las conclusiones vertidas en el debieran entenderse más como incentivos hacia la profundización de las líneas que se consideren de interés que como confirmación de las hipótesis vertidas en él.

Habiendo ya mencionado las cuestiones vinculadas al alcance, la metodología y las limitaciones del trabajo, se revisará el orden del mismo, que básicamente se resume en cuatro secciones principales. En primer lugar, se intentará establecer una caracterización actual de los aspectos fiscales y sociales más relevantes agrupados por regiones y del país en particular. A continuación, se esbozará un diagnóstico, con el objetivo de fundamentar las hipótesis causales desarrolladas más adelante, a través del estudio de algunos posibles determinantes de la baja recaudación del impuesto a la renta personal que, dadas sus características de impuesto personal, global y progresivo, podrían ser un indicador de la

disconformidad individual ante el Pacto Fiscal. El tercer apartado, tendrá por objetivo analizar, por medio de los hechos estilizados, aquellos posibles determinantes del ya mencionado objeto de estudio, bajo la hipótesis de que existen dos formas principales de comprender el pacto fiscal, a saber, una corriente "conmutativa" y otra de corte "distributivo", como ya se adelantó en el marco teórico de la presente. Por último, se sintetizarán las principales conclusiones del trabajo.

2. Caracterización.

2.1. La presión tributaria y sus determinantes

El cuadro que figura a continuación, ilustra la presencia de tributos en la economía, por regiones. En sintonía con lo que expone, es fácil deducir la gran discrepancia que existe entre la presión tributaria de los países desarrollados, pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) y las otras regiones señaladas (excepto aquellos países de transición desde el Socialismo), en la que la media de los primeros duplica la presencia tributaria del resto.

Cuadro 13

Evolución de la presión tributaria de América Latina vs. Países Desarrollados

Región / País	**1990**	**1995**	**2000**	**2005**	**Prom. 90-05**
América Latina	12,0	14,5	15,1	17,0	14,7
Prom. Simple (grupo 1)	21,6	23,6	25,2	28,8	24,8
Brasil	26,4	27,3	30,4	33,4	29,4
Uruguay	22,4	23,1	23,6	26,2	23,8
Argentina	*16,1*	*20,3*	*21,5*	*26,8*	*21,2*
OCDE	34,2	35,1	36,6	36,4	35,6
EU 15 (*)	38,4	39,2	41,0	40,1	39,7
EEUU	27,3	27,9	29,9	26,8	28,0
Japón	29,1	26,9	27,1	26,4	27,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2006b y 2007b)
Notas: (*)EU 15 comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

CEPAL (2006b), subdivide los países de América Latina en tres grupos, de acuerdo a su presión tributaria, siendo Argentina, Brasil y Uruguay, los que presentan mayor carga sobre la economía. Según dicha clasificación, los países del grupo superan, en casi un 70%, al promedio simple de América Latina.

En la evolución de los últimos 15 años, Argentina representa el caso de menor presión en promedio, superando a Uruguay para 2005, aunque aún se encuentre a 8 puntos del producto respecto de Brasil, en la actualidad más cercano al promedio de los países desarrollados.

Para eludir la discusión acerca de los distintos modelos de prestaciones de la Seguridad Social, se expone también a continuación la presión tributaria neta de dichos recursos.

Cuadro Nro. 2

Presión tributaria y recursos de la Seguridad Social (Año 2005)

Región / País	**Total**	**Seg. Social**	**Neta**
América Latina	17,0	2,3	14,7
Prom. Simple (grupo 1)	28,8	5,9	22,9
Brasil	33,4	7,9	25,5
Uruguay	26,2	6,5	19,7
Argentina	*26,8*	*3,2*	*23,6*
OCDE	36,4	9,3	27,1
EU 15	40,1	11,3	28,8
EEUU	26,8	6,6	20,2
Japón	26,4	10,0	16,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (2006b y 2007b).

De los datos, puede concluirse que la región presenta una presión neta promedio superior a la mitad de la correspondiente a los países europeos de la OCDE, pero solo 1,7% del PIB inferior a la de Japón. Además, Argentina y Brasil ostentan niveles superiores a los de EEUU, mientras que el de Uruguay, aunque inferior a éste, resulta aún superior al de Japón.

Sin embargo, al comparar los datos expuestos sobre los países desarrollados, con el promedio de los últimos 15 años del caso latinoamericano, puede observarse que los países identificados en el Grupo 1, dan cuenta de un fuerte crecimiento en el último quinquenio, en el que las condiciones internacionales han resultado sumamente favorables para la obtención de recursos provenientes del comercio internacional de *commodities*[6]. Así, al intentar eliminar este componente reciente, mediante la comparación respecto del promedio de los últimos 15 años[7], puede apreciarse que Argentina aún se encontraría 10 puntos por debajo, en términos del producto respecto de los desarrollados.

[6] De hecho, para Argentina entre el año 2000 y 2005, la presión tributaria obtenida sobre el comercio internacional se incrementó en 2,35 puntos del PBI.

[7] Debido a la falta de información en tiempo y forma respecto de los datos de Seguridad Social de los países desarrollados, se realiza la comparación del promedio 1990-2005 de los Latinoamericanos, contra el año 2005 de los desarrollados, suponiendo un comportamiento más estable de estos últimos.

Cuadro Nro. 3

América Latina. Evolución de la presión tributaria sin Seguridad Social

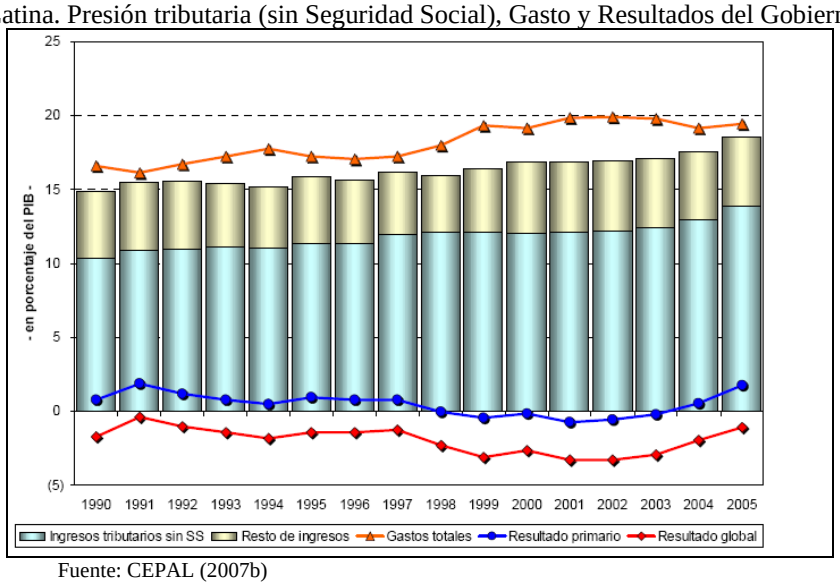
Región / País	1990	1995	2000	2005	Prom. 90-05
América Latina	10,1	11,9	12,8	14,7	12,4
Prom. Simple (grupo 1)	15,6	16,9	18,9	22,9	18,6
Brasil	20,2	20,6	23,3	25,5	22,4
Uruguay	14,6	14,6	15,2	19,7	16,0
Argentina	*12,1*	*15,5*	*18,1*	*23,6*	17,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2006b) y CEPAL (2007b)

Como consecuencia, el informe de CEPAL (2007b), concluye que, para América Latina, en términos de solvencia, el nivel de carga (sumado al resto de los ingresos fiscales), resultaría inadecuado para el financiamiento de los gobiernos centrales, lo cual podría ser interpretado como una preferencia por parte de la sociedad, de una intervención no necesariamente consistente con los recursos transferidos al sector público por las familias. De hecho, desde 1990, la mayoría de estos países registraron déficit globales, manifestados en la evolución del promedio regional, que se muestra en el gráfico. Durante el período recesivo de la segunda mitad de los años noventa, la contracción de ingresos (tanto tributarios como los restantes), en conjunto con el aumento del gasto, empujó a la región a una situación de desequilibrio primario. Posteriormente, la política de contención del gasto de los años 2003-2004, sumada al crecimiento de los recursos de los años 2004-2006, determinó un importante superávit primario y tendencias hacia el equilibrio global. En consecuencia, durante los primeros años de la década actual, puede observarse que el aumento de la presión tributaria domina la tendencia en el resultado.

Gráfico 3

América Latina. Presión tributaria (sin Seguridad Social), Gasto y Resultados del Gobierno Central.



Fuente: CEPAL (2007b)

Existen numerosos trabajos econométricos que intentan estimar los determinantes de la presión tributaria[8]. A modo de ilustración, puede mencionarse el trabajo de Garciamartín *et al.* (2006) en el que, en base a información proveniente del Banco Mundial (en adelante, BM), estandarizada para alrededor de 180 países, se estiman regresiones simples de los ingresos impositivos sobre el PIB respecto de la renta *per cápita*; los pesos de la agricultura en el PIB; de la población urbana en el total y de las exportaciones de hidrocarburos sobre el conjunto de exportaciones de mercancías; como así también el índice de corrupción elaborado por *Transparency International* como *proxy* de la calidad institucional; y *dummies* para América Latina y Europa y Asia Central.

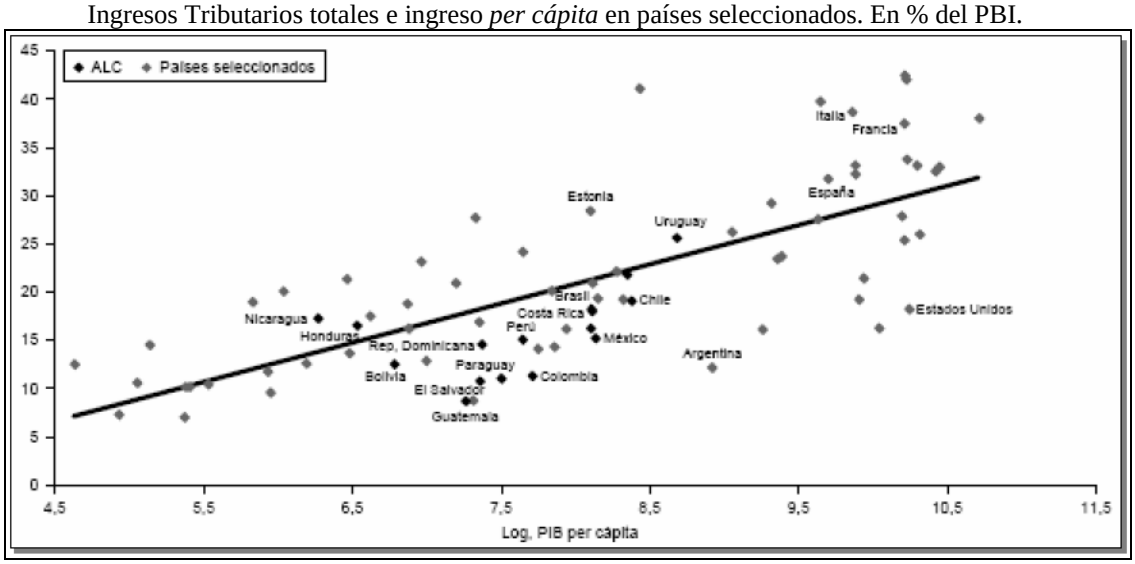
El trabajo concluye que, excepto el peso de la población urbana, todas las demás variables se muestran significativas y muestran el signo esperado. Ello, implica que no sólo la renta *per cápita* incide en la recaudación impositiva, sino también el peso de la agricultura. Ésta puede dificultar la recaudación por el elevado número de transacciones que ocurren en este sector de manera informal. Asimismo, la exportación de hidrocarburos (que en determinados países permite al sector público obtener ingresos por una vía más sencilla que la impositiva) como así también la calidad institucional (que implica una mayor capacidad recaudatoria a medida que ésta aumenta). Además, las dos *dummies* regionales también se muestran significativas, lo que supone que pertenecer a la región de Europa y Asia Central aumenta los ingresos impositivos, lo que seguramente obedece a su herencia histórica de economías planificadas, mientras que los ingresos en Latinoamérica evidencian una propensión regional hacia menor presión tributaria.

Estos resultados concuerdan con los obtenidos en Perry *et al.* (2006), quien señala que, más allá del tipo de gravamen del que se trate, el nivel de recaudación obtenido se encuentra por debajo de los niveles estimados en el trabajo, y que sólo Honduras, Nicaragua y Uruguay, tienen ingresos que están por encima de la regresión.

[8] Para un análisis más exhaustivo, puede consultarse CEPAL (2007b).

Gráfico Nro. 2

Ingresos Tributarios totales e ingreso *per cápita* en países seleccionados. En % del PBI.

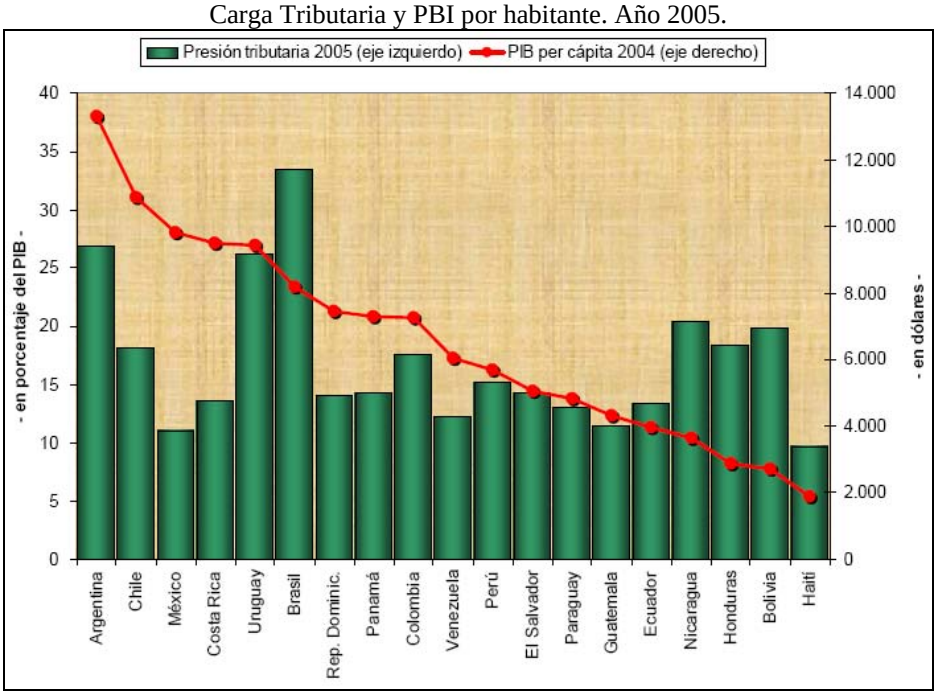


Fuente: CEPAL (2006b)

Sin embargo, del análisis dentro de América Latina, no pueden extraerse conclusiones determinantes respecto de una relación positiva de la presión tributaria con el ingreso *per cápita*. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, los seis países latinoamericanos de mayor PBI por habitante, no coinciden con los de mayor presión tributaria.

Gráfico Nro.3

Carga Tributaria y PBI por habitante. Año 2005.



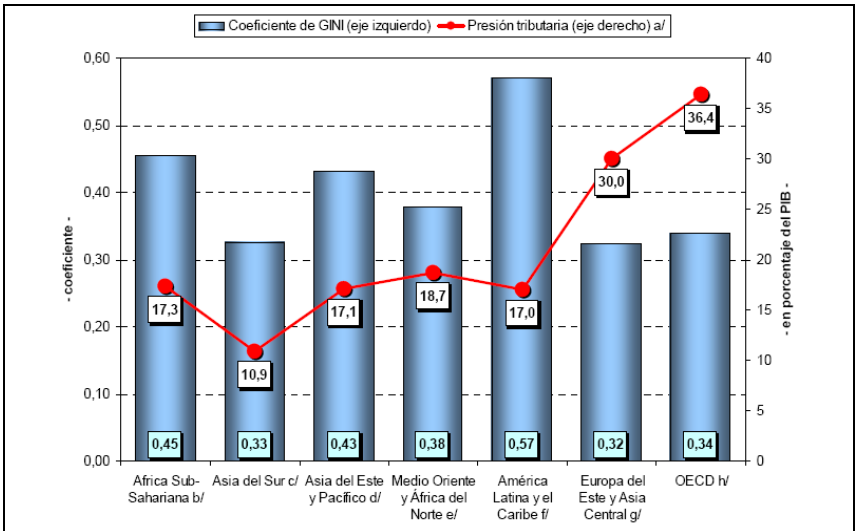
Fuente: CEPAL (2007b)

2.2. Aspectos distributivos

2.2.1. La desigualdad

Sin embargo, la insolvencia estructural de América Latina no constituye el único efecto indeseable de las comparaciones internacionales. Los estudios distributivos, tildan a la región como la de peor desigualdad de ingreso por estratos en el agrupamiento geográfico.

Gráfico Nro. 4



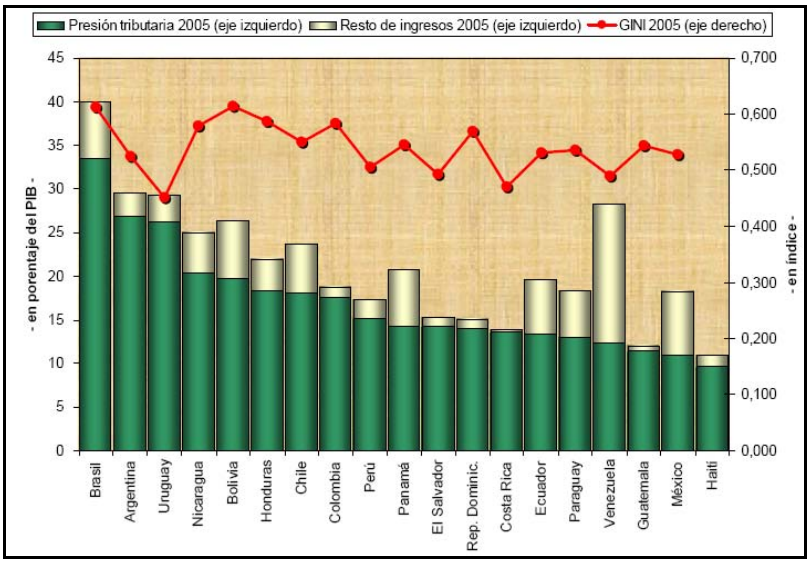
a/ Promedio simple regional. Se utilizó el dato de presión tributaria más reciente de cada país dentro del período 1999-2005. La prioridad en la cobertura fue gobierno general y en su defecto la información provino del gobierno central o del presupuesto del gobierno central.
b/ 20 países; c/ 7 países; d/ 14 países; e/ 10 países; f/ 19 países; g/ 22 países; h/ 24 países.

Fuente: CEPAL (2007b)

El gráfico precedente compara la presión tributaria por región con los Coeficientes de Desigualdad de Gini. En él, puede observarse que si bien la presión tributaria ronda la del promedio de otras regiones en desarrollo, la concentración del ingreso de América Latina y el Caribe resulta fuertemente superior al resto[9]. Sin embargo, no parece manifestarse una correlación directa a primera vista entre presión tributaria y distribución del ingreso dentro mismo de la región.

[9] Para una explicación histórica de este fenómeno, pueden consultarse los trabajos de Perry *et al*. (2006) y de De Ferranti *et al*. (2003).

Gráfico Nro.5



Fuente: CEPAL (2007b)

Así se confirma en el CEPAL (2007b), en el que a través de la revisión de los trabajos realizados hasta el momento en materia de "esfuerzo tributario", se utilizan como variables tanto "factores de oferta" (relacionados con la estructura económica), como "factores de demanda" (que contemplan algunas características de la sociedad a través de sus instituciones, percepción de corrupción, desigualdad), no se obtienen relaciones estadísticamente significativas entre los coeficientes de desigualdad de Gini y el rendimiento tributario.

Estos resultados concuerdan con los hallazgos de Garciamartín *et al.* (2006), el cual, aunque con estimaciones distintas, resalta no sólo el hecho de tratarse de la región con mayor desigualdad del planeta. También agrega que no sólo es la zona de menor equidad, sino que las grandes diferencias de renta que existen entre sus habitantes se hallan presentes en casi todos sus países, ya que para una muestra de 20 países, presenta uno de los menores coeficiente de variación dentro de la región[10].

Por otra parte, tampoco puede intuirse una relación directa de la desigualdad respecto del nivel de ingreso *per cápita*. Como ilustra el gráfico a continuación, las divergencias por niveles de ingreso que se encuentran según la clasificación del BM de esta variable, resultan mucho menores a la que ostenta América Latina en la clasificación por zonas geográficas, por lo que se deduce la existencia de un fuerte componente regional.

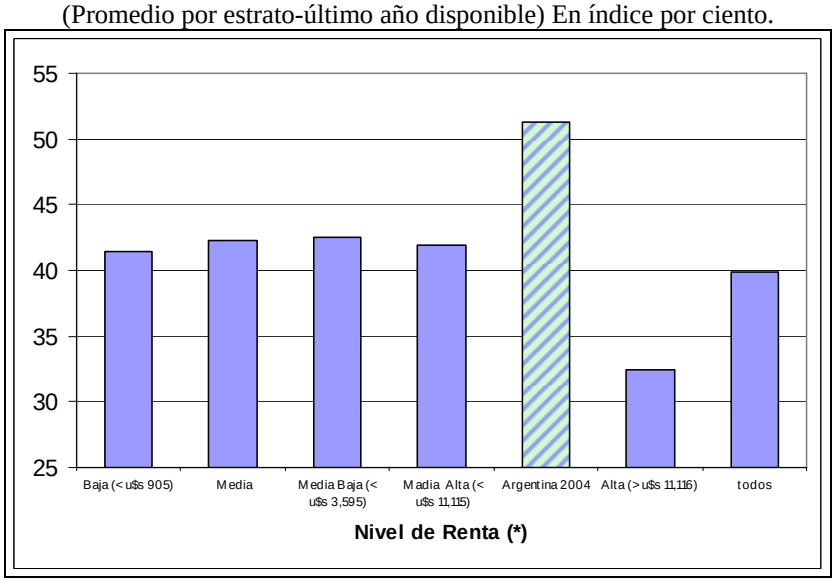
En relación a ello, CEPAL (2007a) enfatiza dicho fenómeno, afirmando que un rasgo distintivo de esta desigualdad distributiva es la elevada fracción del ingreso que capta

[10] Esta misma característica podría ser la que ocasione que los estudios mencionados que vincularon el esfuerzo tributario y la desigualdad distributiva hayan dado resultados no significativos para el coeficiente de Gini en América Latina, a diferencia del resto de los estudios recopilados realizados con datos de países de distintas regiones.

el estrato más alto, particularmente el 10% más rico de la población. En efecto, las brechas entre los grupos (deciles) intermedios de la distribución no son muy pronunciadas, al igual que en los países más igualitarios, pero entre el decil de más altos ingresos y el 10% que le sigue, existe una brecha de proporciones. Mientras en los países europeos el ingreso del 10% de la cúpula supera en no más de 20% o 30% el ingreso del noveno decil, en América Latina esa distancia es superior al 100% y, en algunos casos, al 200%. El caso particular de Argentina, presenta valores de desigualdad similar al promedio de América Latina, pero muy superiores a los correspondientes a la clasificación por niveles de renta, intuyéndose también un fuerte componente regional en su desempeño, aunque con niveles de presión tributaria muy superiores al promedio de su región.

Gráfico Nro. 6

Desigualdad en la distribución del ingreso según estrato de renta (GINI)
(Promedio por estrato-último año disponible) En índice por ciento.



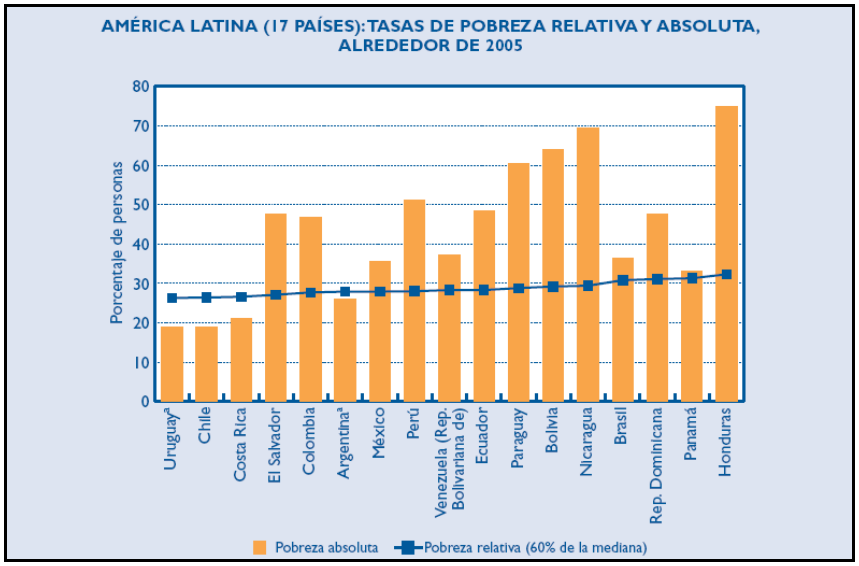
(*) Clasificación Banco Mundial: Agrupadas según Producto Bruto Nacional *per cápita* 2006.
Dicha clasificación ubica a Argentina entre los Países de Renta Media-Alta.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Garciamartín *et al.* (2006).

La elevada tasa de desigualdad distributiva, podría explicarse en buena parte por el alto grado de concentración de los ingresos del trabajo. Esto no debería sorprender, ya que los ingresos laborales constituyen más de dos terceras partes del ingreso total de los hogares. Esta desigualdad obedece a la alta concentración de los sueldos y salarios y de las ganancias en el decil más rico y las marcadas concentraciones en el 5% y en el 1% de perceptores de ingresos más altos. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela el 10% superior capta entre 35% y 45% de los ingresos del trabajo y el 5% más rico entre 23% y 35%.

2.2.2. **La pobreza**

Por otra parte, los niveles de pobreza relativa observados en los países de América Latina, son superiores a los de los 25 miembros de la Unión Europea, de acuerdo con el umbral del 60% del ingreso mediano. Ello se manifiesta no solamente en la comparación de los promedios simples de cada región (que arrojan valores del 29% para América Latina y 15% para la Unión Europea), sino también al contrastar los valores máximos y mínimos. En América Latina, ningún país tiene una tasa de pobreza relativa inferior al 26%, mientras el valor máximo observado en la Unión Europea es del 21%. En esta comparación, cabe destacar que las cifras respecto de los países de la Unión Europea se refieren al ingreso de los hogares, incluidas las transferencias sociales. Cuando no se contabiliza esta corriente de recursos, las tasas de pobreza relativa resultan significativamente más altas. En este caso, los valores observados fluctúan entre un 17% y un 33%, con un promedio simple del 25%. Este resultado deja entrever el importante efecto en las condiciones de vida que tienen las transferencias públicas en dicha región, así como la importancia de contabilizarlas adecuadamente.

Gráfico Nro. 7



Fuente: CEPAL (2006a)

En el enfoque conocido como de "pobreza relativa", se da prioridad al concepto de pobreza concebida como la imposibilidad de las personas de desplegar sus capacidades de relacionarse adecuadamente con aquella sociedad en la que viven. Este umbral se acerca más a un indicador de la desigualdad distributiva, que a uno de privación. De hecho, de acuerdo al método utilizado, la pobreza no puede reducirse sin que mejore la distribución del ingreso. Además, desde una perspectiva conceptual, puede considerarse contraintuitivo que las tasas de pobreza relativa sean inferiores a las de pobreza absoluta, especialmente si se asume que las necesidades relativas cobran mayor relevancia una vez satisfechas las de orden absoluto. Por ello, es recomendable emplear el método descrito preferentemente en países con niveles

bajos de pobreza absoluta, como los países europeos y, posiblemente, también en algunos países de América Latina. La incorporación del enfoque de pobreza relativa puede tener una relevancia cada vez mayor en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, donde la incidencia de la pobreza absoluta es inferior a la que arrojan los umbrales del 60% y el 70% de la mediana del ingreso. En estos casos, en los que además una parte significativa de la población ha logrado superar las carencias más elementales, parece importante prestar atención a la satisfacción de las necesidades que surgen de una adecuada participación de los individuos en la sociedad.

Sintetizando los aspectos mencionados, hasta aquí hemos expuesto las distancias en materia de pobreza y desigualdad entre América Latina y los países desarrollados, en los que el componente regional se destaca por sobre los de los niveles de renta. Por su parte, si bien Argentina no escapa a la generalidad de la región en materia distributiva, sus indicadores absolutos de privación resultan históricamente mejores que el promedio.

2.3. Estructura tributaria

Por último, merece señalarse otro aspecto sobresaliente de la Región. Del siguiente cuadro, puede deducirse que la baja presión sobre las rentas y patrimonios explican más de la mitad de la diferencia entre la carga tributaria regional y la de los países de la OCDE, y casi la totalidad si se consideran los datos sin seguridad social.

Cuadro 14

Presión tributaria América Latina y Desarrollados
Año 2005

Región	Total	Rentas y Ganancias de Capital	Propiedad	Otros directos	Subtotal Directos	Bienes y Servicios y trans. Int.	Otros	Seguridad Social
América Latina	17,0	3,8	0,8	0,2	4,8	9,4	0,5	2,3
Argentina	26,8	5,5	3,2	0,0	8,7	14,4	0,5	3,3
……Nación	*22,7*	*5,5*	*2,2*	*0,0*	*7,6*	*11,7*	*0,2*	*3,3*
……Provincias	*4,1*	*0,0*	*1,0*	*0,0*	*1,0*	*2,7*	*0,4*	*0,0*
OCDE	36,4	12,9	2,0	0,3	15,2	11,5	0,2	9,3
EU 15	40,1	13,7	2,1	0,4	16,2	12,1	0,3	11,3
EE.UU.	26,8	12,5	3,0	0,0	15,5	4,6	0,0	6,6
Japón	26,4	8,5	2,6	0,0	11,1	5,3	0,1	10,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2007b) y Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (DNIAF http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm)
Los otros directos de los países de la OCDE corresponden a "Taxes on payroll and workforce".
EU 15 comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

La presión en los impuestos directos en Argentina, duplica al promedio latinoamericano, pero aún resulta poco más de la mitad de la lograda por los países desarrollados, a excepción de Japón. En materia de imposición indirecta, nuestro país se encuentra no sólo por encima de la carga ejercida por el promedio regional, sino

que prácticamente triplica la de EE.UU. y la de Japón; incluso dejando de lado la presión provincial se encuentra por encima de la aplicada en los países de la OCDE.

Cuadro Nro. 5

Estructura tributaria América Latina y Desarrollados
Año 2005

Región	Total	Rentas y Ganancias de Capital	Propiedad	Otros directos	Subtotal Directos	Bienes y Servicios y trans. Int.	Otros	Seguridad Social
América Latina	100,0%	22,4%	4,7%	1,2%	28,2%	55,3%	2,9%	13,5%
Argentina	100,0%	20,5%	11,8%	0,0%	32,2%	53,5%	2,0%	12,2%
……Nación	*100,0%*	*24,1%*	*9,5%*	*0,0%*	*33,6%*	*51,3%*	*0,7%*	*14,4%*
……Provincias	*100,0%*	*0,0%*	*24,7%*	*0,0%*	*24,7%*	*66,0%*	*9,3%*	*0,0%*
OCDE	100,0%	35,4%	5,5%	0,8%	41,8%	31,6%	0,5%	25,5%
EU 15	100,0%	34,2%	5,2%	1,0%	40,4%	30,2%	0,7%	28,2%
EE.UU.	100,0%	46,6%	11,2%	0,0%	57,8%	17,2%	0,0%	24,6%
Japón	100,0%	32,2%	9,8%	0,0%	42,0%	20,1%	0,4%	37,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2007b) y DNIAF

Al analizar la estructura porcentual de la recaudación, puede comprobarse que más allá de los valores absolutos, la composición de la recaudación en América Latina presenta falencias en la recaudación de los impuestos directos y un mayor peso sobre la tributación indirecta. Argentina no escapa a esta generalidad regional, más aún si se tiene en cuenta que dentro de la recaudación nacional sobre la propiedad, el impuesto a los débitos y créditos aporta cerca 1,8 puntos del PBI.

En resumen, estas primeras evaluaciones indican que la estructura tributaria de los países latinoamericanos resulta más regresiva que la de los países desarrollados. Asimismo, de ello podría inferirse una de las causas de las desigualdades mostradas por la mayoría de los países de la región. Sin embargo, conviene señalar que, dentro de los impuestos sobre las transacciones internacionales, alrededor de 2,5 puntos del PBI provienen de los Derechos de Exportación, que en algunos casos pueden resultar progresivos en la medida que generen disminuciones en los precios internos de los bienes consumidos por los deciles de ingresos menores[11].

3. Diagnóstico

Hasta aquí, puede apreciarse que América Latina, en comparación a otras regiones (particularmente a los países desarrollados), se caracteriza por presentar una presión tributaria menor y niveles de desigualdad mayores a los observados en los anteriores, a la vez que estructuras tributarias que, *a priori*, atentarían contra una redistribución

[11] No obstante, no puede considerarse una herramienta idónea de redistribución progresiva del ingreso, puesto que se trata de redistribuciones sectoriales de recursos, que puede en algunos casos no coincidir con la redistribución personal por deciles de ingreso que resultaría deseable desde la política fiscal.

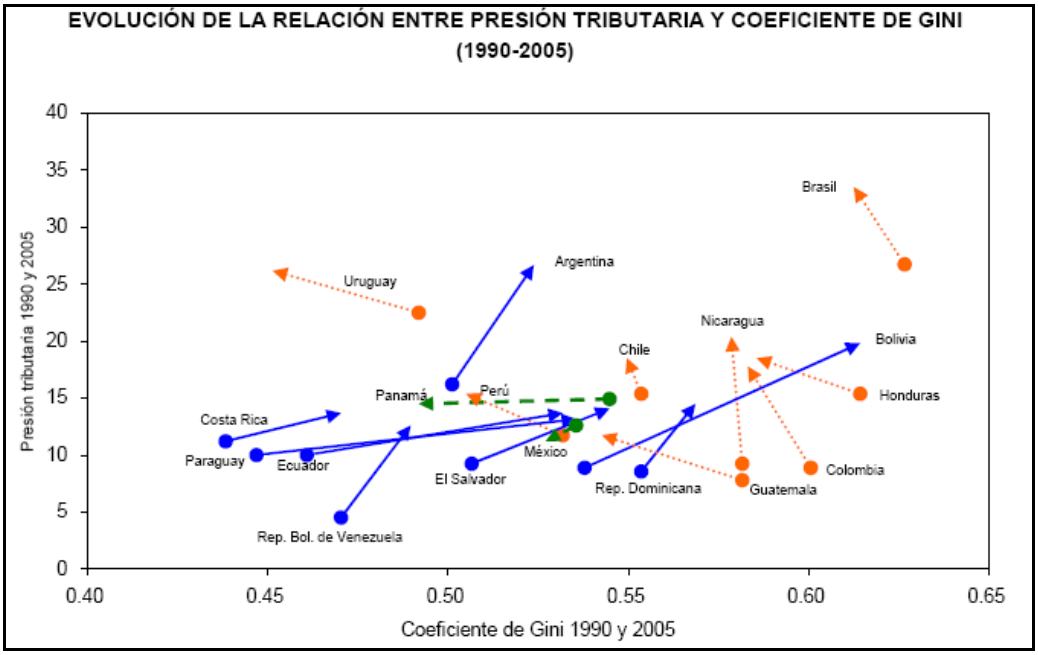
progresiva de la riqueza. Por su parte, si bien es cierto que nuestro país se encuentra dentro de los países de mayor presión de la región, no escapa a las características generales, y aunque el esfuerzo tributario del país no resulta reprochable, mucho falta para alcanzar la presión tributaria obtenida en los países desarrollados (CEPAL, 2007b).

3.1. La evolución social

3.1.1. La desigualdad

A su vez, resulta preocupante el desempeño de la desigualdad dentro de los países de la región en los últimos años.

Gráfico Nro. 8



Fuente: CEPAL (2007b)

Del gráfico, puede concluirse que, aunque la presión tributaria de casi todos los países latinoamericanos contemplados se incrementó en los últimos 15 años, sólo cuatro de ellos (Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay) presentan una disminución significativa en el indicador de desigualdad. Por el contrario, para la mayoría de los países, el coeficiente de Gini se relacionó de forma positiva con dicha presión[12].

La fuerte concentración en el decil más rico de la población, puede ser la causante de la evolución de la desigualdad, en la medida que este hecho tiene importantes consecuencias en lo que respecta a la consolidación de acuerdos sobre un pacto fiscal que permita elevar la baja carga tributaria. Efectivamente, la alta concentración del

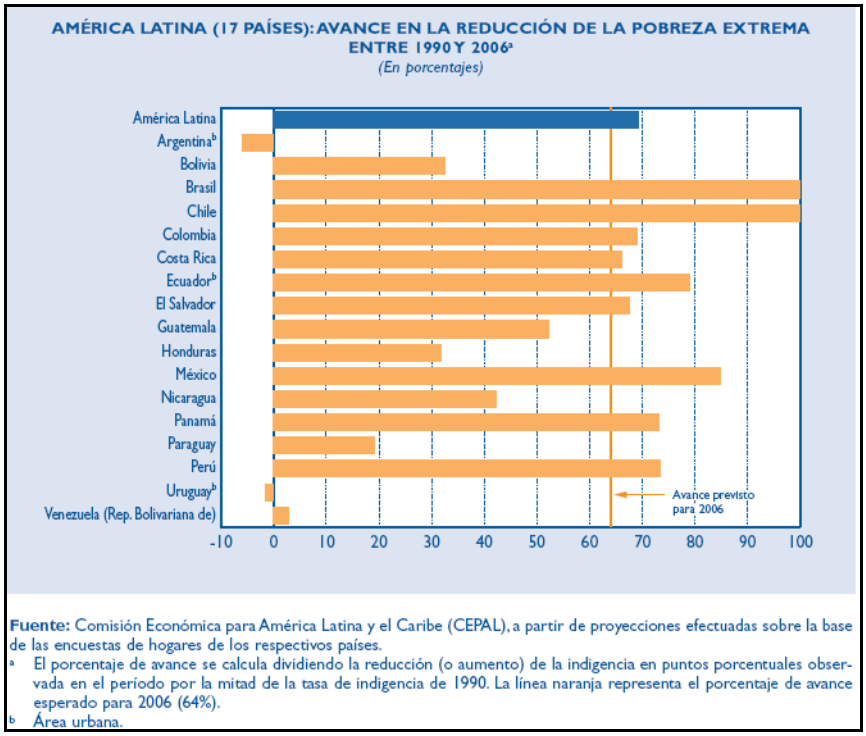
[12] Existen dos casos en los que la presión tributaria no resultó modificada significativamente: Panamá, que experimentó una fuerte reducción de su desigualdad, y México, que se mantuvo prácticamente invariante.

ingreso en la cúpula, exige aumentar la progresividad de los impuestos directos mediante el aumento de las tasas medias (o marginales), que gravan las rentas más altas, a fin de elevar la base tributaria, evitando al mismo tiempo gravar excesivamente a los estratos medios. Sin embargo, cuanto mayor sea la cuota de poder y del ingreso que concentra el estrato superior, menos probable es que se pueda lograr un aumento de su carga tributaria. Esta es una de las razones por las cuales los esfuerzos se han dirigido más a elevar los ingresos tributarios mejorando la capacidad de recaudación del Estado en los gravámenes indirectos (como el impuesto al valor agregado), que permiten lograr un incremento mayor de recursos elevando las tasas o reduciendo la evasión (CEPAL, 2007a).

3.1.2. **La pobreza**

Sin embargo, la evolución de los indicadores absolutos para América Latina, muestra una importante mejora en los últimos años. Por ejemplo, recientes estimaciones de pobreza permiten evaluar el progreso de los países. La disminución proyectada de la pobreza extrema, en el año 2006, corresponde a un avance del 69% hacia la consecución de la primera meta del Milenio, valor que resulta algo superior al porcentaje de tiempo transcurrido para su cumplimiento. Podría decirse, entonces, que la región, en sentido amplio, se encuentra bien encaminada en lo que respecta a cumplir el compromiso de disminuir a la mitad en el año 2015 la pobreza extrema vigente en 1990.

Gráfico Nro. 9



Fuente: CEPAL (2006a)

De acuerdo al gráfico, puede observarse que Argentina no había logrado en 2005 disminuir los niveles de pobreza existentes en 1990[13], mientras que Brasil y Chile habrían ya alcanzado la meta propuesta para el 2015. A su vez, la fuerte crisis de comienzos de la década colocó al país en niveles de indigencia alarmantes (superiores a los existentes al mismo tiempo en Brasil) que con el crecimiento del último quinquenio se han retraído pero sin haber logrado niveles similares a los previos al año 2002.

Cuadro Nro. 6

DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TRAMOS DE INGRESO PER CÁPITA, EN TÉRMINOS DEL VALOR DE LA LÍNEA DE POBREZA, ZONAS URBANAS, 1990–2005

País	Año	Tramos de ingreso per cápita, en términos del valor de la línea de pobreza							
		0 a 0,5 (indigentes)	0,5 a 0,9	0,9 a 1,0	0,0 a 1,0 (pobres)	1,0 a 1,25	1,25 a 2,0	2,0 a 3,0	Más de 3,0
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	3,5	10,6	2,1	16,2	7,3	22,5	18,7	35,3
	1994	1,5	6,6	2,1	10,2	7,4	16,7	19,0	46,7
	1997	3,3	7,0	2,8	13,1	7,2	19,0	17,5	43,2
	1999	3,1	8,4	1,6	13,1	6,2	19,1	17,8	43,9
	2002	12,0	15,4	4,2	31,6	8,7	19,3	15,8	24,7
	2004	6,5	9,3	3,1	18,9	7,1	21,4	18,7	33,9
	2005	4,9	8,6	2,6	16,1	5,6	22,6	19,2	36,6
Bolivia	1989	22,1	23,2	4,1	49,4	9,0	16,4	10,6	14,5
	1994	16,8	24,2	4,6	45,6	9,8	19,3	10,2	14,9
	1997	19,2	22,6	5,1	46,8	9,7	17,2	11,2	15,2
	1999	16,4	20,8	5,1	42,3	10,8	18,5	11,4	17,0
	2002	17,3	23,1	4,4	44,9	9,1	18,8	10,2	17,1
Brasil[a]	1990	14,8	17,3	3,7	35,8	8,3	16,6	12,3	27,1
	1993	13,5	16,0	3,8	33,3	8,5	19,0	13,3	26,0
	1996	9,7	11,9	3,1	24,6	7,3	17,5	15,5	35,1
	1999	9,9	13,1	3,4	26,4	8,0	18,1	15,3	32,3
	2001	11,0	13,1	3,3	27,4	7,4	18,0	15,4	31,9
	2003	11,5	13,5	3,4	28,4	7,7	18,4	15,5	30,1
	2004	10,3	13,7	3,3	27,3	7,8	18,5	16,0	30,6
	2005	9,5	13,1	3,2	25,8	7,6	18,4	16,7	31,4
Chile	1990	10,2	18,6	4,5	33,3	9,5	20,3	14,3	22,7
	1994	5,9	13,3	3,6	22,8	8,5	20,7	16,6	31,4
	1996	4,3	11,0	3,2	18,5	8,5	20,5	17,2	34,1
	1998	4,3	9,9	2,8	17,0	7,3	19,4	17,6	38,8
	2000	4,3	9,1	2,9	16,3	7,5	19,2	18,0	39,1
	2003	3,7	8,7	2,7	15,1	7,6	19,9	18,5	39,0

Fuente: CEPAL (2006a)

Sin embargo, si bien es cierto que la reducción de los valores de pobreza e indigencia se han reducido fuertemente desde la crisis, también lo es el hecho de que nuestro país experimentó tasas de crecimiento del PBI por habitante, de las que se podría esperar mejoras aún más sustanciales. Así, mientras Argentina aumentó su producto *per cápita* desde 2003 a tasas del 8% anual, Brasil sólo lo hizo a un promedio inferior al 2% anual, mientras que Chile inferior al 5%, de manera que para el año 2005 los valores absolutos de dicha variable expresados en dólares del año 2000 habían ampliado su margen respecto a sus vecinos.

[13] Para un análisis más detallado del caso argentino CEDLAS (2007).

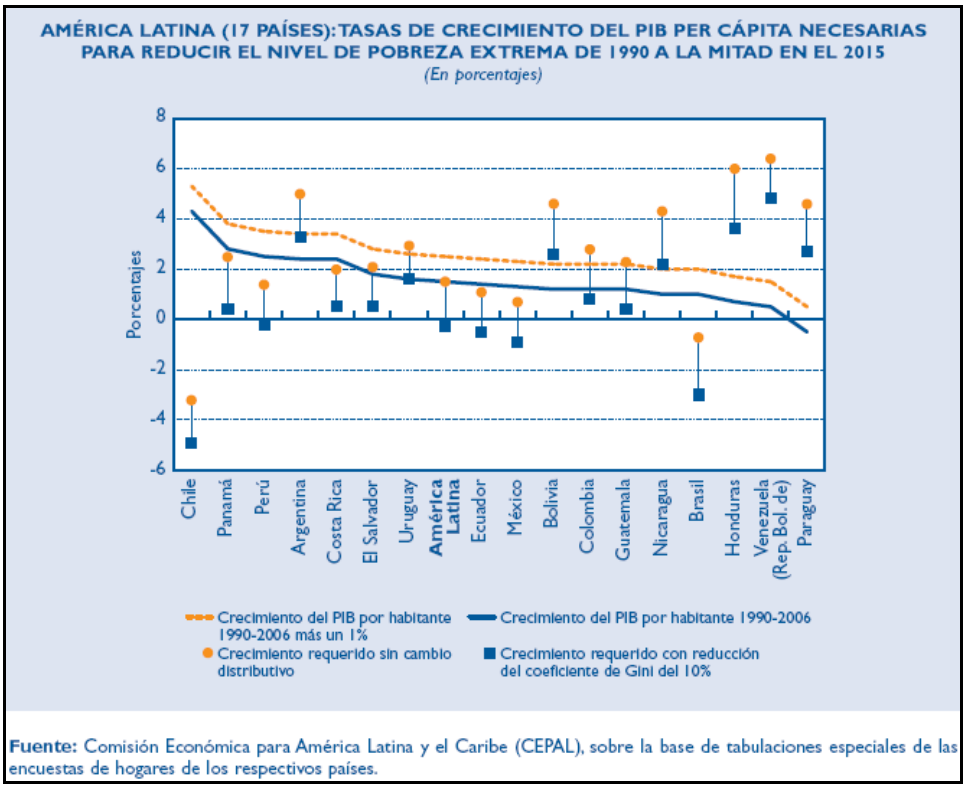
Cuadro Nro. 7

EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, 1990–2005										
País	Año	PIB por habitante (en dólares del 2000)	Ingreso por habitante (en dólares del 2000)[a]	Desempleo urbano (porcentaje)	Variación anual del índice de precios al consumidor	Variaciones promedio anuales (en porcentajes)				
						Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante[a]	Remuneración media real	Salario mínimo urbano real
Argentina	1990	5 833	5 672	7,4	1 343,9					
	1999	7 874	7 616	14,3	-1,8	1990–1999	3,4	3,3	0,5	15,0
	2000	7 730	7 536	15,1	-0,7	2000	-1,8	-1,1	2,2	0,9
	2001	7 315	7 124	17,4	-1,5	2001	-5,4	-5,5	-0,8	1,1
	2002	6 456	6 254	19,7	41,0	2002	-11,7	-12,2	-13,9	-19,5
	2003	6 961	6 815	17,3	3,7	2003	7,8	9,0	-1,9	3,3
	2004	7 518	7 385	13,6	6,1	2004	8,0	8,4	10,0	54,5
	2005	8 132	8 060	11,6	12,3	2005	8,2	9,1	6,1	31,8
Bolivia	1990	870	894	7,3	18,0					
	1999	995	1 015	7,2	3,1	1990–1999	1,5	1,4	3,1	10,2
	2000	996	1 016	7,5	3,4	2001	0,1	0,1	0,8	2,9
	2001	990	1 005	8,5	0,9	2001	-0,6	-1,0	3,8	10,8
	2002	992	1 007	8,7	2,4	2002	0,2	0,1	3,2	4,7
	2003	998	1 013	9,2	3,9	2003	0,7	0,7	1,7	0,8
	2004	1 015	1 031	6,2	4,6	2004	1,6	1,7	2,4	-4,2
	2005	1 033	1 082	...	4,9	2005	1,8	5,0	...	-5,1
Brasil	1990	3 096	2 990	4,3	1 583,9					
	1999	3 349	3 240	7,6	8,9	1990–1999	0,9	0,9	0,2	3,1
	2000	3 444	3 350	7,1	6,0	2000	2,8	3,4	-1,1	2,6
	2001	3 439	3 332	6,2	7,7	2001	-0,2	-0,5	-4,9	9,8
	2002	3 454	3 355	11,7	12,5	2002	0,5	0,7	-2,1	4,2
	2003	3 424	3 325	12,3	9,3	2003	-0,9	-0,9	-8,8	2,7
	2004	3 542	3 445	11,5	7,6	2004	3,4	3,6	0,7	3,4
	2005	3 574	3 468	9,8	5,7	2005	0,9	0,7	-0,4	5,8
Chile	1990	3 069	2 937	9,2[c]	27,3					
	1999	4 732	4 555	9,8[c]	2,3	1990–1999	4,9	5,0	4,0	5,5
	2000	4 884	4 734	9,2[c]	4,5	2000	3,2	3,9	1,4	7,1
	2001	4 989	4 761	9,1[c]	2,6	2001	2,2	0,6	1,7	3,8
	2002	5 041	4 850	9,0[c]	2,8	2002	1,0	1,9	2,0	2,9
	2003	5 182	4 962	8,5[c]	1,1	2003	2,8	2,3	0,9	1,4
	2004	5 444	5 430	8,8[c]	2,4	2004	5,0	9,4	1,8	2,8
	2005	5 729	5 891	8,0[c]	3,7	2005	5,2	8,5	1,9	1,9

Fuente: CEPAL (2006a)

Tanto si se considera un mejoramiento en la desigualdad como en los niveles actuales del coeficiente de Gini, para que Argentina logre reducir la tasa de pobreza a la mitad hacia el año 2015, se requeriría una de las tasas de crecimiento más elevadas, como consecuencia de su mejor posición inicial relativa, en materia de pobreza e indigencia y del fuerte deterioro de dichos indicadores a razón de la crisis de comienzos de la década actual. Así, para lograr un derrame del crecimiento sobre los sectores más pobres, Argentina requiere, o bien tasas superiores de aumento del producto, o bien mejorar en una proporción mayor al resto de los latinoamericanos su distribución del ingreso. Sin embargo, debe reconocerse que dicha meta para Argentina resultaría más exigente que para el resto de los países latinoamericanos, dado que implicaría alcanzar niveles de pobreza similares a los del promedio de los países desarrollados.

Gráfico Nro. 10



Fuente: CEPAL (2006a)

Dos son los aspectos que deben destacarse del vínculo entre la magnitud de la pobreza y el crecimiento. Por un lado, dado que las desigualdades en la distribución del ingreso se han mantenido (o incluso han aumentado) en algunos países, los escasos avances en la disminución de la pobreza en función del ingreso, se hallan estrechamente asociados en su mayor parte al ritmo de crecimiento económico y a sus efectos en la creación de puestos de trabajo y la elevación del ingreso de los ocupados[14]. Por otra parte, no sólo en lo que hace a pobreza e indigencia se manifiestan mejoras en la región, sino que en menos de 30 años, se ha logrado un aumento importante de la esperanza de vida al nacer y una notable disminución de la mortalidad infantil y de menores de cinco años, así como de la desnutrición, al tiempo que se redujo el analfabetismo adulto, se masificó la educación primaria y se elevó el acceso de los jóvenes a la educación secundaria en plazos muy breves. De hecho, la región ocupa la mejor posición relativa dentro del grupo de países en desarrollo, en lo que respecta a Índice de Desarrollo Humano (en adelante, IDH).

[14] De todas maneras, CEPAL (2006a) señala que el nexo entre crecimiento económico y disminución de la pobreza extrema se debilita paulatinamente, por lo que, actualmente, para lograr las mismas disminuciones del porcentaje de pobreza y de pobreza extrema, se precisan tasas más elevadas de aumento del producto. Esto se debe, en parte, a los cambios operados en el funcionamiento del mercado laboral y el deterioro de la calidad de los puestos de trabajo, que continúan siendo principal fuente de ingreso de los hogares.

Cuadro Nro. 8

Índice de desarrollo humano (IDH): América Latina en el contexto mundial

	Valor del Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer (años)	Alfabetismo adulto (personas de 15 años y más)	Tasa combinada de matrícula [a]	PIB por habitante en dólares (PPA) [b]
	2003	2003	2003	2002-2003	2003
Países en desarrollo	0,694	65,0	76,6	63	4 359
Países menos desarrollados	0,518	52,2	54,2	45	1 328
Estados árabes	0,679	67,0	64,1	62	5 685
Asia oriental y el Pacífico	0,768	70,5	90,4	69	5 100
América Latina y el Caribe	0,797	71,9	89,6	81	7 404
Asia meridional	0,628	63,4	58,9	56	2 897
África subsahariana	0,515	46,1	61,3	50	1 856
Europa central, oriental y CEI [c]	0,802	68,1	99,2	83	7 939
OCDE	0,892	77,7	...	89	25 915
Mundo	0,741	67,1	...	67	8 229

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Ediciones Mundi-Prensa, 2005.

[a] Promedio de tasas brutas de matrícula en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria.

[b] Paridad de poder adquisitivo.

[c] Comunidad de Estados Independientes (CEI), Mancomunidad Británica de Naciones.

Fuente: CEPAL (2007a).

El IDH, incluye también entre sus indicadores el ingreso por habitante, que representa un tercio del índice. Los datos correspondientes a 2003 (expresados en dólares calculados en términos de paridad de poder adquisitivo), muestran que el ingreso por habitante de América Latina y el Caribe (7.404 dólares) es un 70% mayor que el del total de los países en desarrollo. Por ende, en el contexto mundial, la región se considera de ingreso intermedio. De acuerdo con los valores del IDH, Argentina. Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá y Uruguay, reúnen el 34% de la población latinoamericana denominada de “alto desarrollo humano”. Como consecuencia, se observa en la región un mejoramiento de los indicadores sociales absolutos (pobreza, IDH, etc.), pero sin haber logrado revertir aquellos resultados indeseables en materia de distribución del ingreso, en la mayoría de los países.

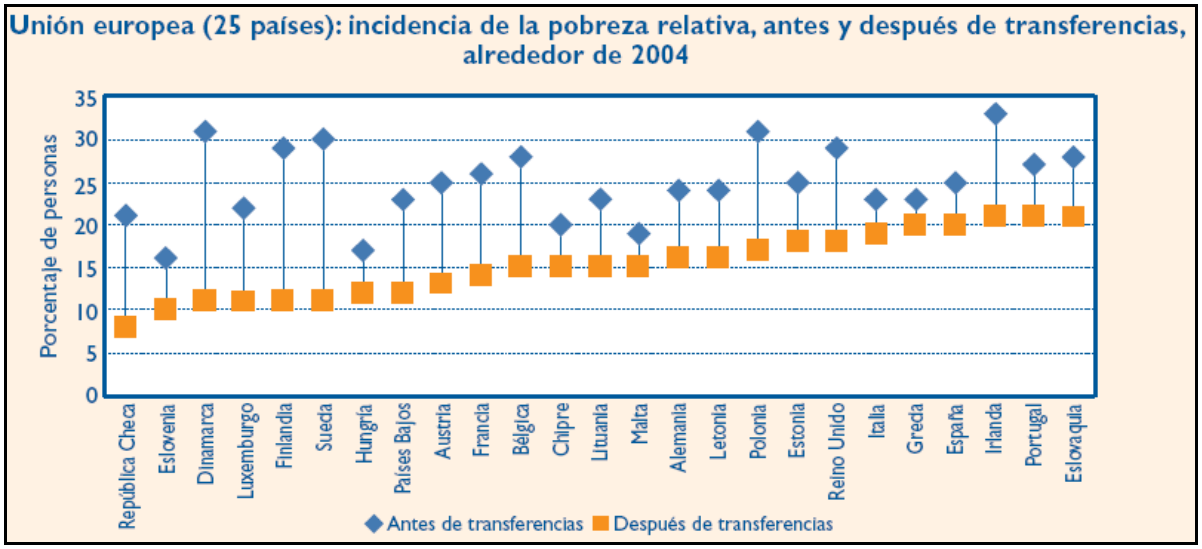
Por su parte, el debilitamiento en la relación entre la disminución de la pobreza y el crecimiento, alertan acerca de la necesidad de un creciente esfuerzo de los Estados para lograr la inclusión de la población regional. Argentina, en particular, se encuentra en niveles sociales relativamente buenos respecto de sus vecinos, pero a 2005, no había logrado revertir los efectos nocivos de la crisis de finales de 2001, habiendo perdido de esta manera 15 años de evolución social en materia de pobreza, indigencia e inequidad distributiva.

3.2. Las herramientas fiscales

Anteriormente, ya se ha advertido acerca del debilitamiento de los derrames del crecimiento sobre la población con mayores privaciones, debido a las exigencias de calificación en materia laboral impuestas por el mundo globalizado y de la necesidad creciente de esfuerzos públicos requeridos para corregirlas.

En este sentido, la intervención podría provenir desde los gastos en transferencias, de forma tal de focalizar puntualmente las necesidades y corregir la distribución de ingresos *ex post* de la acción estatal (Harberger, 1998; Tanzi, 1998). Estas políticas han demostrados importantes resultados en los países de la Unión Europea, como se desprende del siguiente gráfico, en donde se comparan los niveles de pobreza relativa, antes y después de las transferencias estatales.

Gráfico Nro. 11



Fuente: CEPAL (2007a).

De esta manera, puede apreciarse que, aunque los niveles de pobreza en la Unión Europea después de la acción del Estado se encuentran entre el 8% y el 21% de la población, en ausencia de las transferencias estatales dichas cifras hubieran superado en algunos casos el promedio latinoamericano (28%). Sin embargo, los niveles de presión tributaria de América Latina se encuentran muy por debajo de aquellos de los países desarrollados, lo cual puede dificultar la capacidad de los Estados Latinoamericanos para cumplir sus obligaciones en materia de pobreza y desigualdad. En ese sentido, Barreix y Roca (2007) muestran que el Ingreso Fiscal Disponible (Total de Ingresos netos de Intereses de la Deuda y Gasto en Seguridad Social) para afrontar todas las deudas sociales, el funcionamiento del Estado, y de infraestructura en Latinoamérica no alcanzan en promedio los 15 puntos del PBI en el 2005. En consecuencia, los autores señalan que el margen de maniobra para lograr redistribuciones progresivas potentes desde el gasto público, se encuentra fuertemente reducido y, por tanto, se deberán reforzar los pilares tributarios para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, la falta de recursos y las inequidades distributivas regionales

podrían tener sus raíces tanto en factores estructurales de base económica, como en otros culturales de su población.

3.3. Las posibilidades estructurales

Entre los determinantes de base económica, Barreix y Roca (2007) señalan que las estructuras tributarias responderían a tres componentes: el modelo de inserción internacional; el nivel, calidad y sostenibilidad del gasto público; y, por último, el desempeño de la administración tributaria[15].En base a ellos, se determinarán sus pilares tributarios, y sus complementos. Los autores mencionan que los pilares de la recaudación son aquellos capaces de generar ingresos significativos y estables, los cuales, aplicados a una base amplia, refuerzan la neutralidad y la elasticidad. Actualmente, existen tres pilares tributarios y tres complementos. Los tres pilares tributarios son: i) el impuesto a la renta (en rigor, el sistema de imposición a la renta); ii) los impuestos generales al consumo (IVA y otros sobre ventas al detalle); y iii) las contribuciones a la seguridad social (con la variante de regímenes privados y mixtos). En tanto, los complementos son: i) los impuestos sobre recursos naturales renovables y no renovables; ii) los impuestos al patrimonio (propiedad, en particular inmuebles), a los activos personales y a la transmisión de patrimonio (principalmente herencias y legados), y iii) los impuestos específicos al consumo.

En el cuadro siguiente, se observa que la principal diferencia entre las regiones se origina en el impuesto sobre la renta personal y las contribuciones a la seguridad social, mientras que el impuesto societario y el IVA se encontrarían en niveles similares en términos de presión tributaria. Sin embargo, este último, presenta 10 puntos porcentuales más de peso en la estructura, y ha sido el resultado explícito de las reformas aplicadas en los últimos 15 años.

Cuadro Nro. 9

Pilares tributarios de los Desarrollados, Argentina y la Región. Estructura.

Año 2004	OCDE	América Latina [(a)]	Argentina
Ingresos Tributarios [(b)]	100,0%	100,0%	100,0%
Impuesto al Valor Agregado [(c)]	18,7%	28,7%	26,3%
Impuesto a la Renta	34,8%	18,8%	18,0%
…Empresarial	9,5%	12,9%	12,8%
…Personal	25,3%	5,9%	5,2%
Seguridad social [(d)]	25,9%	13,9%	11,5%
Resto	20,6%	38,6%	44,2%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barreix y Roca (2007) y DNIAF.
Notas:
a Incluye ingresos por recursos del petróleo en Colombia, Ecuador, México y Rep. Bolivariana de Venezuela; minerales en Chile y Bolivia, e hidroelectricidad en Paraguay.
b Incluye seguridad social (pensiones).
c Incluye el impuesto sobre la circulación de mercaderías y prestación de servicios (ICMS) en Brasil.
d Incluye contribuciones a los sistemas públicos y total recaudación seguridad social para Argentina.

[15] La administración tributaria en sentido amplio, la cual incluiría no sólo la agencia de impuestos internos y la aduana, sino también los sistemas de catastro y el poder judicial.

Tales reformas estaban orientadas hacia la disminución del déficit fiscal de los Estados y al mejoramiento de la neutralidad tributaria, reemplazando un gran número de impuestos distorsivos por una ampliación de la base y aumento de las alícuotas del IVA.

Cuadro Nro. 10

Evolución de las alícuotas generales y especiales en el IVA. 1990-2005.

ALÍCUOTAS GENERAL Y ESPECIALES DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
(En porcentajes)

	Fecha introducción	Tasa inicial	Julio 1992	Julio 2000	2004	Tasas especiales
GRUPO 1		**17,3**	**20,2**	**21,5**	**21,5**	
Brasil	Enero 1967	15	20,48 [a]	20,48 [a]	20,48 [a]	22
Uruguay	Noviembre 1987	21	22	23	23	14
Argentina	Enero 1975	16	18	21	21	10,5;27
GRUPO 2		**10,0**	**11,0**	**13,2**	**14,1**	
Costa Rica	Enero 1975	10	8	13	13	10
Chile	Marzo 1975	20	18	18	19	
Honduras	Enero 1976	3	7	12	12	15
Nicaragua	Enero 1975	6	10	15	15	10 [b]
Panamá	Marzo 1977	5	5	5	5	10
Re. Dominicana	Enero 1983	6	6	8	16	6
Colombia	Enero 1975	10	12	15	16	7;10;20;35
Perú	Julio 1976	20	18 [c]	18 [c]	19 [c]	
Bolivia	Octubre 1973	10	14,92 [d]	14,92 [d]	13	
El Salvador	Septiembre 1992	10	...	13	13	
GRUPO 3		**9,0**	**9,4**	**12,1**	**12,5**	
Paraguay	Enero 1992	10	10	10	10	
México	Enero 1980	10	10	15 [e]	15 [e]	10
Ecuador	Julio 1970	10	10	12	12	
Venezuela (Rep. Bol. de)	Octubre 1993	10	....	15,5	16	8
Guatemala	Agosto 1983	7	7	10	12	
Haití	Noviembre 1982	7	10	10	10	
Promedio América Latina		10,8	12,1	14,2	14,8	
Desviación estándar América Latina		5,2	5,4	4,6	4,4	

Fuente: Para las cifras de 1992 a 2000: V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, Nº 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre de 2000; para las cifras de 2002 y 2003: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Panamá y para las cifras de 2004 y tasas especiales: Diálogo Internacional sobre Fiscalidad e información oficial de los países.

[a] Tasa efectiva correspondiente al Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), de competencia de los estados federados. La tasa establecida en la legislación es del 17% o el 18%.
[b] La tasa especial corresponde al cemento y ha sido fijada en un 12% para el 2005 y en un 15% para el 2006.
[c] Incluye una tasa del 2% de promoción municipal.
[d] Tasa efectiva (la establecida en la legislación es de un 13%).
[e] En zonas fronterizas, la tasa es del 10%, excepto para la enajenación de inmuebles, caso en que se aplica un 15%.

Fuente: Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. comp. (2006)

En este sentido, los objetivos redistributivos fueron dejados de lado y, como se desprende del siguiente cuadro, las consecuencias del impuesto sobre la distribución del ingreso resultan predecibles.

Cuadro Nro. 11

América Latina (nueve países): equidad del impuesto al valor agregado
(Considerando deciles según el ingreso per cápita)

	Colombia	Ecuador	Argentina	Uruguay	México	Honduras	Costa Rica	Guatemala	Panamá
A. Progresividad									
Tasa efectiva impuesto/ingreso (en %)									
Primer decil pobre	10,8	4,6	11,7	9,5	1,1	12,7	5,4	20,2	4,6
Segundo decil pobre	8,6	4,2	9,2	8,9	1,6	3,7	4,2	9,1	2,2
Segundo decil rico	5,4	4,9	7,8	6,8	3,6	2,7	3,5	5,4	1,7
Primer decil rico	4,7	5,2	6,8	6,1	3,7	2,3	3,0	4,9	1,7

Fuente: Barreix y Roca (2007)

A su vez, Barreix y Roca (2007) enfatizan que poco puede extraerse de los demás impuestos complementarios, en la medida que los impuestos sobre los recursos naturales presentan una alta variabilidad y los impuestos al patrimonio empresarial y sobre herencias y legados tienden a eliminarse en el mundo. Asimismo, los la regresividad (salvo aquel sobre la gasolina). Y si bien América Latina tiene una asignatura pendiente en los impuestos a la propiedad, en especial de inmuebles y vehículos, el aumento de la recaudación en estos es limitado (1% o 2% del PBI). Por otra parte, los autores descartan la posibilidad de financiar pensiones con el incremento de la presión sobre el trabajo en América Latina, por diversas razones. Primeramente, en economías abiertas y competitivas, con creciente desempleo crónico, el componente no capitalizable de la contribución a la seguridad social es simplemente una carga más sobre el factor trabajo, que termina por recargar el salario y/o genera runa menor ocupación. En segundo lugar, los sectores económicos tradicionalmente generadores de empleo en la región (el industrial y el de comercio formal), han perdido participación en la composición del PIB en los últimos 35 años (4,2% y 6,6%, respectivamente), en detrimento del factor beneficiado, que ha sido el capital (sectores primarios que hacen uso intensivo de capital). Ello generó una pérdida relativa en la rentabilidad del factor trabajo. Tercero, se observa una caída de la tasa bruta de natalidad de casi 50% (de 42 a 21 por cada mil habitantes), en paralelo con un aumento de 38% de la esperanza de vida al nacer (de 51,8 a 71,9 años) en dos generaciones (quinquenio de 1950-1955 comparado con el de 2000-2005). Como resultado, disminuirá el componente laboral en el conjunto de los contribuyentes y al mismo tiempo se ampliará de manera exponencial la proporción de potenciales demandantes (pensionistas). Como consecuencia del escenario descrito, a mediano plazo, la sostenibilidad fiscal de América Latina tendrá sólo dos pilares: el IVA y el sistema que grava la renta. Por su parte, también se encuentra casi agotada[16] la posibilidad de extracción de recursos desde el primero de ellos, tanto por el aumento de la recaudación del mismo en los últimos años que alcanza hoy niveles de presión similares a los de los países desarrollados, como por sus efectos inequitativos en una región donde la desigualdad representa uno de los mayores problemas.

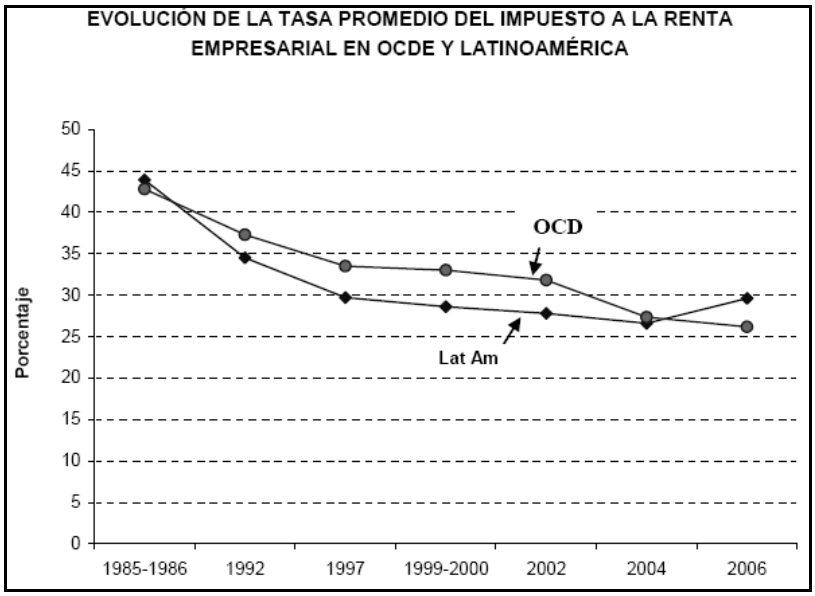
[16] Aunque existe aún la posibilidad de incrementar la efectividad en su recolección a través de incrementos en la tasa de cumplimiento.

3.3.1. **El impuesto a la renta**

Surge, entonces, la necesidad de reforzar el pilar que recae sobre la renta, el cual, no sólo se encuentra en niveles lejanos a los de los países desarrollados, sino que además sus fuentes se hallan fuertemente sesgadas hacia la recaudación desde las sociedades.

En los últimos años, en relación a las empresas, la movilidad del capital no sólo ha reducido las tasas nominales, sino que han proliferado los tratamientos especiales, erosionando la base tributaria. Como consecuencia, Barreix y Roca (2007) avizoran el futuro fenómeno global de Estados nacionales relativamente débiles y no cooperativos, con poca capacidad de gravar el rendimiento empresarial.

Gráfico Nro. 12



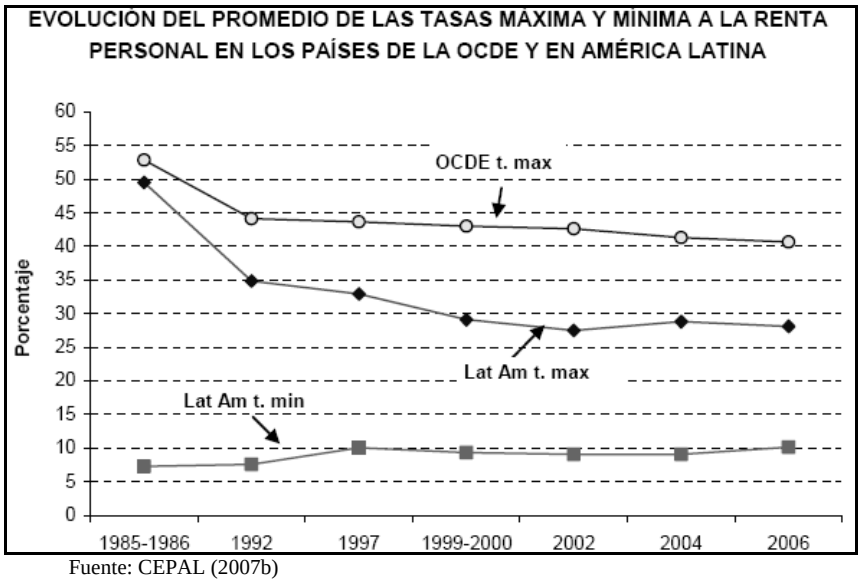
Fuente: CEPAL (2007b)

Sin embargo, si bien la tendencia sobre las tasas empresariales en América Latina siguió aquella de los países desarrollados, éstos han estado adoptando medidas para ampliar la base imponible del impuesto, tanto personal como societario[17].

Por su parte, en lo que respecta a la renta personal, el promedio de las tasas máximas del impuesto ha reaccionado acorde con las modificaciones que tuvieron lugar en los países desarrollados, aunque este cambio ha sido ciertamente más fuerte y continuado que el que tuvo lugar en los países de la OCDE, ya que, mientras en éstos últimos el promedio de las tasas máximas solo bajó del 53% al 43% actual, en América Latina, se redujo desde casi un 50% al 28% (CEPAL, 2007b). Por su parte, las tasas mínimas han tenido una evolución inversa en el promedio regional, incrementándose desde el 7,3% al 10,1%, lo cual determinaría un mayor piso de recaudación a iguales mínimos no imponibles.

[17] Ver Gómez Sabaini (2006), páginas 47 a 56.

Gráfico Nro. 13



Fuente: CEPAL (2007b)

La evolución del impuesto a la renta y ganancias de capital desde 1990, muestra que su recaudación se duplicó en términos del producto, alcanzando en promedio los 4,6 puntos en la región, durante el año 2006. No obstante, la comparación con los niveles obtenidos en los países desarrollados deja aún mucho por recorrer, puesto que representa menos de un tercio de lo recaudado por los miembros de la OCDE y los 15 países europeos miembros. Particularmente, Argentina se encuentra en tercer lugar dentro de la región, obteniendo tres cuartas partes de lo logrado por Brasil, aunque aún muy lejos del promedio desarrollado e inclusive de Japón.

Cuadro Nro. 12

COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA

País o Región	Sociedades (en % del PIB)	Personas Físicas (en % del PIB)	Total (en % del PIB)	Soc./PF (%)	Renta /Cons. (%)
Promedio Latam	2,8	1,8	4,6	1,5	0,7
Argentina (2006)	3,8	1,5	5,3	2,5	0,4
Bolivia (2006)	2,9	0,2	3,1	14,5	0,2
Brasil (2005)	2,6	4,3	6,9	0,6	0,7
Chile (2004)	3,8	1,4	5,2	2,7	0,6
El Salvador (2002)	2,5	1,8	4,2	1,4	0,6
Guatemala (2003)	2,9	0,7	3,6	4,0	0,5
Honduras (2004)	3,7	1,6	5,3	2,3	0,5
Haiti (2006)	1,0	1,1	2,1	0,9	0,6
México (2002)	2,6	2,3	4,9	1,1	1,2
Nicaragua (2001)	3,1	2,0	5,1	1,6	0,5
Panamá (2006)	2,9	2,0	5,0	1,5	1,8
Perú (2002)	3,2	2,9	6,0	1,1	0,9
Rep. Dominicana (2002)	1,3	1,8	3,1	0,7	0,4
OCDE (2003)	3,4	9,0	12,4	0,4	1,1
UE	3,3	10,1	13,4	0,3	1,1
Alemania	1,2	8,5	9,7	0,1	0,9
Australia	5,3	12,2	17,4	0,4	1,9
Canadá	3,5	11,7	15,2	0,3	1,7
Dinamarca	2,8	25,6	28,5	0,1	1,8
EEUU	2,1	9,0	11,1	0,2	2,4
España	3,1	6,5	9,6	0,5	1,0
Japón	3,3	4,4	7,7	0,7	1,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y OECD. Los totales de Renta y Consumo corresponden al 2006 (preliminar) mientras que las proporciones de personas físicas y sociedades al año indicado para cada país. Los datos del impuesto a la renta para los países de Centroamérica se extrajeron de Gómez Sabaini (2005).

Fuente: CEPAL (2007b)

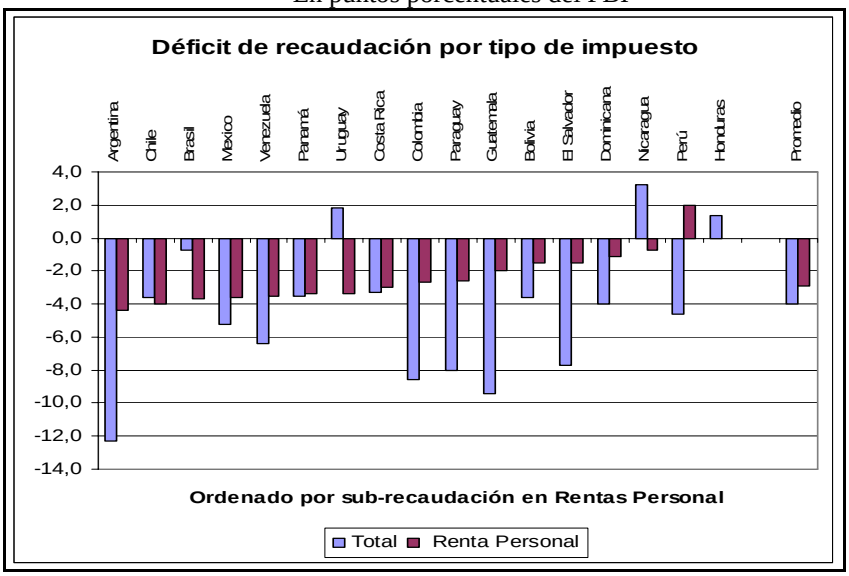
De las tendencias marcadas en la imposición sobre las sociedades, y en sintonía con lo expuesto en el cuadro anterior, surge que el esfuerzo requerido aún para lograr niveles cercanos en la presión sobre la renta, deberá estar concentrado en –prácticamente-, quintuplicar el producido sobre las personas físicas. En efecto, la presión sobre las personas no alcanza los 2 puntos del PBI, lo que representa menos del 11% de los recursos tributarios obtenidos en la región.

Sin duda, tal objetivo no podrá estar enfocado en decisiones de política fiscal aisladas (aunque aún así debieran lograrse niveles de cohesión de la población realmente elevados), sino grandes esfuerzos en materia de administración tributaria y un fuerte crecimiento del nivel de vida de sus habitantes. En efecto, la mayoría de los autores coincide en que en los países desarrollados, la alta participación en la estructura que tiene la imposición a la renta personal, se debe al menos a dos factores: una administración tributaria con gran capacidad de control sobre un gran número de contribuyentes y, en segundo lugar, un nivel de ingreso familiar que permite que un elevado porcentaje de la población sea alcanzada por estos impuestos.

El caso particular de Argentina, resulta aún más llamativo, en la medida que, estando entre los países de mayor producto por habitante, sólo obtiene 1,5 puntos del producto en calidad de éste concepto. Es decir, menos del 6% de su recaudación tributaria total. Este resultado fue resaltado por Perry *et al.* (2006), quien ilustra las sub recaudaciones por impuesto para los países latinoamericanos, en base a estimaciones según el PBI por habitante.

Gráfico Nro. 14

En puntos porcentuales del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Perry *et al.* (2006)

De esta forma, Argentina muestra no sólo la brecha más grande respecto de su potencial recaudatorio basado en el PBI *per cápita* (12,3 puntos, lo que la colocaría en un nivel de presión superior al promedio de la OCDE), sino también el mayor

valor de subrecaudación en el impuesto sobre la renta personal (4,4 puntos), por lo que debería recaudar por este impuesto una porción de la economía similar a la que obtiene España.

Sin embargo, el estudio dentro de la región realizado en CEPAL (2007b)[18] realizada por estos autores en los que se contemplaron factores subjetivos, arroja conclusiones semejantes respecto de la mayoría de las variables, pero a diferencia de los demás estudios que mostraban una deficiencia de la recaudación respecto de la potencial para toda la región, éste muestra que Brasil, Uruguay, Argentina, Perú y Chile presentan una presión tributaria superior a la esperada teóricamente a través de un método de estimación del esfuerzo tributario de "efectos fijos".

4. Factores subjetivos, modelos de ciudadanía y hechos estilizados

Resulta, al menos, llamativa la diferencia en las conclusiones obtenidas en los estudios correspondientes a la presión tributaria y el esfuerzo recaudatorio; como así también, las coincidencias respecto del punto en el que más se manifiesta la falencia en la obtención de los recursos: el impuesto sobre la renta personal. Aunque existen distintas variantes técnicas de este tipo de impuesto[19], se lo clasifica como un impuesto global, personal y progresivo en la medida que debiera tener en cuenta la totalidad de los ingresos del contribuyente, contemplando además características subjetivas del mismo, y por lo general, su estructura cuenta con algún tipo de mínimo exento o de alícuota cero y tasas crecientes con el incremento de la base imponible. Estas características hacen que el tributo resulte de fuerte percepción por parte del contribuyente y, en alguna medida, refleje la relación pactada entre el ciudadano y el Estado para vivir organizadamente en sociedad.

Tradicionalmente, dos son los modelos de relaciones entre individuo y Estado. Por un lado, existe una visión individualista de este vínculo, que postula que el contrato nace de la necesidad de financiar bienes públicos, orientados a la obtención de beneficios individuales. Surgiría así un pacto de tipo "Impuesto-Precio", en el cual el individuo está dispuesto a pagar al Estado por la provisión de ciertos bienes que resultaría más costoso financiar individualmente. Un segundo modelo, enfatiza la búsqueda de cohesión social como principio del pacto. De acuerdo a esta visión los valores sociales, al encontrarse por encima de los individuales, justifican la resignación de ingresos propios a modo de impuestos en pos del bienestar de la sociedad. Bajo el primero de los enfoques, el individuo está dispuesto a pagar impuestos en la medida que la inclusión en la sociedad, al proporcionarle determinados bienes públicos, le permita beneficiarse individualmente. En cambio, la segunda explicación postula que los individuos encuentran su propio beneficio (al menos parcialmente) en la

[18] Estimación sobre la base de información de CEPAL para 12 países de información más confiable en el período 1985-2005.
[19] Para una síntesis de las variantes existentes, consultar Barreix y Roca (2007).

obtención del bienestar común, entendiendo el pago de impuestos como la contribución necesaria para lograrlo.

Cualquiera sea la concepción del pacto entre Ciudadano y Estado, es de esperar que el cumplimiento de las leyes tributarias, como así también la voluntad de imponerse determinado nivel de gravamen a través de las mismas, se relacione con la conformidad que tengan los ciudadanos respecto del mencionado pacto.

Existe una vasta literatura en materia de economía institucional, en gran medida abalada por trabajos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en los que se señala la importancia de las instituciones en el desempeño económico de los países en desarrollo, como así también el estudio de Chu *et al.* (2000), que remarca que los resultados de las reformas fiscales están condicionados por la situación socioeconómica de cada país, haciendo alusión a las desigualdades ya mencionadas en este trabajo. Por su parte, Shah y Whalley (1991), en un análisis sobre Paquistán, concluyeron que los supuestos sobre las condiciones económicas e institucionales, alteraban significativamente el resultado en términos de progresividad de las simulaciones de posibles reformas, en la medida que se veía alterada la efectividad tanto del gasto como de los impuestos.

4.1. El desempeño del Estado en la visión conmutativa

A fin de identificar los posibles motivos que podrían aumentar la voluntad fiscal de los ciudadanos, construiremos algunos indicadores que podrían orientarnos hacia ellos. Estos se denominarán “objetivos”, por basarse en mediciones o hechos cuantificables a través de la observación del comportamiento de ciertos aspectos del sector público hacia los individuos, por oposición a las valoraciones construidas por los ciudadanos, conocidas a través de encuestas. Éstos últimos, serán tratados a través del análisis de encuestas a nivel regional o nacional.

4.1.1. **Indicadores objetivos.**

En su trabajo de evaluación de la efectividad de las reformas fiscales en los países en desarrollo, Garciamartín *et al.* (2006) señalan que en aquellos suele destacarse la baja calidad institucional, entendida como la escasez de recursos materiales y humanos, acompañada de una excesiva influencia en la toma de decisiones de determinados grupos sociales o corrupción.

De esta forma, como un intento por ilustrar las incomodidades que los contribuyentes pueden llegar a enfrentar, el siguiente cuadro indica que el número total de impuestos pagados (medido según el indicador correspondiente), el tiempo que se destina a ello, la carga impositiva sobre los beneficios brutos de las empresas nacientes y el

obstáculo a la inversión que suponen los tipos impositivos y la administración tributaria, son muy superiores en los países en desarrollo que en los desarrollados. De ello puede concluirse que, aunque la recaudación relativa es mucho menor en los primeros, los costes de gestión para los contribuyentes resultan mucho mayores.

Por su parte, los datos correspondientes a Argentina fueron incluidos en el cuadro, lo cual permite observar que, a pesar de que los países de renta media-alta presentan mejores indicadores que el resto de los subdesarrollados, en nuestro país la cantidad de impuestos a los que se vería sometida una empresa en su segundo año de operación resulta estar a los niveles de los países de renta Alta; no obstante, su pago insume casi el triple de tiempo y una presión sobre el beneficio bruto superior al doble que en ellos[20].

Cuadro Nro. 13

Calidad institucional. Clasificación por Niveles de Renta.

	Nivel de renta	Pagos	Tiempo (1)	Tiempo (2)	Imp. Totales	Tipos	Admón.
Promedio	Baja	45,30	422,93	4,62	56,39	43,69	36,51
	Media	40,25	457,98	3,18	47,53	35,20	26,79
	Medio baja	46,27	521,83	3,77	48,91	37,43	30,08
	Medio alta	30,14	348,52	2,36	45,21	31,35	21,10
	Argentina 2007	*19,00*	*615,00*	*(a)*	*83,50*	*(a)*	*(a)*
	Alta	18,30	178,93	1,62	40,87	11,20	5,90

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de Garciamartín, y otros (2006) y *Doing Business Indicators*.
(a) Los valores de "Tiempo (2)", "Tipos" y "Admón." no se encuentran disponibles para Argentina pues la fuente originaria (Banco Mundial, Investment Climate *Surveys*) no tiene información sobre el país.
Pagos: Indicador que mide el número total de impuestos pagados y retenidos, su método, frecuencia y número de organismos implicados en el segundo año de operación de una empresa tipo. Fuente: Banco Mundial, *Doing Business Indicators* 2005. **Tiempo (1):** horas por año que lleva estimar, contabilizar y hacer efectiva la deuda tributaria del impuesto de sociedades, del valor añadido y las contribuciones sociales. Fuente: Banco Mundial, *Doing* Business Indicators 2005**. Tiempo (2):** Días al año empleados en reuniones con funcionarios de la administración tributaria. Fuente: Banco Mundial, Investment Climate Surveys, años 2002-2005, depende del país. **Imp. Totales:** Total de impuestos que deben pagarse, excepto impuestos al empleo, como porcentaje del beneficio bruto en el segundo año de operación de una empresa tipo. Fuente: Banco Mundial, Doing Business Indicators 2005. **Tipos:** Porcentaje de encuestados que considera los tipos impositivos como un obstáculo importante a la inversión. Fuente: Banco Mundial, Investment Climate Surveys, año 2004. **Admón:** lo mismo que lo anterior pero referido a la administración tributaria.

Cuadro Nro. 14

Calidad institucional. Clasificación por Región.

	Nivel de renta	Pagos	Tiempo (1)	Tiempo (2)	Imp. Totales	Tipos	Admón.
Promedio regional	Asia Oriental y Pacífico.	39,58	403,2	4,55	33,84	27,4	21,76
	Europa y Asia Central.	47,65	464,52	2,9	50,9	32,46	26,16
	América Latina y Caribe.	48,7	562,53	3,73	56,16	49,88	34,14
	Argentina 2007	*19,00*	*615,00*	*(a)*	*83,50*	*(a)*	*(a)*
	Medio Oriente y África del Norte.	29,56	315,44	3,35	45,26	44,8	36,2
	Sudasia	33,83	448,4	3,38	42,58	36,43	41,07
	África sub sahariana.	41,39	407	4,87	58,11	57,56	42,13

Fuentes y definiciones: oportunamente citadas
(a) Los valores de "Tiempo (2)", "Tipos" y "Admón." no se encuentran disponibles para Argentina pues la fuente originaria (Banco Mundial, Investment Climate Surveys) no tiene información sobre el país.

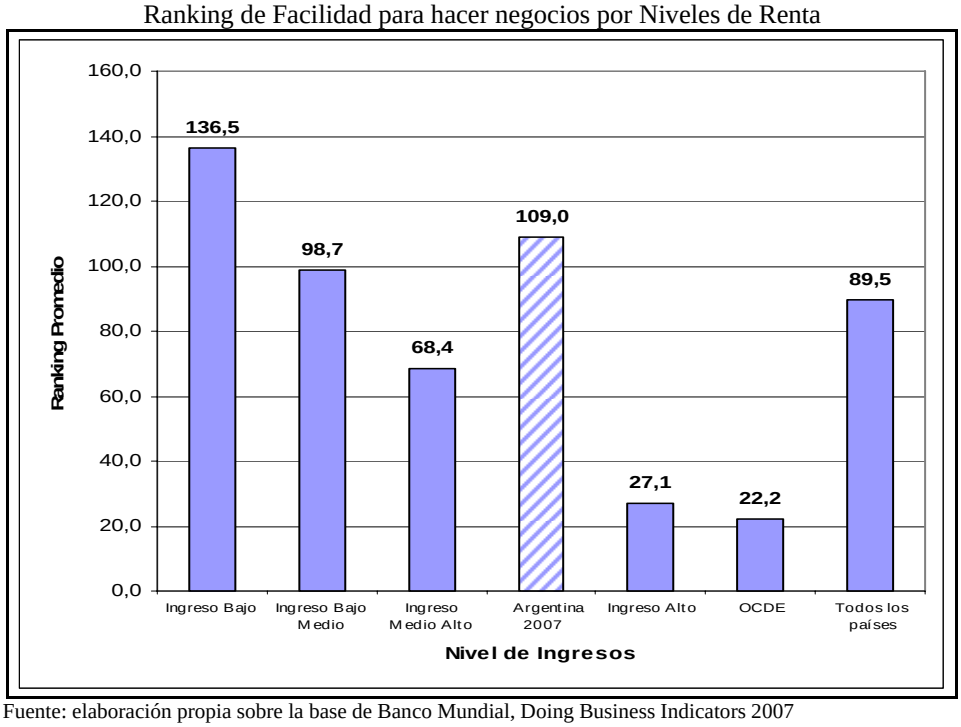
[20] No obstante, los valores publicados para Argentina por la fuente internacional, resultan al menos sospechosos en la medida que la presión tributaria total para una empresa de las características señaladas en la metodología, resultan superiores al 112% del beneficio bruto de la empresa.

Al examinar la clasificación regional, Argentina también se destaca. En este sentido, puede remarcarse que aunque el país presenta un número reducido de impuestos para sus empresas, a pesar de encontrarse en la región que presenta el mayor número, los indicadores de tiempo perdido en el pago de impuestos y la proporción de los impuestos en el ingreso bruto, resultan ser superiores al promedio de cualquier región.

Otros índices, como el de "Facilidad para hacer negocios", elaborado por el Banco Mundial recopila y agrupa indicadores semejantes[21].

Gráfico Nro. 15

Ranking de Facilidad para hacer negocios por Niveles de Renta



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, Doing Business Indicators 2007
Nota: Un menor valor de la variable indica una mejor posición en el ranking, mayor facilidad para hacer negocios.

Al ordenar la posición del promedio del *ranking* de la mencionada variable por niveles de renta, se observa una clara relación inversa entre los ingresos de los países y su facilidad para hacer negocios. Sin embargo, Argentina no sólo presenta un valor inferior al del promedio de su categoría, sino también al de los países de ingreso medio-bajo.

Por su parte, cuando se desagregan las variables que forman la clasificación mencionada, no sólo se observa que, a excepción de las relacionadas a "obtención de crédito", "cumplimiento de contratos" y "cierre de una empresa", el ordenamiento en cada una de ellas también se encuentra muy lejano al promedio de su categoría de

[21] La columna correspondiente a "Todos los Países", sólo se mantuvo a los fines de recordar la existencia de 179 países en la muestra, ya que no tendría sentido establecer el valor del ranking promedio para todos los países.

renta, e inclusive bastante cercana a las correspondientes a los países de bajos ingresos.

Cuadro. Nro. 15

Variables del Ranking de "Facilidad para hacer negocios". Agrupados por Niveles de Renta.

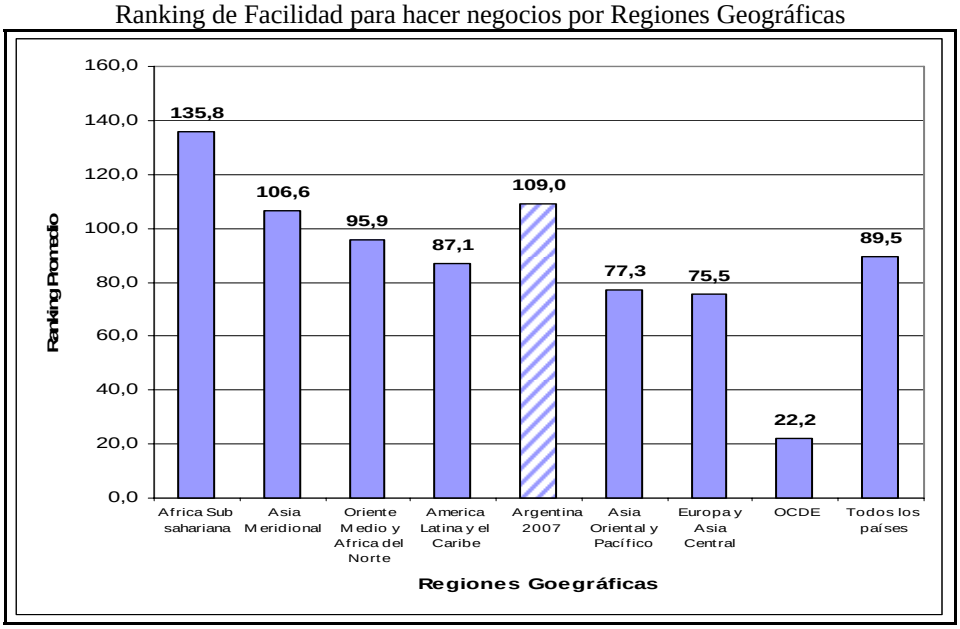
Economía	Facilidad de hacer negocios	Apertura de un negocio	Manejo de licencias	Contrato de trabaja-dores	Registro de propiedades	Obtención de crédito	Protección de los inversores	Pago de impuestos	Comercio transfronterizo	Cumpli-miento de contratos	Cierre de una empresa
Promedio (por nivel de ingreso)											
Ingreso Bajo	136,5	116,4	120,2	105,0	113,4	122,0	107,7	108,7	133,1	112,9	128,1
Ingreso Bajo Medio	98,7	100,2	94,7	88,5	97,1	84,7	92,5	102,5	96,4	94,8	98,6
Ingreso Medio Alto	68,4	74,2	77,6	88,1	76,0	65,7	70,2	80,8	74,3	86,9	91,9
Argentina 2007	109,0	114,0	165,0	147,0	96,0	48,0	98,0	147,0	107,0	47,0	65,0
Ingreso Alto	27,1	47,9	47,7	69,6	55,8	37,3	49,8	48,9	29,9	49,0	26,1
OCDE	22,2	39,5	37,9	74,6	48,0	28,5	55,0	53,8	24,7	30,8	16,8
Todos los países	89,5	89,4	89,4	89,4	89,5	82,3	84,1	89,5	89,5	89,4	91,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, Doing Business Indicators 2007.
Nota: Un menor valor de la variable indica una mejor posición en el ranking, mayor facilidad para hacer negocios.

Por su parte, la evaluación regional revela que el promedio de América Latina y el Caribe no se encuentra en una posición desfavorable respecto al promedio de la totalidad de los países analizados; en consecuencia Argentina, resulta ser de los países que empeora dicho ranking regional.

Gráfico Nro. 16

Ranking de Facilidad para hacer negocios por Regiones Geográficas



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, Doing Business Indicators 2007
Nota: Un menor valor de la variable indica una mejor posición en el ranking, mayor facilidad para hacer negocios.

Cuadro. Nro. 16

Variables del Ranking de "Facilidad para hacer negocios". Agrupados por Regiones.

Economía	Facilidad de hacer negocios	Apertura de un negocio	Manejo de licencias	Contrato de trabaja-dores	Registro de propiedades	Obtención de crédito	Protección de los inversores	Pago de impuestos	Comercio transfronterizo	Cumpli-miento de contratos	Cierre de una empresa
Promedio (por Rergión)											
Africa Sub sahariana	135,8	125,3	112,6	116,3	122,7	113,8	111,0	105,5	131,0	115,2	121,2
Asia Meridional	106,6	57,6	112,0	82,1	113,8	102,0	69,9	93,6	116,1	131,8	112,5
Oriente Medio y Africa del Norte	95,9	113,2	97,7	87,2	84,8	97,1	93,4	65,9	79,6	117,6	94,6
América Latina y el Caribe	87,1	87,7	79,7	87,5	89,0	75,8	75,8	104,9	86,5	107,5	99,3
Argentina 2007	109,0	114,0	165,0	147,0	96,0	48,0	98,0	147,0	107,0	47,0	65,0
Asia Oriental y Pacífico	77,3	82,2	66,2	54,3	86,9	99,3	77,3	65,3	74,8	85,5	98,3
Europa y Asia Central	75,5	76,1	114,5	93,8	69,2	54,8	78,0	110,4	91,2	51,5	84,1
OCDE	22,2	39,5	37,9	74,6	48,0	28,5	55,0	53,8	24,7	30,8	16,8
Todos los países	89,5	89,4	89,4	89,4	89,5	82,3	84,1	89,5	89,5	89,4	91,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Mundial: *Doing Business Indicators* 2007.

En la desagregación de las variables componentes del índice, nuevamente, nuestro país sólo presenta indicadores superiores a los regionales en lo relativo a "obtención de crédito", "cumplimiento de contratos" y "cierre de una empresa", siendo los valores de las demás variables por mucho inferiores a las del promedio de su zona geográfica.

En síntesis, si bien en los indicadores mencionados hasta el momento no se percibe un comportamiento regional específico, sí puede mencionarse que Argentina no aparece como un país que presente facilidades relativas a la realización de negocios, tanto si se lo compara con sus equivalentes en niveles de renta, como con los que comparte sus raíces culturales.

Por otra parte, aunque los indicadores señalados hayan resultados desfavorables para nuestro país, los mismos están relacionados más directamente con las actividades empresariales, cuya fuente de recursos tributarios no se encuentra cuestionada desde el punto de vista de la comparación de la presión respecto de los desarrollados.

4.1.2. **Indicadores subjetivos**

En consecuencia, debería indagarse en el estudio de algunas otras variables que puedan permitir un acercamiento a la percepción del ciudadano y su relación con el Estado.

Al respecto, podrían ensayarse algunos indicadores estimados en Garciamartín *et al.* (2006), quienes en su evaluación de la calidad institucional seleccionan, entre otros, el Índice de Percepción de Corrupción en el sector público y político elaborado por *Transparency International*, el cual, en la agrupación por niveles de renta, muestra una relación directa respecto al promedio por estratos.

Argentina ostenta una percepción muy pesimista respecto de la expresada por los ciudadanos de su mismo estrato, lo que sin duda implicará disconformidad con el manejo de los fondos cedidos a través de los impuestos.

Cuadro Nro. 17

Percepción de corrupción en el sector público y la política
Ordenado por Nivel de Renta (2004)

	Nivel de renta	Corrupción
Promedio	Baja	2,43
	Media	3,52
	Medio baja	3,01
	Medio alta	4,28
	Argentina (1)	2,50
	Alta	7,28

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de Garciamartín *et al.* (2006) y *Transparency Internacional* 2007.
El rango se sitúa entre 0 y 10, siendo mayor la corrupción cuanto menor es el valor del indicador.
(1) Para el año 2007 el indicador de "Corrupción" es levemente mejor 2.90,

De acuerdo al agrupamiento por zonas geográficas, no se observa un comportamiento regional marcado, aunque puede observarse que la percepción de los argentinos continúa siendo más pesimista que la del promedio de su región.

Cabe subrayar, además, que América Latina no ofrece resultados particularmente malos en este terreno, contrariamente a lo que sucedía con el diseño y la administración tributaria, aunque permanecen las grandes diferencias dentro de la región. Constancia de ello es que junto a países como Ecuador o Haití, con resultados muy deficientes, otros casos como ser Uruguay y Chile, muestran valores equiparables a los de los países más ricos.

Cuadro Nro. 18

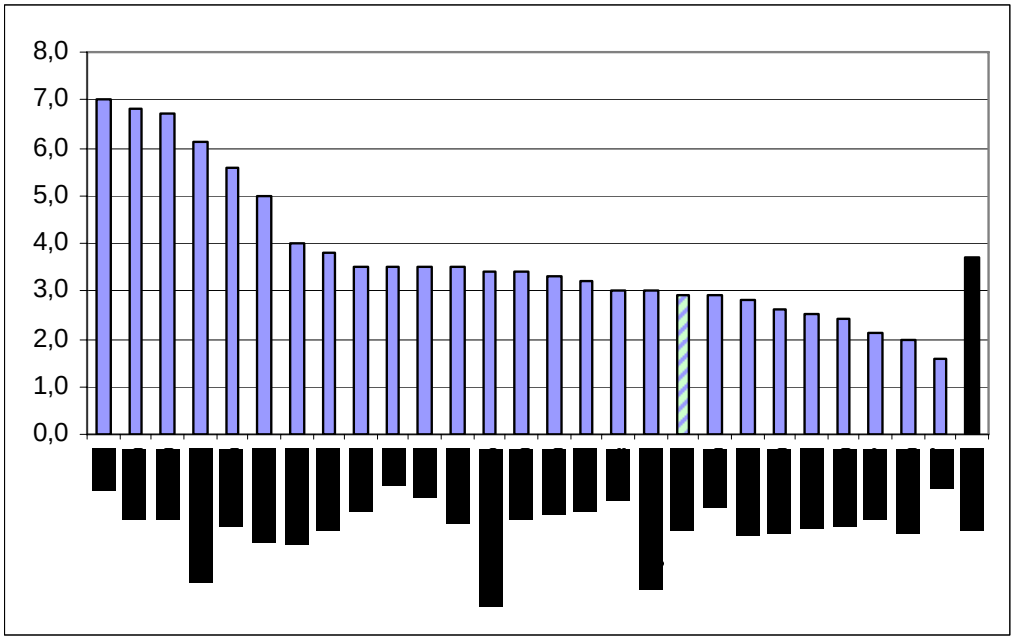
Percepción de corrupción en el sector público y la política
Ordenado por Zona Geográfica (2004)

	Área geográfica	Corrupción
Promedio regional	Asia Oriental y Pacífico.	2,94
	Europa y Asia Central.	3,13
	América Latina y Caribe	3,41
	Argentina (1)	2,50
	Medio Oriente y África del Norte	3,67
	Sudasia	2,54
	África sub sahariana.	2,81

Fuentes, definiciones y notas: oportunamente citadas

Gráfico Nro. 17

América Latina y el Caribe. Percepción de corrupción en el sector público y la política
Ordenado por valor del índice descendente (2007)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de *Transparency Internartional*.

Así, si limitáramos la relación entre ciudadano y Estado como un vínculo puramente individualista, estos indicadores darían cuenta de que tanto desde el punto de vista de la empresa como del individuo, la Argentina presenta desventajas relativas a otros países de la región, tanto en materia de la facilidad para hacer negocios, como en su percepción de corrupción reinante en las instituciones públicas y políticas. No obstante, debe señalarse que éstos representan una pequeña muestra de indicadores posibles para estimar la relación entre el Estado y el Ciudadano, por lo que debería profundizarse este estudio para poder expresar conclusiones más contundentes al respecto.

Por su parte, el informe de CEPAL (2007a) señala (aunque sin desagregar conclusiones particulares sobre los países miembros de la Región) algunos otros motivos de disconformidad que, en algunos casos, pueden ser producto incluso del progreso que se registra en ciertos indicadores sociales. En este sentido, hace alusión a que los avances en cuanto a acceso y logros en la educación han sido muy importantes, pero las dificultades en materia de empleo se manifiestan en tasas de desocupación y subempleo elevadas y grandes diferencias de productividad entre empresas de distintos tamaños y sectores. En consecuencia, en la medida en que las sociedades latinoamericanas no han creado suficientes puestos de trabajo de calidad y con una retribución y protección adecuadas, la inconsistencia entre mayores logros educacionales y posibilidades limitadas de incorporarse al mercado laboral ha sido un factor que contribuye a provocar insatisfacción, especialmente entre quienes

provienen de estratos medios y bajos y logran aumentar significativamente su capital educativo en relación con el de sus padres.

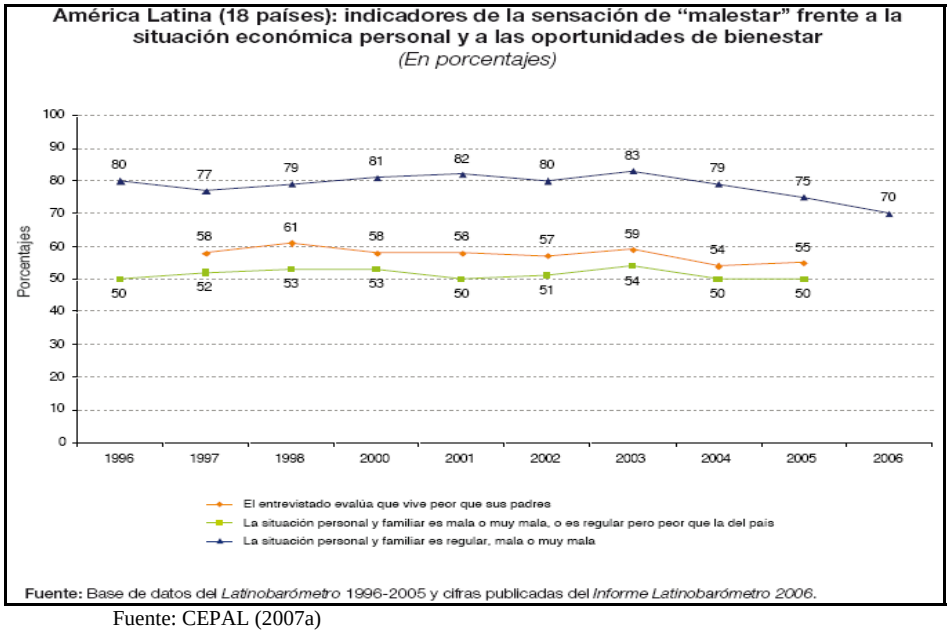
En materia educacional, casi todos los países ya han logrado que más del 90% de los jóvenes complete la educación primaria y cerca del 70% de ellos pueda ingresar a la secundaria. Los jóvenes de 20 a 24 años tienen en promedio entre tres y cuatro años más de formación que sus padres. Un dato crucial ilustra este cambio: el término de la educación primaria de la población de 50 a 64 años es del 33,1% más baja que la registrada en la población de 15 a 29 años. Al margen de cualquier consideración acerca de las dificultades que enfrentan hoy los jóvenes para incorporarse al empleo, estos avances en la educación responden a grandes esfuerzos de los países, y de los hogares, en materia de aumento del gasto en ese sector.

A la vez, durante los años noventa aumentó en cerca de 4% la tasa promedio de desempleo abierto, y siete de cada diez nuevos ocupados engrosaron el sector informal. Este sector hoy abarca a alrededor del 47% de la fuerza de trabajo de América Latina y el Caribe.

Pero no sólo sobre estos individuos se manifiesta la disconformidad a través de las frustraciones personales. El informe (CEPAL, 2006a) señala que los ciclos recesivos y la mayor inestabilidad en el empleo, la privatización de la educación y la salud y su consecuente encarecimiento, crean sensación de inseguridad sobre los sectores que se encuentran dentro del sistema formal. Asimismo, el abaratamiento de los bienes duraderos, y de otros bienes de consumo, inalcanzables para otras generaciones, provoca expectativas que muchas veces se satisfacen a través de endeudamiento difícil de sostener, debido precisamente a la inestabilidad de los ingresos.

En el gráfico que figura a continuación, se recogen algunos indicadores de percepciones negativas, elaborados por CEPAL (2007a) con información del Latinobarómetro. Por una parte, se observa que más de la mitad de los encuestados percibe que sus condiciones de vida son peores que las de sus padres; es probable que esa percepción, bastante difundida y permanente a lo largo de la década, se asocie con los indicadores de pobreza y desigualdad. Por otra, es probable que la percepción sobre la mala situación económica personal y familiar —que sigue una tendencia análoga a la anterior— refleje los cambios que han ocurrido en el empleo como principal mecanismo de acceso al consumo y de seguridad económica.

Gráfico Nro. 18



Fuente: CEPAL (2007a)

Si la pobreza estructural se perpetúa debido a la existencia de mecanismos que la reproducen de una generación a otra, una parte de la población no percibirá cambios ni movilidad, ni encontrará caminos para salir de esa situación. Se hace imperioso que perciban ingresos para satisfacer las necesidades más básicas, y se multiplican los 'atajos' para lograrlo. Se crean visiones negativas —el destino— y conductas "desviadas" y anómicas, las que muchas veces se hacen normales o aceptables para quienes las practican; tal es el caso del microtráfico de drogas. A su vez, la consolidación de una subcultura de la escasez es facilitada por la segmentación del espacio urbano, que conlleva escaso contacto con los "integrados", quienes son vistos como enemigos y como fuente de ingresos para sobrevivir (como patrones o como víctimas). No se conciben como iguales y pertenecientes a una misma sociedad (CEPAL, 2007b:66).

Sin embargo, los sondeos de opinión señalan que no sólo los factores de percepción sobre la situación individual resultan en disconformidades con el Estado. Las percepciones sobre la existencia de la pobreza y de amplias desigualdades provocan sentimientos de injusticia ante evidentes diferencias de ingreso, de patrimonio y de calidad de vida, y no se las puede atribuir a algún factor que las justifique en tal demasía, por lo que se hace relevante estudiar los factores de percepción relativa a otros sujetos o bien al conjunto de la sociedad de los estudios de cohesión social vinculados a la visión "Distributiva" del pacto con el Estado.

4.2. El desempeño del Estado en la visión distributiva

4.2.1. El concepto de cohesión social.

Una sociedad cohesionada es una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente y persiguen ciertos objetivos comunes a través de mecanismos democráticos. En términos generales, la cohesión social se puede definir como el conjunto de factores que contribuyen a establecer los equilibrios básicos entre los individuos de una sociedad, manifestándose a través del grado de integración económica, social, política y cultural.

En una definición más operativa, a los fines de intentar establecer indicadores de cohesión que puedan relacionarse con el desarrollo, debemos señalar que la cohesión social, como concepto acumulativo societal, es el conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos. Por tanto, la cohesión social no se limita al capital social, así como tampoco se limita solamente a cuestiones de desigualdad y exclusión. Requiere tanto de capital social con externalidades positivas como de un nivel razonable de igualdad e inclusión. La desigualdad se convierte en uno de los factores clave que van a determinar la trayectoria de una sociedad entre niveles de fragmentación y cohesión (BID, 2006).

4.2.2. Indicadores objetivos de cohesión social y algunos resultados empíricos.

Durante septiembre de 2001, se organizó en Amberes la Conferencia de Alto Nivel sobre Indicadores de Inclusión Social, con el fin de aplicar los objetivos comunes a nivel de la Unión Europea y, meses después, el Consejo Europeo adoptó en Laeken 18 indicadores (21 en la actualidad), que cubren cuatro áreas temáticas centrales: ingreso, empleo, educación y salud, los cuales permiten realizar el seguimiento de los objetivos de la agenda social europea.

La región latinoamericana también posee la necesidad de contar con un sistema de indicadores y con bases de datos que permitan evaluar la evolución de la cohesión social. De todas maneras, esa perspectiva de medición debería ser complementada con otros indicadores que rescaten la dimensión subjetiva de la cohesión social, ya que la cohesión implica considerar las percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que actúan los mecanismos de inclusión y de exclusión (CEPAL, 2007a). Actualmente, dicha Comisión se encuentra en la tarea de elaboración y evaluación de un sistema de indicadores de cohesión social.

Cuadro Nro. 19

Sistema de indicadores de cohesión social: componentes y factores

Indicadores		
Distancia	**Instituciones**	**Pertenencia**
• Desigualdad de ingresos • Pobreza e indigencia • Empleo • Educación • Salud • Vivienda • Pensiones • Brecha digital	• Funcionamiento de la democracia • Instituciones del Estado • Instituciones del mercado • Familia	• Multiculturalismo • Confianza • Participación • Expectativas de movilidad • Solidaridad social

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Extraído de CEPAL (2007a)

A pesar de las limitaciones de información y de la diversificación metodológica de los diversos países de la Región, en el trabajo publicado por BID (2006), se incluyó un índice propio de cohesión, que aunque sin publicar los valores de las variables, logra establecer conclusiones acerca de su relación positiva respecto a la formulación y calidad de políticas de desarrollo.

Cuadro Nro. 20

Índice de cohesión social elaborado por BID (2006)

Componentes del índice de cohesión social			
Cohesión social	Distribución de oportunidades	Estructura socioeconómica	Incidencia de pobreza GINI Tamaño de la clase media GINI Educativo Movilidad intergeneracional
		Estructura política	Igualdad ante la ley Sesgos en participación política
	Capital social	Externalidades positivas	Actividad en organizaciones Confianza interpersonal Confianza en las instituciones públicas Confianza en los políticos Capacidad fiscal
		Externalidades negativas	Conflicto en las relaciones trabajadores-empleadores Víctimas de delitos Tasa de homicidios

Fuente: BID (2006)

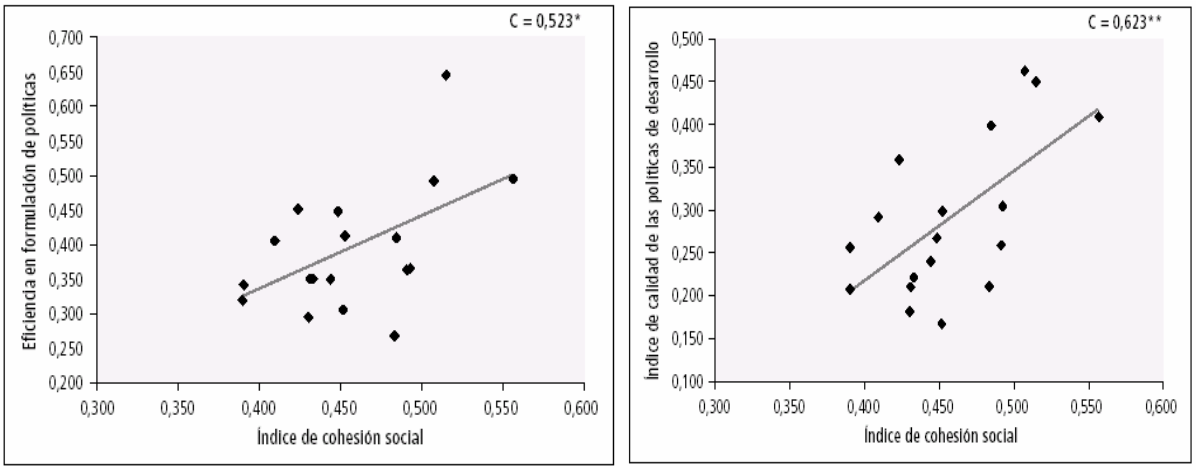
El trabajo concluye que la fragmentación se traduce en una multiplicidad de grupos con intereses no armonizados y con bajos niveles de compatibilidad entre ellos, que buscan influenciar el proceso de elaboración de políticas públicas en pos del bienestar propio. Ello supone un aumento considerable de los costos de transacción para cada una de las políticas negociadas, tanto en materia de tiempo como de concesiones. Por el contrario, un país altamente cohesionado reducirá dichos costos de forma

significativa. Se supone que los actores involucrados en los procesos de decisión son capaces de llegar a acuerdos intertemporales sobre lo que será el núcleo duro de las políticas de Estado. La intertemporalidad implica bajos niveles de volatilidad en la identificación de los objetivos de desarrollo del país, al dejar estos de estar determinados por los cambios en la composición de gobierno y congreso. Estos acuerdos también requieren una gran capacidad para generar consensos, los cuales son más fáciles de alcanzar cuando todas las partes se sienten unidas alrededor de un mismo propósito, es decir, cuando la sociedad está cohesionada.

El grado de disposición para contribuir depende altamente de los beneficios que uno espera recibir a cambio. El ciudadano en un país cohesionado estará más dispuesto a contribuir a ese fondo común dado que los beneficios se redistribuirán de manera menos localizada que en sociedades fragmentadas. Además, los incentivos para incurrir en un mal uso de los recursos a través de fenómenos de clientelismo y corrupción serán menores, primero porque en una sociedad cohesionada los mecanismos de control funcionan mejor y por tanto el riesgo para el que abusa del tesoro público es mayor, y segundo porque la probabilidad de beneficiarse de los productos que emanan directamente desde el Estado es mayor. En definitiva, la desigualdad y la exclusión constituyen una traba para el desarrollo mismo de la democracia, que debería fundamentarse en la igualdad entre los ciudadanos.

Gráfico Nro. 19

Eficiencia en los procesos de formulación de políticas y Calidad de las políticas vs. Cohesión social



* Correlación significativa a nivel de 0,05.

** Correlación significativa a nivel de 0,01.

Fuente: BID (2006)

Por tal motivo, el presente trabajo se guía bajo la hipótesis de que la mayor cohesión social, favorece a la mayor recaudación, en la medida que predispone al ciudadano a cooperar activamente con la sociedad a través del pago de tributos, para iguales niveles de riesgo infringido por la Administración Tributaria. El Ciudadano estaría dispuesto a aportar recursos siempre y cuando percibiera que el Estado tiende a este tipo de sociedad, a través de sus políticas públicas. No se evaluarían solamente las

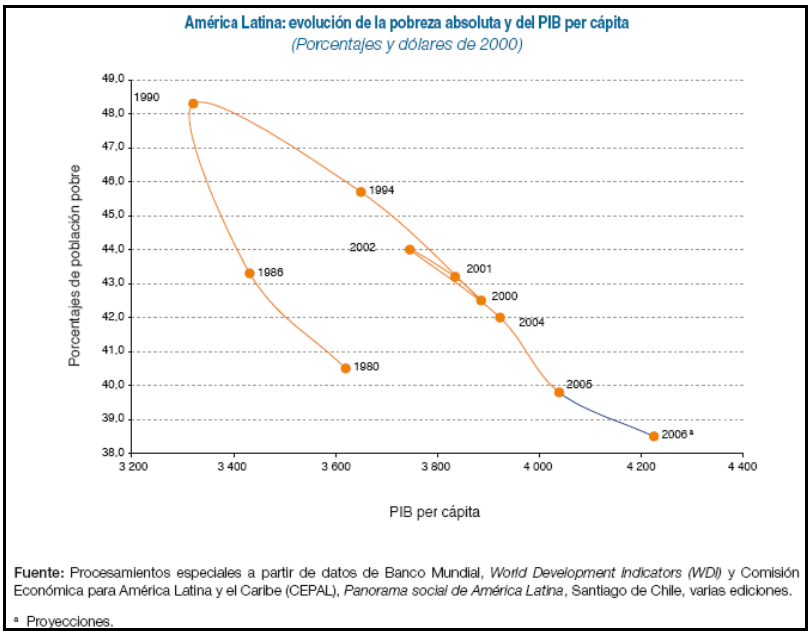
políticas gubernamentales a través de los resultados que lo afectan individualmente; sino también en función de la percepción de los efectos sobre la población en general, y en tal sentido, la evaluación no sólo podría estar contemplando la pobreza y desigualdad a su alrededor, sino también la pericia en el manejo macroeconómico en la medida que entiende las consecuencias sobre el conjunto de la sociedad que acarrea la inestabilidad.

4.2.2.1. La macroeconomía y prociclicidad del gasto.

Si bien es cierto que las percepciones acerca de las consecuencias personales y sociales de la inestabilidad macroeconómica supone un alto conocimiento de parte de los ciudadanos, también lo es que en muchos casos dichas consecuencias no necesitan grandes niveles de abstracción de éstos cuando la experiencia ha golpeado más de una vez a la misma generación (como puede observarse en el siguiente gráfico extraído de CEPAL (2007-a). De hecho, se observa en varios países latinoamericanos elevados conocimientos económicos de la clase media, en cuanto al resguardo de sus ingresos respecto de la inflación, endeudamiento público, o sobre algunas medidas que afecten los niveles de los precios internos, como así también de los efectos indirectos de la tributación sobre los bienes.

En este sentido, CEPAL (2007a) muestra las consecuencias sobre los índices promedio de pobreza ante los bruscos movimientos en el PBI por habitante promedio Latinoamericano de los últimos 25 años.

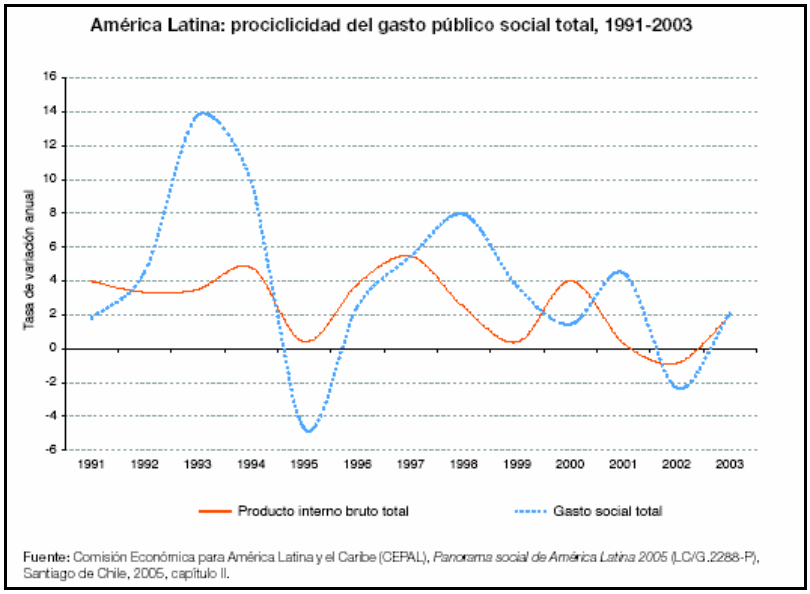
Gráfico Nro. 20



Fuente: CEPAL (2007a)

Este tipo de consecuencias resultan agravadas cuando, como señala el trabajo, los efectos de los ciclos recesivos se ven acentuados en la medida que el gasto público, a veces también el gasto destinado a los sectores sociales, ha tendido a mostrar un comportamiento procíclico en la mayoría de los países. Este parece ser el comportamiento observado en los gastos en los últimos años, como puede observarse en el siguiente gráfico, lo que sin duda acrecienta la incertidumbre de los ciudadanos sobre las prestaciones públicas.

Gráfico Nro. 21



Fuente: CEPAL (2007a)

4.2.2.2. El comportamiento de los Estados en la desigualdad

Por su parte, en cuanto a la eliminación de las desigualdades y la exclusión, puede citarse que el papel del Estado en el proceso de redistribución de ingresos ha sido notorio en los países industrializados y en ese sentido la información del Cuadro Nro 21 pone de manifiesto la capacidad de los mismos para cambiar de manera sustancial, a través de las políticas de impuestos y transferencias, los índices de concentración del ingreso de esos países, lo que por otra parte está señalando los elevados niveles del coeficiente de Gini antes de dichas políticas (distribución primaria).

Cuadro Nro. 21
Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias.
Países desarrollados seleccionados

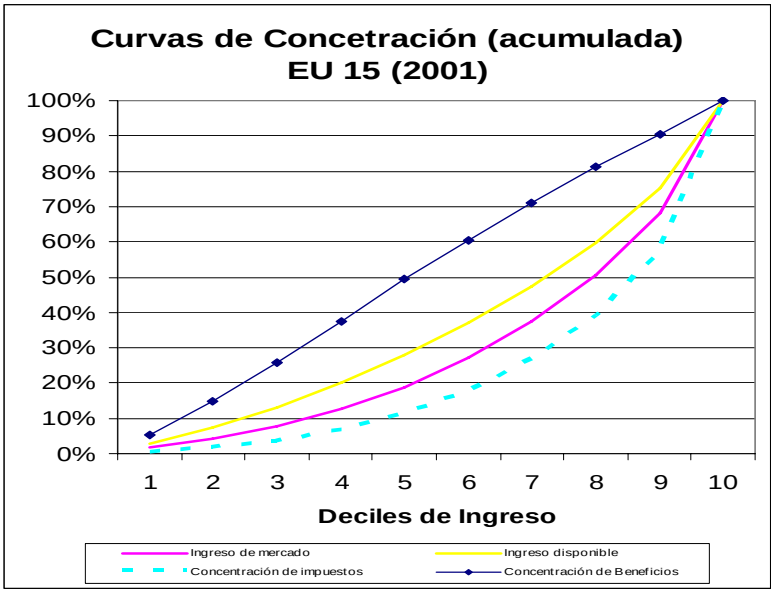
	Coeficiente de Gini		Importancia de la acción fiscal
Países o Regiones	**Antes de impuestos y transferencias (1)**	**Después de impuestos y transferencias (2)**	**(3) =(2-1)/1**
Australia	0,463	0,306	-33,9%
EU15	0,470	0,330	-29,8%
Estados Unidos	0,455	0,344	-24,4%
Japón	0,340	0,265	-22,1%

Fuente: CEPAL (2006b)
Nota: (1) La información está referida a períodos distintos.

En este sentido, también se señaló la fuerte incidencia del gasto en los países de la Unión Europea (Cfr. Gráfico Nro. 10, cap. 3) donde las transferencias reducen los índices de pobreza relativa a la mitad del promedio latinoamericano.

Sin embargo, no sólo las transferencias aportan a la redistribución progresiva del ingreso en los países desarrollados. Para el promedio de los Estados pertenecientes a los EU 15, las curvas de concentración de los tributos también resultan ser progresivas respecto del ingreso de mercado (antes de impuestos)[22]. Este resultado, conjuntamente con una progresividad explícita de los gastos que se muestra por estar más cercana a la diagonal o por encima de ella que la curva de ingreso de mercado, logran ubicar la distribución del ingreso disponible más cercana a la de equidistribución, mejorando la equidad en el ingreso luego de la acción fiscal.

Gráfico Nro. 22

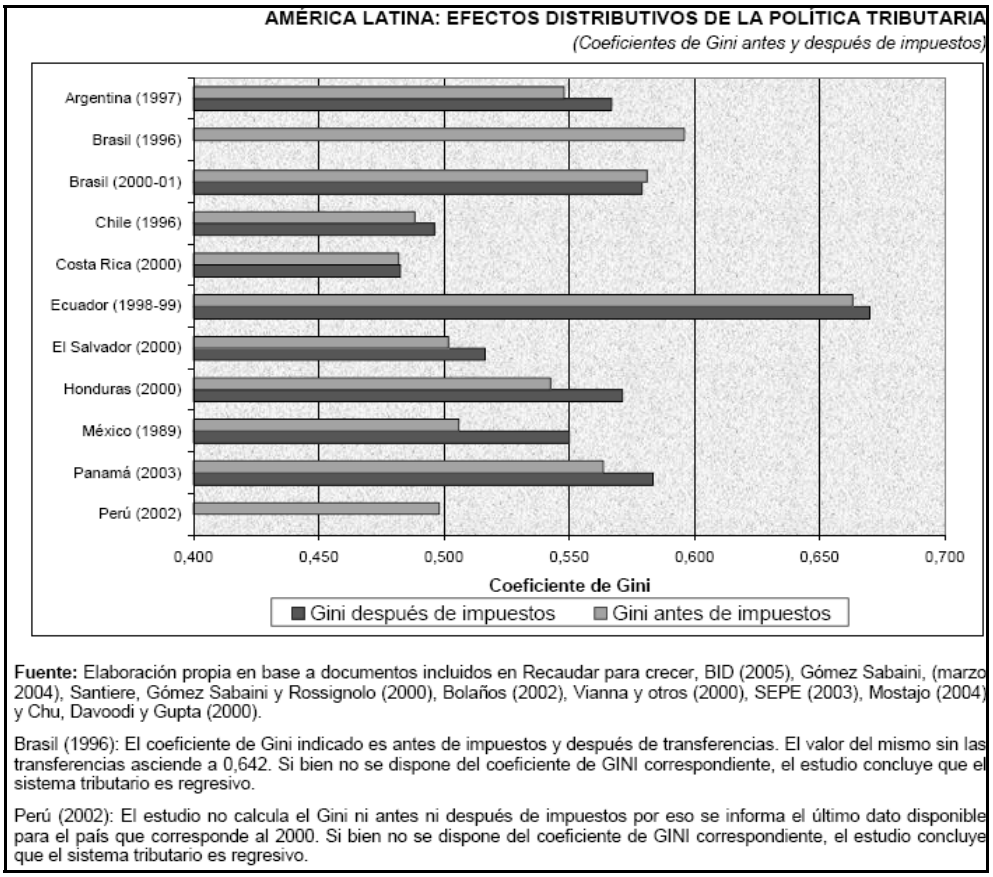


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Euromod 2005

[22] Evidenciado por encontrarse la primera más alejada de la línea de equidistribución (diagonal imaginaria con pendiente de 45 grados) que la de los ingresos.

De hecho, Chu, Davoodi y Gupta (2000:30) resaltan que cuando se compara la distribución del ingreso entre los países desarrollados y en desarrollo, antes de los efectos de los impuestos y los programas de transferencia, la desigualdad del ingreso es menor en estos últimos que en los países industrializados. Sin embargo, mientras que en los países industrializados la distribución se mejora efectivamente a través de los impuestos y gastos, en los países en desarrollo no se cuenta con políticas redistributivas adecuadas para lograr un grado de igualdad comparable al de los países desarrollados. Más aún, del siguiente gráfico se deduce que los sistemas tributarios latinoamericanos de los que se tiene información, son regresivos, como se observa en el incremento de desigualdad medido con el coeficiente de Gini antes y después de la aplicación del sistema tributario de cada país.

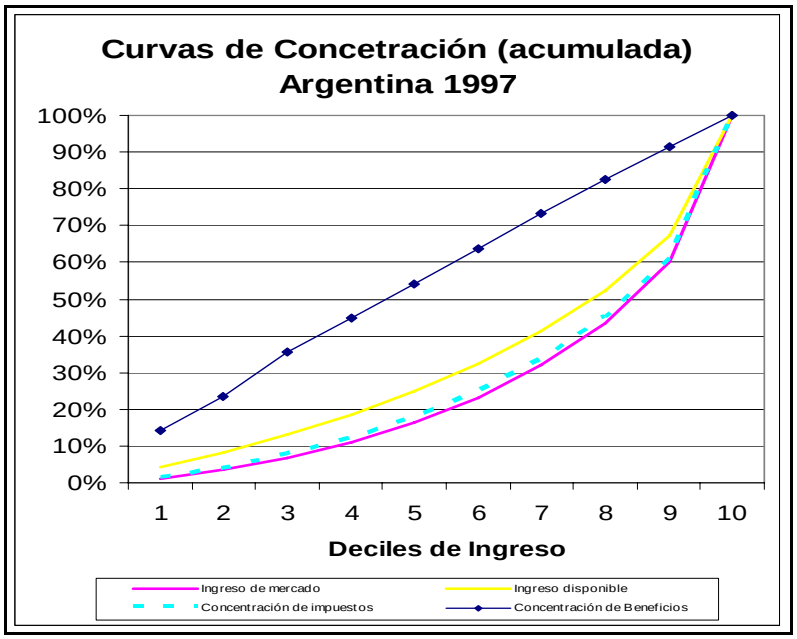
Gráfico Nro. 23



Fuente: CEPAL (2006b)

Por su parte, Argentina parece reproducir la regresividad tributaria del modelo latinoamericano. Información disponible en el estudio de incidencia realizado en Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo (2002), permite desagregar el efecto de los tributos y gastos en el siguiente gráfico:

Gráfico Nro. 24



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., y Rossignolo, D. (2002)

Así, puede observarse que (como consecuencia de haberse revelado los gastos de manera progresiva para el país), el resultado de incidencia presupuestaria resulta levemente progresivo, aunque sin lograr efectos significativos, debido a la magnitud del presupuesto y el escaso efecto neto de gastos e impuestos. Sin embargo, el estudio mencionado requiere de información que sólo se encontraba disponible para 1997 (Encuesta de Gasto de los Hogares), por lo que la información deberá ser actualizada en la medida que los datos estadísticos se encuentren procesados para la nueva encuesta realizada en años recientes.

Como consecuencia, tanto los corolarios regionales como los simulados para Argentina en materia de incidencia distributiva no debieran resultar asombrosos a la luz de la evolución y estructuras tributarias. Así, CEPAL (2006b) resalta las conclusiones ya vertidas por Chu *et al.* (2000), quienes atribuyen una importancia central a la estructura tributaria, como determinante de este resultado.

Entonces, si la equidad distributiva es un elemento central en la cohesión social, los datos regionales demuestran no sólo que no se ha logrado, sino que en la última década (salvo pocas excepciones) se han acentuado las desigualdades. Los sistemas tienen consecuencias regresivas en la mayor parte de los países, es decir, ni siquiera han mantenido la distribución del ingreso que emerge de la acción del mercado. Estos resultados no pueden ser atribuidos a factores endógenos de estos instrumentos, sino que se deben a sistemas tributarios fuertemente cargados de imposición indirecta y de beneficios y exoneraciones que favorecen mayoritariamente a los sectores de ingresos más elevados, en contraste con los países desarrollados, cuyas estructuras tributarias muestran que es factible revertir la concentrada distribución primaria resultante de la acción del mercado para lograr una distribución del ingreso más igualitaria CEPAL (2007a).

4.2.3. **Indicadores subjetivos en la región**

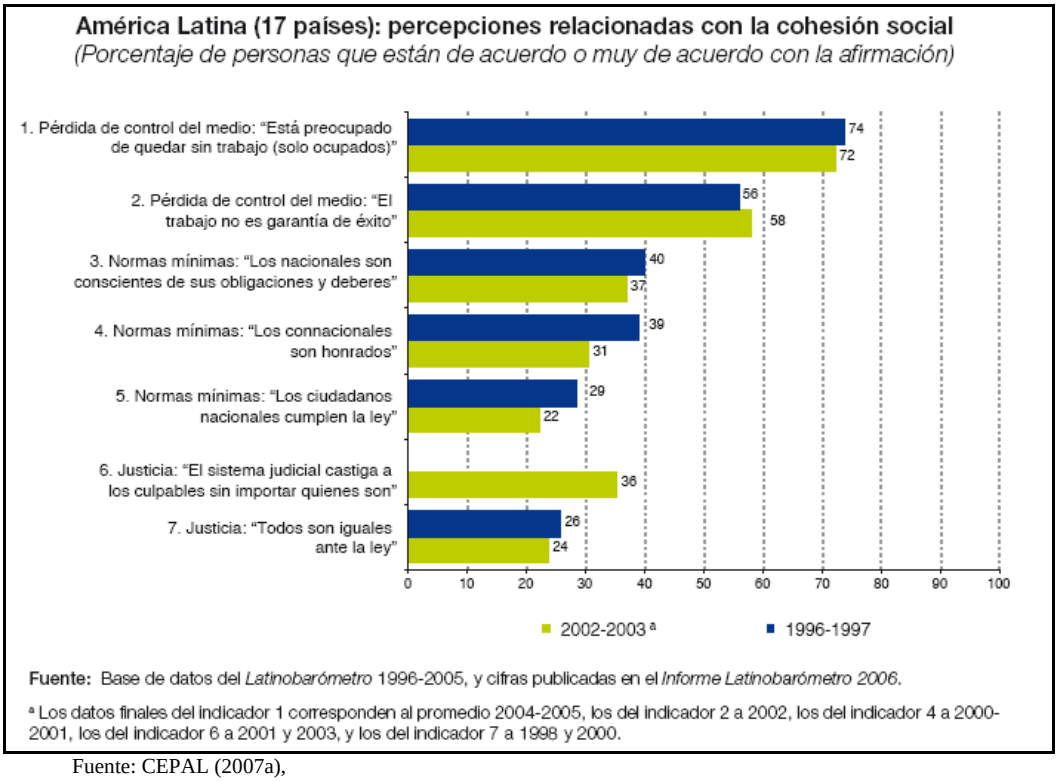
A partir de los trabajos de Benno Torgler, basados en encuestas realizadas por Latinobarómetro y la Encuesta Mundial de Valores, se encontraron determinantes estadísticamente significativos de la Moral Fiscal, entendida ésta como la motivación intrínseca a pagar impuestos. Para el caso de América Latina[23], la información relevada por el autor para finales de la década del noventa, mostró que existe una relación inversa entre la Moral Fiscal y el tamaño del sector informal de la economía. Por su parte, la carga fiscal, la falta de honestidad, y la corrupción, surgieron como determinantes de la evasión; mientras que la confianza en la imagen presidencial y en los funcionarios públicos, así como la creencia de que la ley es obedecida por los ciudadanos, fortalecerían el cumplimiento voluntario. Recientemente, un trabajo publicado por FIEL (2006)[24] retoma la metodología de Torgler pero teniendo en cuenta características generales de los países. Así, surgen interesantes conclusiones respecto de la significatividad de las variables regionales, en las que se refleja que existe una correlación positiva de la propensión a evadir respecto de la participación de la economía oculta, la inflación, y la brecha de producto.

En tal sentido, en la siguiente sección, se examinarán algunos componentes subjetivos de la cohesión social con información actualizada contemplada en CEPAL (2007a). Las percepciones positivas de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la justicia, el cumplimiento de normas mínimas en la sociedad y el control de condiciones que determinan su bienestar, influyen en conformar actitudes y predisposiciones que favorecen la cohesión social, como el pluralismo y la no discriminación, el sentimiento de confianza en los demás y en las instituciones, y la solidaridad. Así, de acuerdo a CEPAL (2007a), se señala que la percepción de que existe justicia legal y, sobre todo, justicia social, tiende a conformar en los individuos actitudes pluralistas y no discriminatorias, que propician la igualdad de oportunidades. A su vez, la percepción de controlar las condiciones de bienestar y una situación en que las retribuciones sean proporcionales al esfuerzo realizado (meritocracia), tiende a fortalecer el sentido de pertenencia.

Los resultados mostrados por el trabajo se resumen en el siguiente gráfico extraído de dicha fuente:

[23] Véase por ejemplo Torgler, B. (2003), y FIEL (2006), capítulo 6.
[24] Con información de la WVS 1999/2000.

Gráfico Nro. 25



Fuente: CEPAL (2007a),

Señala el informe que experimentar personalmente la desigualdad de oportunidades (sobre todo la desigualdad basada en factores como el origen étnico y social), puede producir sentimientos de desapego y de no pertenencia a la sociedad y, consecuentemente, la percepción de que la justicia legal y social no existen. También pueden influir el incumplimiento de las normas mínimas por parte de los connacionales, y la sensación por parte de la persona afectada de que no domina las condiciones que determinan su bienestar. Si bien para el promedio regional el resultado interpreta los sistemas judiciales como injustos, Argentina presenta de las peores percepciones para ambas preguntas relacionadas con la justicia con el 20% de respuesta positiva hacia la afirmación 6 del gráfico, y 13% respecto de la 7.

En cuanto a lo que se refiere al cumplimiento de las normas por parte de sus connacionales (*item* 5 del gráfico) en 13 de los 17 países disminuyó el porcentaje de concordancia con la afirmación, que en el caso de Argentina se precipitó desde el 20% al 9% desde 1997 a 2002. Este incremento de la percepción negativa hacia el cumplimiento de las leyes, se ve reforzada con la correspondiente a cuán concientes son sus connacionales respecto de sus obligaciones y deberes (afirmación 3 del gráfico). En 2003, sólo 36% respondió afirmativamente, estando Argentina nuevamente entre los que se registró el porcentaje más bajo del período de recolección de la información. A su vez, la pregunta acerca de la honradez de las personas resultó consistente con la correspondiente a la percepción sobre el cumplimiento de las normas mínimas (punto 4 del gráfico).

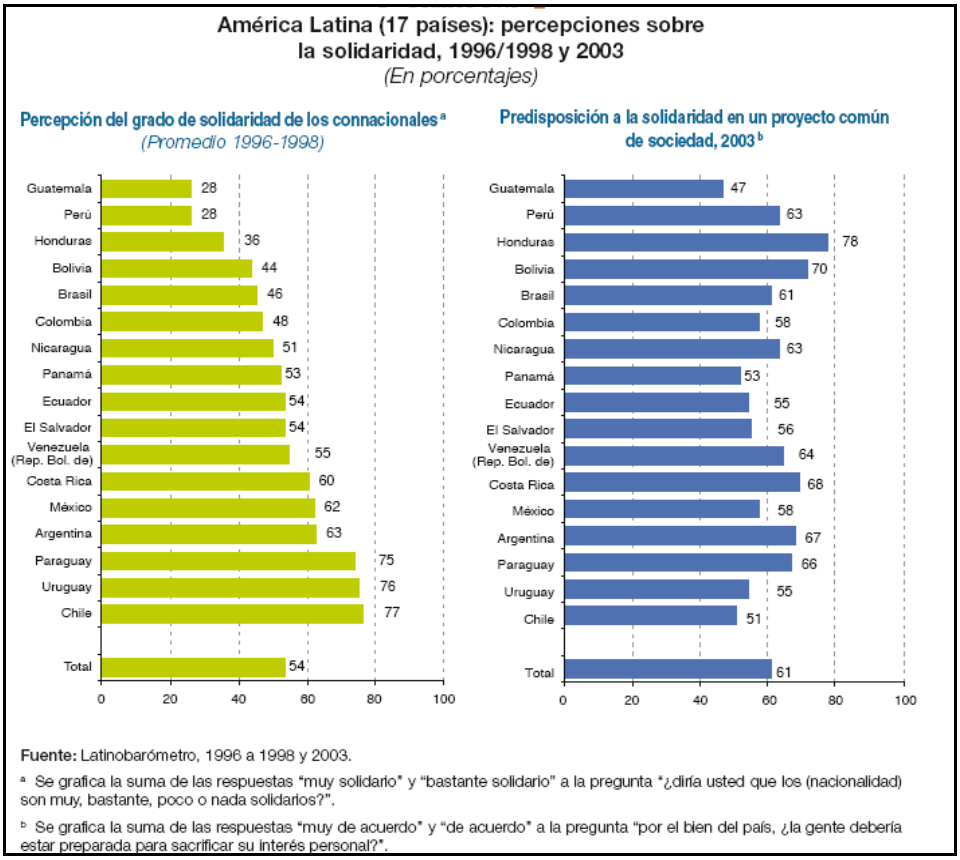
Por su parte, las percepciones de los individuos sobre el grado de control de las condiciones que determinan su bienestar permiten un vínculo más directo con factores subjetivos, que son importantes para la cohesión social: el sentido de pertenencia de los individuos a la sociedad, y la disposición a apoyar la democracia y a valorar positivamente los mecanismos establecidos de inclusión social (educación y empleo). Los resultados de las encuestas muestra que el 56% de los entrevistados respondió afirmativamente a la aseveración "Usted cree que el trabajo duro no es garantía de éxito", desprendiéndose que las personas tienden a percibir las sociedades latinoamericanas como poco meritocráticas. Si bien este estudio señala que los resultados deben interpretarse sólo a modo ilustrativo, también sentencia que esta percepción afecta negativamente el sentido de pertenencia con efectos negativos también sobre la confianza y la solidaridad.

Adicionalmente, las tres cuartas partes de los encuestados manifestaron estar preocupados por perder su trabajo, alcanzando un máximo cercano al 80% en 2002, influenciadas principalmente por los guarismos observados en Argentina y Uruguay en dicho período de crisis. Este valor tiende a disminuir con el nivel educacional y a acrecentarse entre los más jóvenes que, a pesar de sus mayores niveles educativos, afrontan en la actualidad una más acentuada precariedad laboral.

Solidaridad social y carga tributaria

En el siguiente gráfico, se presenta la percepción de las personas respecto del grado de solidaridad que exhiben sus connacionales y, a la vez, se ilustra la valoración de la gente sobre la necesidad de ser más solidaria socialmente. En la figura izquierda se aprecia que si bien en promedio más de la mitad de la población encuestada considera que sus compatriotas tienden a ser solidarios, aparece un mayor porcentaje de personas con percepción negativa en sociedades más afectadas por la pobreza y con mayor presencia de pueblos originarios o afrodescendientes, habitualmente más excluidos.

Gráfico Nro. 26



Fuente: CEPAL (2006a)

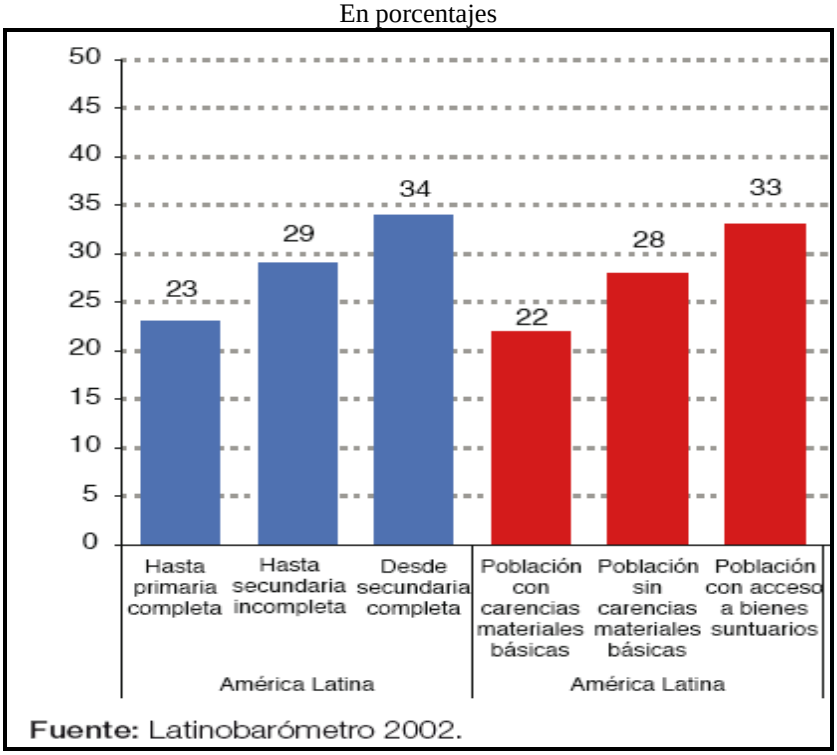
Sin embargo, no queda claro que la percepción positiva sobre el grado de solidaridad de los demás vaya acompañada por una valoración favorable de la subordinación de los intereses propios al bien común.

De hecho, se señala en el informe que es notable el bajo sentimiento solidario cuando se ponen en juego los recursos materiales propios (28%), explicable en parte por el rechazo mismo a los impuestos.

De esta forma, aunque las opiniones acerca de la solidaridad no resultan terminantes, en el sentido de que la percepción a la necesidad de subordinar el interés común por el bien del país, el siguiente gráfico confirma un muy bajo rechazo a la afirmación "los impuestos deberían ser los más bajos posibles, aunque con esto se tenga que disminuir el gasto social".

Gráfico Nro. 27

América Latina 17 países: opiniones respecto de la carga tributaria [a], 2002
En porcentajes



[a] Se grafica la suma de las respuestas "en desacuerdo" y "muy en desacuerdo" a la afirmación "los impuestos deberían ser los más bajos posibles, aunque con esto se tenga que disminuir el gasto social"
Fuente: CEPAL (2007a).

En tal sentido, tanto algunas nociones objetivas respecto de la actitud del Estado hacia las políticas integradoras, como las evaluaciones subjetivas del Ciudadano respecto al trato desde aquél, parecerían guardar coherencia con una baja predisposición de los individuos a contribuir con sacrificio propio al gasto social.

5. Síntesis y conclusiones

En el presente trabajo, se indagaron hechos estilizados que pudieran haber determinado alguna caracterización de la relación entre el Ciudadano y el Estado, con el objetivo de identificar rasgos de ciudadanía fiscal. En tal sentido se examinaron aspectos comparativos de la fiscalidad internacional, Latinoamericana y Argentina, a la vez que algunos indicadores sociales que pudieran evidenciar los vínculos, en ambos sentidos, entre el Ciudadano y el Estado.

Entre los resultados más salientes, se observa la baja presión tributaria de los países latinoamericanos en relación a los más desarrollados, con distancias aún más amplias respecto de los pertenecientes a la Unión Europea. Pero, a su vez, dicha característica

se evidenció como una particularidad regional, remarcada por estudios econométricos relevados.

También en materia de desigualdad distributiva, se encontraron patrones particulares que señalan a la región como la de mayores desigualdades. La inequidad distributiva en América Latina resulta muy superior a la que corresponde a la clasificación de sus países por estratos de ingresos. Por su parte, el análisis particular de la evolución del indicador de desigualdad, revela que la mayoría de los países presentan peores indicadores que en 1990, aún a pesar de haber incrementado su presión tributaria, característica que Argentina comparte claramente. No obstante, los indicadores absolutos de privaciones (pobreza e indigencia), como los de desarrollo humano y PBI *per cápita*, se manifiestan relativamente mejores a otras regiones, por lo que América Latina en conjunto no se encuentra entre las más pobres del planeta, estando Argentina entre los siete países de la Región considerados de "alto desarrollo humano". A su vez, este país particular, se sitúa entre los tres de mayor presión tributaria de la región, es el primero en términos de PBI por habitante en dólares de 2004, y presenta indicadores altos de desigualdad distributiva acordes a la región, aunque con niveles absolutos de pobreza e indigencia, que sin haber sido disminuidos significativamente en los últimos quince años, producto de las fuertes crisis sufridas en dicho período, aún resultan bajos en términos regionales.

Por otra parte, tanto para el país como para la región, se encuentran fuertes divergencias en la estructura porcentual de recaudación tributaria, estableciéndose que para el promedio latinoamericano existe un peso relativamente mayor sobre los recursos provenientes de los bienes y servicios internos y transacciones internacionales, con falencias marcadas en la recaudación sobre rentas personales.

Esta estructura se ha agudizado como consecuencia de las reformas tributaria aplicadas desde finales de los ochentas, que a los fines de incrementar la neutralidad tributaria y hacer frente a los problemas de las deudas de la región, se avocaron a la generalización e incrementos de las alícuotas del Impuesto al Valor Agregado, y a la eliminación de otros impuestos con menor incidencia en la estructura tributaria.

En este sentido, los impuestos directos y en particular los sistemas de imposición sobre las rentas, presentan una escasa participación en las estructuras tributarias nacionales de Latinoamérica, en la que dentro mismo de la recaudación del impuesto, existe un fuerte sesgo hacia la carga sobre las sociedades.

De hecho, los niveles de recaudación del impuesto societario no se encuentran demasiado lejos en términos del producto de lo que representa para los países desarrollados, siendo superados para el caso de Argentina, mientras que en la presión sobre la renta personal se requiere quintuplicar la recaudación en el promedio de la Región para igualar a los países de la OCDE, elevándose dicho múltiplo a 6 para el caso argentino.

En tal sentido, Perry *et al.* (2006) señalan que la recaudación sobre las rentas personales, resulta inferior a la potencial para casi la totalidad de los países

Latinoamericanos contemplados, habiéndose destacado Argentina como el de mayor brecha respecto a la potencial estimada en relación al producto *per cápita* (-4,4% del PBI), por lo que debiera equiparar su recaudación del impuesto a la percibida por España. Por otra parte, estimaciones realizadas para América Latina, contemplando un mayor número de determinantes, señalan que el país se encuentra realizando un "esfuerzo tributario" positivo, recaudando por encima de lo que los parámetros regionales y nacionales estarían indicando.

De tal forma, dadas las características del impuesto a la renta personal, y con la idea de que las mismas implican una fuerte percepción de la relación entre el Ciudadano y el Estado a través del pago del impuesto, se intentó encontrar explicaciones estilizadas de su limitada recaudación a través de indicadores de conformidad respecto del Pacto Fiscal implícito en la recaudación.

Así, bajo la hipótesis de dos modelos contrapuestos de Pacto, se examinaron algunos indicadores objetivos (aquellos que se estima que se expresen en los hechos más que en las opiniones) y subjetivos (basados en percepciones del individuo) de la relación bidireccional entre el Ciudadano y el Estado, en la existencia de un pacto "Conmutativo" o uno "Distributivo", en sintonía con lo ya tratado en el marco teórico de la presente investigación.

Para el primero de los modelos, en cuanto a los indicadores objetivos, se tomaron algunos elaborados por el Banco Mundial acerca de la facilidad para hacer negocios y algunos particulares acerca de las facilidades en la administración tributaria para una empresa tipo. Se observó una calificación relativamente mala del país respecto a la región y a países de otras regiones en el estrato similar de renta.

Respecto de los subjetivos, Argentina mostró una de las peores percepciones de corrupción en las instituciones públicas o políticas, y aunque no se pudieron desagregar hasta el momento respuestas individuales para el país respecto de las encuestas acerca de la propia situación del individuo señaladas en informes de CEPAL, para el promedio de América Latina dicha percepción resulta negativa.

En el caso del modelo "Distributivo" de Pacto Social, se mostraron los indicadores objetivos de Cohesión Social, que se intentan elaborar para la Región en la actualidad, de los cuales aún no se dispone de base de datos, y los resultados obtenidos por un estudio del Banco Mundial en el que se concluye que existiría una relación positiva entre cohesión social y calidad e implementación de políticas de desarrollo de largo plazo, mencionando la posibilidad de una mayor propensión a aportar recursos por parte de este tipo de sociedades cohesionadas.

A su vez, también se intentó establecer la política pro-integradora del Estado a través de los resultados de algunas políticas públicas y fiscales. En tal sentido, se señaló que la gran inestabilidad macroeconómica de la Región, a la que Argentina no ha logrado escapar en los últimos 15 años, resulta desintegradora cuando además se las combina con mecanismos de gasto social pro-cíclico como parece haber sido el caso.

A su vez también se examinaron los resultados de la política tributaria y de gasto en materia de incidencia distributiva, habiendo resultado que mientras en los países desarrollados el efecto redistributivo de gastos y de impuestos resulta sumamente progresivo, los sistemas tributarios latinoamericanos para los que se tiene información empeoran la distribución del ingreso, habiéndose encontrado para los datos disponibles para Argentina, que estas inequidades parecieran corregirse a través del gasto social aunque sin lograr efectos redistributivos totales significativos sobre el ingreso.

Por su parte, la evaluación a través de los indicadores subjetivos, relevados mediante encuestas, muestran una muy baja percepción positiva de las variables que se relacionan directamente con la cohesión social, evidenciándose además una aceptable percepción de los valores solidarios en la mayoría de los países, pero una muy baja predisposición a su financiamiento por parte del promedio de la región, cuando se ponen en juego recursos propios.

No obstante, en función del carácter exploratorio del presente estudio, y de las dificultades en la recopilación de la información para la región en general, y el país en particular, los hechos estilizados mostrados y las hipótesis vertidas, deberán considerarse como un incentivo hacia la profundización de la investigación de los aspectos remarcados en el mismo, más que como comprobaciones empíricas de las hipótesis planteadas.

Referencias Bibliográficas

1. Referencias bibliográficas del capítulo "La ciudadanía fiscal: Un marco teórico", por Alejandro Estévez.

Ahmed, Eliza y Valerie Braithwaite (2007), "Higher education loans and tax evasion: A response to perceived unfairness", en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, págs. 121-136.

Alford, Robert y Roger Friedland (1991), *Los poderes de la teoría: Capitalismo, Estado y Democracia*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

Alford, Robert y Roger Friedland (1999), "Introduciendo de nuevo a la Sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", en: Powell, Walter W. & Paul J. Di Maggio [comps.], *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Editorial FCE, México.

Allingham, Michael y Agnar SANDMO (1972), "Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis", en: *Journal of Public Economics*, Nro. 1, págs. 323-338.

Alm, James (1985), "The welfare cost of the underground economy", en: *Economic Inquiry*, Vol. XXIII, abril.

Aristóteles ([*circa* S.IVadC] 2007), *Ética Nicomaquea*, Ed. Colihue, Buenos Aires.

Berisso, Daniel (2007), "Los límites del concepto de ciudadanía en el marco de una ética social", en: Cullen, Carlos [comp.], *El Malestar en la Ciudadanía*, Ed. Stella – La Crujía Eds., Buenos Aires.

Binmore, Ken (2004), *"Reciprocity and the Social Contract"*, en: *Politics, Philosophy and Economics*, Nro. 3, Vol. 5, págs. 5-35.

Botana , Natalio (2002), *La república vacilante: Entre la furia y la razón*, Ed. Taurus, Buenos Aires.

Botana, Natalio (2006a), "La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos e históricos", en: Fukuyama, Francis [comp.], *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica – Fundación Grupo Mayán, Buenos Aires.

Botana, Natalio (2006b), *Poder y hegemonía: El régimen político después de la crisis*, Ed. Emecé, Buenos Aires.

Campbell, J. L. (1993), "The State and Fiscal Sociology", en: *Annual Review of Sociology*, Nro. 19, págs. 163 – 185.

CEPAL (1998), *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, ONU – CEPAL, Santiago de Chile.

Crouy De Chanel, Emmanuel (2004), "La citoyenneté fiscale", en: *Revista Internazionale di filosofia del Diritto*, Vol. I, págs. 79-118.

Cullen, Carlos (2007), "Ciudadanía *urbi et orbi*", en su: *El Malestar en la Ciudadanía*, Ed. Stella – La Crujía Eds., Buenos Aires.

Daros, William (2005), "Tras las huellas del pacto social", en: Revista Enfoques, Vol. XVII, Nro. I.

Delgado Lobo, Ma. Luisa y María Goenaga (2007), "Del tributo al impuesto: La legitimación de la fiscalidad", en: IR Revista del Instituto AFIP, Nro. 2, págs. 32-59.

Duff, David (2005), "Private property and tax policy in a libertarian world: a critical review", en: Canadian Journal of Law and Jurisprudence, Vol. XVIII, Nro. 1, págs. 23 – 45.

Estevez, Alejandro M. y Guillermo Marini (2004), *Corrupción y Políticas Públicas: algunos factores estructurantes*, Ed. Centro de Investigaciones en Administración Pública, FCE, Buenos Aires.

Feld, Lars P. y Bruno Frey (1997), "Tax compliance as the result of a psycological tax contract: The role of incentives and responsive regulation", en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, Enero.

Feld, Lars P. y Bruno Frey (2002), "Trust breeds trust: How taxpayers are treated", en: *Economics of Governance*, Nro. 3, págs. 87-99.

Fernández Cainzos, Juan Jesús (2006), *Sociología de la Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Ferroni, Mauro (2005), "Social cohesion in Latin America: The public finance dimension", *IDB Statement prepared for the international policy dialogue on Democracy and Social Cohesion in Latin America and Europe*, Berlin, Banco Interamericano de Desarrollo, Enero.

Frey, Bruno (1997), "A Constitution for Knaves crowds out Civic Virtues", en: The Economic Journal, Nro. 107, págs. 1043 - 1053.

Galimidi, José Luis (2002), "El Leviatán de Hobbes y la legitimidad moderna", en: NAISHTAT, F. [comp.], *La acción y la política: perspectivas filosóficas*, Ed. Gedisa, España.

Guzmán Gómez, Majela (2005) "El fenómeno de la interdisciplinariedad en la ciencia de la información: contexto de aparición y posturas centrales", ACIMED 13 (3). Disponible en http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol13_3_05/aci04305.htm

Hobbes, Thomas ([1651] 2003), *Leviathan o la Materia Forma y Poder de una Eclesiástica y Civil*, Fondo de Cultura Económica.

Lertora Mendoza, Celina (2000), "Enfoque epistemológico de los problemas de interdisciplinariedad", Foro para la filosofía intercultural. Disponible en www.polylog.org

Locke, John ([1690] 1997), *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Alba, España.

Maquiavelo, Nicolás ([1513] 1997), *El príncipe*, Ed. Norma, Bogotá.

Moore, M. (2004), "Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries", en: *International Politicas Science Review*, Vol. 25, Nro. 3, págs. 297 – 319.

Morin, Edgar (1991) Introducción al pensamiento complejo, Buenos Aires, Editorial Gedisa.

Musgrave, R. A. (1992), "Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology", en: *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 2, págs. 89 – 113.

Oszlak, Oscar (2006), *La Formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*, Ariel Historia, Buenos Aires. 6ta. Edición

Pérez Muñoz, Cristian (2007), "Impuestos y justicia distributiva: una evaluación de la propuesta de justicia impositiva de Murphy y Nagel", mimeo.

Ribeiro, Renato Janine (2000), "Thomas Hobbes o la paz contra el clero", en: BORÓN, Atilio [comp.], *La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx*, CLACSO – EUDEBA, Buenos Aires.

Rousseau, Jean Jacques ([1762]2001), *El contrato social*, Ed. El Ateneo, España.

Saltalamacchia, Homero (2005), *Del proyecto al análisis: Aportes a una investigación socialmente útil*, Ed. El Artesano, Buenos Aires.

Saracevic, Tefko (1999), "Information Science", Journal of American Association of Information Science, 50(12):1061-3.

Schumpeter, Joseph A. (1982), *Historia del Análisis Económico*, Ed. Ariel, España.

Stake, R. (1994), "Case Studies", en: Denzin, N.K y Y. Lincoln [Compiladores], *Handbook of Qualitative Research*, Ed Sage, UK.

Sztompka, Piotr (1998), "Trust, distrust and two paradoxes of Democracy", en: European Journal of Social Theory, Vol. I, págs. 19-32.

Tokman, Víctor E. (2007), "The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin American", en: *International Labour Review*, Vol. 146, Nro. 1-2, págs. 81-107.

Torgler, Benno (2003), “Tax morale, Rule – Governed Behaviour and Trust”, en: Constitutional Political Economy, Nro. 14, págs. 119–140.

Torgler, Benno (2005), “Tax Morale and direct democracy”, en: European Journal of Political Economy, Vol. 21, págs. 525–531.

Torgler, Benno y Friedrich Schneider (2007), “What shapes attitudes towards paying taxes? Evidence from multicultural European countries”, en: *Social Science Quarterly*, Vol. 88, Nro. 2, págs. 443-470.

Torgler, Benno y Kristina Murphy (2004), “Tax morale in Autralia: What shapes it and has it changed over time”, CREMA Working Paper Nro. 2004-04, Basilea. Versión digital disponible en: http://www.crema-research.ch

Várnagy, Tomás (2000), “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento de liberalismo”, en: BORÓN, Atilio [comp.], *La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx*, CLACSO – EUDEBA, Buenos Aires.

Waldmann, Peter (2003), *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

Wenzel, M. (2007), “The Multipliciy of Taxpayers Identities and their Implications for Tax Ethics”, en: Law & Policy, Vol. 29, Nro. 1.

Yin, R. (1994), *Case Study Research, Design and Methods*, Ed. Sage, USA.

2. **Referencias bibliográficas del capítulo “La relación entre el pacto social y el sistema tributario: la subjetividad fiscal de la ciudadanía argentina”,** por Susana Esper

Ahmed, Eliza y Valerie Braithwaite (2007), “Higher education loans and tax evasión: A response to perceived unfairness”, en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, págs. 121-136.

Allingham, Michael G. y Agnar Sandmo (1972), “Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis”, en: *Journal of Public Economics*, Nro. 1, págs. 323-338.

Alm, James (1985), “The welfare cost of the underground economy”, en: *Economic Inquiry*, Vol. XXIII, abril.

Altimir, O. y Luis BECCARIA (2001) “El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina”, en: Revista Desarrollo Económico, Vol. 40, Nro. 150, Enero – Marzo de 2001.

Anderson, Benedict (1993), *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.

Arceo, Enrique (2006), “El fracaso de la Reestructuración Neoliberal en América Latina: Estrategias de los Sectores Dominantes y Alternativas Populares”, en: BASUALDO, Eduardo M. y Enrique ARCEO [comp.], *Neoliberalismo y Sectores Dominantes: Tendencias Globales y Experiencias Nacionales*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Atkinson, A. B. (2003), “Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations”, en: *CESifo Economic Studies*, Vol. 49, págs. 479 – 513.

Auyero, Javier (2002), “Clientelismo político en Argentina: Doble vida de y negación colectiva”, en: Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, Mexico DF, págs. 33-52.

Basualdo, Eduardo M. (2006), “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: De la sustitución de importaciones a la valorización financiera”, en: BASUALDO, Eduardo M. y Enrique ARCEO [comp.], *Neoliberalismo y Sectores Dominantes: Tendencias Globales y Experiencias Nacionales*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo M. y Enrique Arceo [comp.] (2006), *Neoliberalismo y Sectores Dominantes: Tendencias Globales y Experiencias Nacionales*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Berger, Peter L. y Thomas Luckmann (2005), *La construcción social de la realidad*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

Bergman, Marcelo (2007), "La Administración y el Cumplimiento Tributario", en: Revista IR del Instituto AFIP, Nro. 1, junio, págs. 8-26.

Binmore, Ken (2004), "Reciprocity and the Social Contract", en: Politics, Philosophy and Economics, Nro. 3, Vol. 5, págs. 5-35.

Botana, Natalio (2006a), "La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos e históricos", en: FUKUYAMA, Francis [comp.], *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica – Fundación Grupo Mayán, Buenos Aires.

Botana, Natalio (2006b), *Poder y Hegemonía: El régimen político después de la crisis*, Ed. Emecé, Buenos Aires.

Botana, Natalio (2002), *La república vacilante: Entre la furia y la razón*, Taurus, Buenos Aires.

Burrell, Gibson y Gareth Morgan (1979), *Sociological paradigms and organizational analysis*, Ed. Heineman, Londres.

Campbell, J. L. (1993), "The State and Fiscal Sociology", en: Annual Review of Sociology, Nro. 19, págs. 163 – 185.

Canning, Kathleen y Sonia Rose (2001), "Gender, Citizenship and Subjectivity: Some Historical and Theoretical Considerations", en: Gender & History, Vol. 13, Nro. 3, págs. 427-443.

Catterberg, Edgardo (1989), *Los argentinos frente a la política*, Ed. Planeta, Buenos Aires.

Cheresky, Isidoro (1999), "Hacia una nueva ciudadanía en Argentina", en: Revista Nueva Sociedad, Nro. 159, págs. 76-86.

Crouy de Chanel, Emmanuel (2004), "La citoyenneté fiscale", en: *Revista Internazionale di filosofia del Diritto*, Vol. I, págs. 79-118.

Dahl, Robert (1997), *La Poliarquía*, Ed. Tecnos, Madrid.

Daros, William R. (2005), "Tras las huellas del pacto social", en: *Enfoques*, Vol. XVII, Nro. I.

Delgado Lobo, Ma. Luisa y María Goenaga (2007), "Del tributo al impuesto: La legitimación de la fiscalidad", en: IR Revista del Instituto AFIP, Nro. 2, págs. 32-59.

Denhardt, Robert N. (1990). "Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina". En: Naomi Lynn y Aaron Wildavsky [comp.], *Administración Pública – El estado de la disciplina*, Chatham House Publishers Inc.

Dubiel, Helmut (1998), "The future of citizenship in Europe", en: Constellations, Vol. 4, Nro. 3, págs. 368-373.

Duff, David (2005), "Private property and tax policy in a libertarian world: a critical review", en: Canadian Journal of Law and Jurisprudence, Vol. XVIII, Nro. 1, págs. 23 – 45.

Estévez, Alejandro (2006), "Una genealogía de la tecnocracia", en: OCHOA ENRÍQUEZ, Haydeé y Alejandro ESTÉVEZ [comp.], *El Poder de los Expertos: para comprender a la tecnocracia*, Centro de Estudios de la Empresa – Universidad del Zulia, Venezuela.

Estevez, Alejandro y Guillermo Marini (2004), *Corrupción y Políticas Públicas: algunos factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación*, Ed. Centro de Investigaciones en Administración Pública, FCE, Buenos Aires.

Fernández Cainzos, J. J. (2006), *Sociología de la Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Ferroni, Mauro (2005), "Social cohesion in Latin America: The public finance dimension", *IDB Statement prepared for the international policy dialogue on Democracy and Social Cohesion in Latin America and Europe*, Berlin, Banco Interamericano de Desarrollo, Enero.

Feld, Lars P. y Bruno Frey (1997), "Tax compliance as the result of a psycological tax contract: The role of incentives and responsive regulation", en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, Enero.

Feld, Lars P. y Bruno Frey (2002), "Trust breeds trust: How taxpayers are treated", en: *Economics of Governance*, Nro. 3, págs. 87-99.

Frey, Bruno (1997), "A Constitution for Knaves crowds out Civic Virtues", en: The Economic Journal, Nro. 107, págs. 1043 - 1053.

Galimidi, José Luis (2002), "El Leviatán de Hobbes y la legitimidad moderna", en: NAISHTAT, F. [comp.], *La acción y la política: perspectivas filosóficas*, Ed. Gedisa, España.

García Delgado, Daniel (1997), "La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural", en: Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro. 8, mayo, Caracas.

Garretón, Manuel Antonio (2002), "La transformación de la acción colectiva en América Latina", en: Revista de la CEPAL, Nro. 76, abril.

Gellner, Ernest (1991), *Naciones y Nacionalismo*, Ed. Alianza Universidad, Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo y Horacio Aguirre (2004), "La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda", DT Nro. 35/2004, Informe del Real Instituto Elcano, de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Gervasoni, Carlos (2001), "La corrupción argentina vista por la clase dirigente: Resultados de una encuesta de líderes", *paper* presentado en el VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de Noviembre de 2001.

Goodin, Robert (2003) "Las instituciones y su diseño", en su: *Teoría del Diseño Institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa.

Grugel, Jean y Ma. Pía Rigirozzi (2007), "The return of the state in Argentina", en: *International Affairs*, Vol. 83 Nro. 1, págs. 87 – 107.

Hasperué, Gustavo (2002), "Valores y cultura política argentina en 60 y en los 90", en: AAVV, *Estado, sociedad y cultura democrática en la reforma del Estado argentino*, Programa "La deuda social argentina", Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

Haste, Helen (2004), "*Constructing the citizen*", en: *Political Psycology*, Vol. 25, Nro. 3, págs. 413-439.

Hinkelammert, Franz (2002), *El retorno del sujeto reprimido*, UNC, Bogotá.

Hobbes, Thomas ([1651] 2003), *Leviathan o la Materia Forma y Poder de una Eclesiástica y Civil*, Fondo de Cultura Económica.

Hobsbawn, Eric (1998), *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Ed. Crítica, Barcelona.

Jayasuriya, Kanisha (2002), "The New Contractualism: Neoliberal or Democratic?", en: The Political Quarterly Publishing, págs. 309 – 320.

Jepperson, Ronald L. (1999), "Instituciones, efectos institucionales e Institucionalismo", en: POWELL, Walter W. & Paul J. Di MAGGIO [comp.], *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Editorial FCE, México.

Kalmanovitz, Salomon (2003) "el neoinstitucionalismo como escuela", Revista de Economía Institucional, Vol. 5 Nro. 9, Segundo Semestre, Bogotá.

Knights, David y Deborah KERFOOT (2004), "Between representations and Subjectivity: Gender Binaries and the Politics of Organizational TRansformation", en: Gender, Work and Organization, Vol. 11, Nro. 4, págs. 430-454.

Kidder, Robert y Craig MCEWEN (1989), "Taxpaying behaviour in Social Context: A tentative typology of tax compliance and noncompliance", en: ROTH, Jeffrey A.; SCHOLZ, John y Ann D. WITTE [comps.], *Tax Compliance*, Vol. II, University of Pennsilvanya Press, USA.

Lake, Robert W. y Kathe NEWMAN (2002), "Differential citizenship in the shadow state", en: *GeoJournal*, Vol. 58, págs. 109-120.

Lo Vuolo, Rubén M. (1997), "The retrenchment of the welfare state in Latin America: The case of Argentina", en: *Social Policy & Administration*, Vol. 31, Nro. 4, págs. 390 – 409.

Locke, John ([1690] 1997), *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Alba, España.

Maquiavelo, Nicolás ([1513] 1997), *El príncipe*, Ed. Norma, Bogotá.

Martinez Vazquez, Jorge y Benno TORGLER (2006), "The evolution of tax morale in Spain", mimeo

McGee, Robert W. (2006), "Three views on the Ethics of Tax Evasion", en: *Journal of Business Ethics*, Vol. 67, págs. 15-35.

McGee, Robert W. y Marcelo ROSSI (2006), "The ethics of tax evasion: a survey of law and business students in Argentina", *paper* presentado en la *Sixth Annual International Business Research Conference*, FLA., Febrero de 2006. Mimeo.

Moltchanova, Anna (2007), "Nationhood and political culture", en: *Journal of Social Philosophy*, Vol. 38, Nro. 2, págs. 255-273.

Moore, M. (2004), "Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries", en: International Politicas Science Review, Vol. 25, Nro. 3, págs. 297 – 319.

Mora y Araujo, Manuel (1991), *Ensayo y error: La nueva clase política que exige el ciudadano argentino*, Ed. Planeta, Buenos Aires.

Munck, Gerardo (1996), "La desagregación del régimen político: Problemas conceptuales en el estudio de la democratización", en: *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos*, Año 3, Nro. 5.

Musgrave, R. A. (1992), "Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology", en: Journal of Evolutionary Economics, Vol. 2, págs. 89 – 113.

Nino, C. (1992), *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé.

O'Donnell, Guillermo (2004), "*Accountability* horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política", Revista Española de Ciencia Política, Nro. 11, págs. 11-31.

O'Donnell, Guillermo (1996), "Otra institucionalización", en: *Ágora*, Nro. 5, págs. 5-28.

Oszlak, Oscar (2006), *La Formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*, Ariel Historia, Buenos Aires. 6ta. Edición

Oszlak, Oscar (1994), "Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras", en: KLIKSBERG, B. [comp.], *El rediseño del Estado: Una perspectiva internacional*, INAP – FCE, México.

Palermo, Vicente (1999), "¿Mejorar para empeorar?". En: NOVARO, Marcos [comp.], *Entre el abismo y la Ilusión: Peronismo, Democracia y Mercado*, Ed. Norma, Buenos Aires, 1999.

Patterson, Eric (2004), "Different religions, different politics? Religión and political attitudes in Argentina and Chile", en: *Journal for the Scientific Study of Religion*, Nro. 43, Vol. 3, págs. 345-362.

Pérez Muñoz, Cristian (2007), "Impuestos y justicia distributiva: una evaluación de la propuesta de justicia impositiva de Murphy y Nagel", mimeo.

Powell, Walter W. & Paul J. Di Maggio (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Editorial FCE, México.

Rapoport, M. (2003) "Historia económica, política y social de la Argentina (1880 - 2000)", Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Renik, Owen (2000), “Subjectivity and unconsciousness”, en: *Journal of Analytical Psycology*, Nro. 45, págs. 3-20.

Ribeiro, Renato Janine (2000), “Thomas Hobbes o la paz contra el clero”, en: BORÓN, Atilio [comp.], *La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx*, CLACSO – EUDEBA, Buenos Aires.

Riley, Patrick (1973), “As Kant as the most adequate of the Social Contract Theorists”, en: *Political Theory*, Vol. 1, Nro. 4, págs. 450-471.

Romero, José Luis (2001), *Las ideas políticas en Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Romero, Luis Alberto (2001) “Breve Historia Contemporánea de la Argentina”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Rousseau, Jean Jacques ([1762]2001), *El contrato social*, Ed. El Ateneo, España.

Sandmo, Agnar (2002), “Globalization and the Welfare State: More Inequality – Less Redistribution?”, ponencia presentada en la XIV Conferencia de la *Societá Italiana di Economia Publicca*, Pavia, 4-5 de octubre de 2002.

Sandmo, Agnar (2005) “Inequality and redistribution: The need for new perspectives”, *Discussion Paper 04/2005*, paper presentado en la *Oslo Autumn Conference*, Noviembre de 2004. Disponible en formato digital.

Sangmpam, S. N. (2007), “Politics Rules: The false primacy of institutions in Developing Countries”, en: *Political Studies*, Vol. 53, págs. 201-224.

Schumpeter, Joseph A. (1982), *Historia del Análisis Económico*, Ed. Ariel, España.

Seidl, Christian y Stefan STRAUB (2001), “Taxpayers’ attitudes, behaviour and perception of fairness”, en: Pacific Economic Review, Nro. 6, Vol. 2, págs. 255 – 267.

Spektorowski, Alberto (2000), “Nationalism and democratic construction: The origins of Argentina and Uruguay’s political cultures in comparative perspectives”, en: *Bulletin of Latin American Research*, Nro. 19, págs. 81-99.

Sztompka, Piotr (1998), “Trust, distrust and two paradoxes of Democracy”, en: *European Journal of Social Theory*, Vol. I, págs. 19-32.

Sztompka, Piotr (1996), “Trust and emerging democracy: Lessons from Poland”, en: *International Sociology*, 1996, Vol. 11, Págs. 37-62.

Tanzi, Vito (2000), “El papel del Estado y la calidad del sector público”, en: Revista de la CEPAL, Nro. 71, págs. 7–22.

Tokman, Víctor E. (2007), “The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin American”, en: *International Labour Review*, Vol. 146, Nro. 1-2, págs. 81-107.

Torgler, Benno (2007), “La moral tributaria en América Latina”, en: Revista IR del Instituto AFIP, Octubre de 2007, Buenos Aires.

Torgler, Benno (2005), “Tax Morale and direct democracy”, en: *European Journal of Political Economy*, Vol. 21, págs. 525–531.

Torgler, Benno (2004), “Cross-culture comparison of tax morale and tax compliance: Evidence from Costa Rica and Switzerland”, en: *International Journal of Comparative Sociology*, Nro. 45, págs. 17-43.

Torgler, Benno (2003), “Tax morale, Rule – Governed Behaviour and Trust”, en: *Constitutional Political Economy*, Nro. 14, págs. 119–140.

Torgler, Benno y Kristina Murphy (2004), “Tax morale in Autralia: What shapes it and has it changed over time”, CREMA Working Paper Nro. 2004-04, Basilea. Versión digital disponible en: http://www.crema-research.ch

Torgler, Benno y Friedrich Schneider (2007), “What shapes attitudes towards paying taxes? Evidence from multicultural European countries”, en: *Social Science Quarterly*, Vol. 88, Nro. 2, págs. 443-470.

Várnagy, Tomás (2000), “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento de liberalismo”, en: BORÓN, Atilio [comp.], *La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx*, CLACSO – EUDEBA, Buenos Aires.

Wagner, Antonin (2004), “Redefining citizenship for the 21st century: from the National Welfare State to the UN Global Compact”, en: International Journal of Social Welfare, Nro. 13, págs. 278–286.

Waldmann, Peter (2003), *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

Weber, Max ([1904] 2004), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Ediciones Libertador, Buenos Aires.

Weber, Max (1972), *Ensayos de Sociología Contemporánea*, Ed. Martínez Rocca, Barcelona.

Wenzel, Michael (2007), “The multiplicity of taxpayer identities and their implications for tax ethics”, en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, págs. 31-50.

Willis, Cecil (1982), “Durkheim’s concept of anomie: Some observations’”, en: *Social Inquiry*, Vol. 52, Nro. 2, págs. 106-113.

3. Referencias bibliográficas del capítulo “La relación entre el contrato social y el pacto tributario fiscal en Argentina: Un estudio exploratorio”, por Francisco Pagliuca.

Academia Nacional de Historia y AFIP (2006), *Evolución del sistema tributario argentino*, Buenos Aires.

Benegas Lynch, A y Dania, R. (2002), “Sistemas tributarios. Un análisis en torno al caso argentino”.

Cortés Conde, R.; Harriague, M. M. y Amaral, S. (2007a), “Génesis del Sistema Tributario Argentino. Capítulo I”, en: *Revista IR01 del Instituto AFIP*, Buenos Aires.

Cortés Conde, R.; Harriague, M. M. y Amaral, S. (2007b), “Génesis del Sistema Tributario Argentino. Capítulo II”, *Revista IR02 del Instituto AFIP*, Buenos Aires.

Gaggero J. y Grasso F. (2005), “La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”, Documento de trabajo N°5, Buenos Aires, CEFID AR.

Hoyos, D. (2003), “Algunos comentarios sobre el diseño de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Notas de economía pública.

Luna, F., (1995), *Historia integral de la Argentina. La Argentina temprana*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

Lynch, J.; Cortés Conde, R.; Gallo, E.; Rock, D.; Torre, J.C. y De Riz, L. (2002), *Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta.

Oszlak, Oscar (2006), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Emece Editores.

Rapoport, Mario (2003), *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.

Sartori, Giovanni, (1992), *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

Shumway, Nicolas, (1993), *The Invention of Argentina*, California, University of California Press.

4. Referencias bibliográficas del capítulo "Pacto social y sistemas tributarios: hechos estilizados en busca del 'Ciudadano Fiscal'", por Pedro Ignacio Velazco.

Ahumada, Hidelgart y otros, Impacto distributivo y progresividad de la política fiscal, 1994

Atkinson y Bourguignon (2000), Handbook of Income Distribution, NH Elsevier.

Atkinson, A. (1970): "On the Measurement of Inequality", Journal of Economic Theory, N° 3.

Atkinson, A. B., y Stiglitz, J. (1980): Lectures on Public Economics, Mc Graw Hill, Nueva York.

Barreix, A. y Roca, J. (2007), "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya", Revista CEPAL 92, Agosto 2007

BID (2006). "La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación." Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington DC.

Bird, R. M., y De Wulf, L. (1973): "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies", IMF Staff papers, vol. 20, núm. 3, pp. 639-82.

CEDLAS (2007), Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Argentina. Documento de trabajo Nro. 56. Agosto de 2007)

CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSE (1997): Informe de Coyuntura 7(65/66), La Plata, Argentina.

CEPAL (2006-a), "Panorama Social de América Latina 2006", Santiago de Chile.

CEPAL (2006-b), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis Políticas Sociales Nro. 127, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2007-a), "Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina. CEPAL. Enero 2007.

CEPAL (2007-b), "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", serie Macroeconomía del Desarrollo. Nro. 60. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 2007.

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. comp. (2006), "Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas" Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile.

Chu, K.; Davoodi, H., y Gupta, S. (2000): "Income Distribution and Tax and Government Social Spending

Claramunt, A.M., Fornero, LA. (1980), Desigualdad en la distribución del ingreso en Gran Mendoza, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Nº 97/98, enero, diciembre.

De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M., (eds.), (2003), Desigualdad en América Latina y el

De Wulf, L. (1975): "Fiscal Incidence in Developing Countries: Survey and Critique", IMF Staff papers, volumen 22, núm. 1, pp. 61-131.

Devereux, M. P., y Freeman, H. (1995): "The Impact of Tax Reform on Foreign Direct Investment: Empirical Evidence and Implications for Tax Integration Schemes", International Tax and Public Finance, vol. 2, pp. 85-106.

Diamond, P., y Mirrlees, (1971 a): "Optimal Taxation and Public Production", Part I, American Economic Review.

Diamond, P., y Mirrlees, (1971 b): "Optimal Taxation and Public Production", Part II, American Economic Review.

Engel, E.; Galetovic, A., y Raddatz, C. (1997): "Taxes and Income Redistribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", paper presented at the 10th annual Inter-American Economic Seminar, Santiago de Chile.

FIEL (2006), "La Presión Tributaria sobre el Sector Formal de la Economía", FIEL, Buenos Aires.

Friedman, E.; Johnson, S.; Kaufmann, D., y Zoido-Lobatón, P. (2000): "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", Journal of Public Economics, June.

Garciamartín, C., Alonso, J.A., Gayo. D., "Fiscalidad y Desarrollo", IEF. DOC. Nro 21/06, Madrid.

Gasparini Leonardo y Weinschelbaum Federico, Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso: algunos ejercicios de aplicación, Revista Económica, L Plata, Vol XXXVII, Año 1991.

Gemmell, N., y Morrissey, O. (2003): "Tax Structure and the Incidence on the Poor in Developing Countries", CREDIT Research Paper, 03/18.

Gómez Sabaini, J. C. (2006) "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", publicado en Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006).

Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., y Rossignolo, D. (2002), "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", serie Gestión Pública, Nº 20, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.

Gordon, R., y Li, W. (2005): "Tax Structure in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation", NBER Working Paper, núm. 11267.

Harberger, A.C. (1998), "Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth" en Tanzi, V.; y Chu, K. Y. (eds): Income Distribution and High Quality Growth, The MIT Press, Cambridge.

Jimenez, E. (1986): "The Public Subsidisation of Education and Health in Developing Countries: A Review of Equity and Efficiency", World Bank Research Observer, 1, 111-130.

Jiménez, J. y V. Tromben (2006): Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe, Revista de la cepal, Nº 90, LC/G.2323-P, diciembre.

Keen, M., y Simone, A. (2004): "Tax Policy in Developing Countries, Some Lessons from the 1990, and Some Challenges Ahead", en GUPTA, S.; CLEMENTE, B., e INCHAUSTE, G. (eds.): Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, FMI, Washington.

McLure, C. E (1977): "Taxation and the Urban Poor in Developing Countries", World Development, volumen 5, núm. 3, pp. 169-88.

Morley, S. (2000): Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina, Santiago de Chile: CEPAL

Perry, G., Arias, O., Lopez, J., Maloney, W. y Serven, L. (2006), "Poverty reduction and growth. Virtuous and Vicious Circles", Banco Mundial, Washington DC.

Porto, A. (1989): "Economía del bienestar: Teoría y política económica", Económica, La Plata, N° 1-2.

Shah, A., y Whalley, J. (1991): "The Redistributive Impact of Taxation in Developing Countries", en Khalilzadeh-Shirazi, J., y Shah, A. (eds.): Tax Policy in Developing Countries. Washington DC: World Bank.

Tanzi, V (1998), "Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government", IMF Working Paper 98/178. Washington.

Tanzi, V (2000): "Taxation in Latin America in the Last Decade", Working Paper 76, Stanford: Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.

Tanzi, V., y Zee, H (2001): "La política tributaria en los países en desarrollo", FMI, Serie Temas de Economía. Washington.

Tanzi, V., y Zee, H. (2000): "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries", IMF Working Paper 00/35.

Tilly, C. (1992): Coercion, Capital and European States, AD 990-1992. Oxford: Blackwell.

Torgler, B. (2003): "Tax Morale in Latin America", documento de trabajo WWZ 03/03, Basel, 2003a.