

Departamento de Economía Política

Imponernos.

**Progresividad y recaudación
en el sistema tributario argentino
(Parte 2)**

Rodrigo M. G. López

Cuaderno de Trabajo N° 23

Julio de 2003

Imponernos.

Progresividad y recaudación
en el sistema tributario argentino
(Parte 2)

Rodrigo M. G. López

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN

EDICIONES DEL INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS

Av. Corrientes 1543

C1042AAB Ciudad de Buenos Aires

Argentina

Tel. (5411) 5077-8000

<http://www.centrocultural.coop>

e-mail: uninfo@centrocultural.coop

Director: Floreal Gorini

Editor: José Luis Bournasell

Coordinador de Publicaciones: Daniel Campione - Unidad de Información

Diseño: Sergio Bercunchelli

© Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, ni transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de la editorial.

ISSN: 1666-8405

Índice general

4	LATRIBUTACIÓN Y LOS REGÍMENES DE ACUMULACIÓN EN LA ARGENTINA	7
4. 1	La tributación en el mercantilismo colonial	7
4. 2	La tributación en el modelo agroexportador	11
4. 3	La tributación en la «Industrialización por Sustitución de Importaciones»	12
4. 4	La tributación en la «Hegemonía Financiera»	16
5	LA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL IMPUESTO	27
5. 1	Las presiones tributarias del mundo	27
5. 2	Las estructuras tributarias del mundo	28
5. 3	Excepciones que confirman la regla	31
5. 4	Remisión de plusvalía	33
6	LATRIBUTACIÓN Y LA CONVERTIBILIDAD	41
	Post Scriptum «Convertibilidad» in memoriam	53
7	PROPUESTAS DE TRIBUTACIÓN	56
8	CONCLUSIONES	65
9	BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68
	ANEXO A LA PARTE 2	74

Temas de la parte 1:

1. Introducción
 2. Enfoques teóricos sobre tributación
 - 2.1. Conceptos básicos: impuestos directos, indirectos, progresivos, regresivos
 - 2.2. La tributación y los clásicos
 - 2.2.1. Adam Smith
 - 2.2.2. David Ricardo
 - 2.2.3. John Stuart Mill
 - 2.2.4. Carlos Marx
 - 2.3. La Tributación y los neoclásicos
 - 2.3.1. La queja de Hayek
 - 2.3.2 El marginalismo corregido y la búsqueda de lo político
 3. La tributación y el régimen de gobierno
 - 3.1. La reproducción material del Estado
 - 3.2. La reproducción material del Estado en la Argentina
 - 3.2.1. Fuentes circunstanciales de financiamiento
 - 3.2.1.1. La inflación
 - 3.2.1.2. El endeudamiento externo
 - 3.2.1.3. La privatización
 - 3.2.2. Fuente primaria: la tributación
 - 3.2.2.1. Estructura tributaria de los gobiernos
- Anexo de gráficos

4 LA TRIBUTACIÓN Y LOS RÉGIMENES DE ACUMULACIÓN EN LA ARGENTINA

1 Ferrer, Aldo.op. cit.

4. 1 LA TRIBUTACIÓN EN EL MERCANTILISMO COLONIAL

2 Di Pietromica,
Viviana Cecilia. «Breve
reseña del Régimen
Tributario durante el
Período Colonial». En:
Criterios Tributarios,
Año 12, N° 11.

3 Rodríguez, Jorge
Alberto. «La finalidad
recaudatoria en el
diseño de los sistemas
tributarios». En
*Boletín Económico
La Ley*, Buenos Aires,
n° 7, año 5, 25 de julio
de 1988

En estos tiempos asistimos a una transformación inédita en la historia económica de nuestro país. Teniendo en cuenta los distintos regímenes de acumulación de la historia económica Argentina, a saber, el mercantilista, el primario-exportador, el industrial sustitutivo de importaciones, y el de la hegemonía financiera,¹ se puede demostrar una ruptura perversa a partir de 1976, en la relación entre los sectores beneficiarios de cada período y la estructura tributaria.

En la época de la Colonia había una relación estrecha entre los impuestos y el régimen de acumulación, a pesar del desorden imperante en el erario. Según Viviana Di Pietromica, la falta de coordinación y creación de tributos estaban al orden del día, por lo que algunos autores prefieren referirse a «régimen» tributario, en vez de sistema². No obstante, este hecho respetaba la necesidad de la Corona de incrementar sus ingresos y de estimular a los conquistadores.

El mercantilismo era el régimen de acumulación propio del período, por lo cual, no debe sorprendernos que la mayoría de los impuestos estaban vinculados al comercio de intramar. De este modo encontramos al *almojarifazgo*, que consistía en un impuesto aduanero; la *aduanas*, que era el gravamen que se cobraba en los «puertos secos» (Córdoba y Tucumán); la *alcabala*, que era un primitivo impuesto a las ventas, en el cual estaban exento bienes como el pan, los libros, las armas y los caballos; la *alcabala del viento*, que era la variante para los extranjeros; la *avería*, que gravaba exportaciones e importaciones, para poder construir buques y puertos; el *tonelazo*, que se cobraba sobre las toneladas de los buques; y el *almirantazgo*, que iba para el jefe de la flota.³

Pero como sabemos, la Iglesia Católica tenía un lugar muy importante en la sociedad Colonial. Pues allí había capacidad contributiva, y la Corona no iba a desperdiciar tal fuente de recursos. Es así como también encontramos una cantidad considerable de impuestos que alcanzaban al personal eclesiástico. Las *vacantes mayores*, se cobraban a los obispos y arzobispos; las *vacantes menores*, se cobraban a los que estaban al frente de catedrales y parroquias; la *mesada eclesiástica*, era la duodécima parte

4 De Pietromica, Viviana Cecilia. *op. cit.*

5 Alberdi, Juan B. *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*. Buenos Aires, Editorial Raizal, 1954.

6 Durante el siglo XIX, el proceso de incorporación de las comunidades indígenas al Estado-nación en la Nueva Granada se enmarca en el proyecto adoptado por las élites criollas de constituir una nación de ciudadanos. Este modelo implica la construcción de una comunidad política integrada por individuos libres e iguales, portadores de la soberanía e investidos de derechos y obligaciones. En otras palabras: la implantación de una nación de ciudadanos en el ámbito de una sociedad premoderna, como era el caso de la América Latina postcolonial, exigía una auténtica revolución, no sólo política sino también social y cultural.

7 Klein, Hebert S. «Las finanzas del virreinato del Río de La Plata en 1790». En: *Desarrollo Económico* N° 5 vol. 13 jul-sep. 1973.

8 Klein, Hebert S. *Op. cit.*

9 Por lo general, todas las teorías neoclásicas que pretenden un alcance universal,

de la retribución recibida que recibía el personal eclesiástico en el año; los *espolios*, que eran las herencias que dejaban los obispos y arzobispos; y la *cruzada*, entregada por el Papa a los reyes de Castilla y Aragón.⁴

El régimen se completaba con otros impuestos que alcanzaban diferentes hechos imposables vinculados con las actividades en la colonia. El *diezmo*, gravaba lo derivado de los bienes rurales; otro *diezmo*, junto con el «*quinto real*», gravaba la extracción y producción de metales preciosos; las *annatas* y la media *annata*, eran las rentas del año; los *estancos*, alcanzaban las explotaciones de azogue, pólvora, sal, pimienta, el juego de naipes y la riña de gallos; las *novenas*, que eran la novena parte de los *diezmos*; y las *lanzas*, que las pagaban los nobles, en reemplazo de la antigua obligación de sostener treinta lanceiros para el servicio de su majestad.⁵

Si bien había tributos bastante inequitativos, como los que debían pagar los indígenas⁶ en sus regímenes de trabajo de encomienda y mita, no era allí donde residía el grueso de la recaudación, sino que más bien constituían dispositivos de dominación. La mayor parte de los ingresos fiscales provenía del comercio de intramar, los nobles y el sector eclesiástico.

Los datos provistos por Hebert Klein apoyan estas ideas.⁷ Entre la Explotación minera y los Impuestos sobre el comercio y la producción sumaban el 53.9% del total recaudado por el Virreinato de Buenos Aires, circa 1790. En el primer tipo de impuesto se destacaban los diezmos y cobros de barras de plata con una participación cercana al 40%; mientras que en el segundo se destacaban las Alcabalas y Almojarifazgos, con el 76.3%.⁸

Es común que se pase por alto el marco institucional donde se desenvuelve la vida económica. Muchas doctrinas del comercio internacional pasan por alto la particular forma de vinculación que existe entre la Colonia y la Corona.⁹ El sistema tributario de aquellos tiempos debe ser entendido en relación a la percepción que tenía España de sus tierras de ultramar. Recién podrá calificarse su régimen tributario cuando se estudie su razón de ser en un Imperio, que distaba mucho de ser un Estado Moderno, tal como lo entendemos ahora. Este aspecto es de fundamental importancia, ya que el rol del

siendo un caso paradigmático del trabajo de Samuelson, donde propone que: «*imaginemos que un ángel baja del cielo y notifica a una cierta fracción de todo el trabajo y de la totalidad de la tierra, dedicados a la producción de telas, que se llamará americanos y al resto europeos...*». Samuelson, Paul. «Algo más sobre la igualación internacional de los precios de los factores». En: Caves, Richard E.; Johnson, Harry, (comps). *Ensayos de economía internacional*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1971.

10 Libros-Registros Cedulares del Río de la Plata (1534-1717); Catálogo I, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho; Libro I de Partes y Oficios del Río de la Plata, Buenos Aires, 1984, p. 34.

11 D. G. I. 1984-1995, Buenos Aires, 1996.

Estado ha cambiado profundamente del siglo XIX para acá. De allí saldrán los requisitos que se le exijan a un sistema tributario (coherencia, eficiencia, equidad). Hoy leemos que a Pedro de Mendoza, por la Real Cédula del 22 de agosto de 1534, se le condonó de por vida el pago de impuestos, por su calidad de conquistador,¹⁰ y no hacemos más que sorprendernos por la arbitrariedad de las medidas. Tal vez tengamos que traducirlo al término «incentivos a la producción», y recordar que durante esas época la conquista era lo que permitía cumplir con el método de producción extensivo imperante.

Un hecho que no debemos olvidar es la creación, en 1776, del Virreinato del Río de la Plata, por parte de la Corona, ante la necesidad de controlar el contrabando en dicha zona. Podría decirse que la evasión fue *nuestro prerrequisito constitutivo*, si pensamos que de allí saldría nuestra posterior revolución.

La Revolución de Mayo de 1810 no trajo demasiados cambios en el ámbito tributario. Durante algo más de una década siguió rigiendo el esquema impositivo de la Colonia, con la gran excepción del protagonismo que experimentaron los derechos sobre el comercio exterior. Claro está que esto fue consecuencia de haber arrebatado a España el monopolio comercial, para pasar a adoptar el libre comercio.

A medida que fue transcurriendo el proceso de organización política del país, el sistema tributario fue sufriendo unas modificaciones. En este sentido, a fines de 1821, un quinquenio después de la Declaración de la Independencia del 9 de Julio de 1816, la ciudad de Buenos Aires emprendió una serie de reformas administrativas que incluían un Nuevo Sistema de Hacienda.¹¹ Tenía como objetivos: superar la dependencia de las rentas de la Aduana, lograr mayores ingresos gravando altas rentas y artículos suntuarios en vez de los de consumos de primera necesidad, y simplifica los trámites de las oficinas recaudadoras.

Su puesta en marcha implicó la desaparición de antiguas gabelas como la *alcabala*, las *annatas* y *medias annatas*, el *diezmo*, y otros tributos. Se mantuvieron algunos como el del Empedrado, el Alumbrado, Loterías y Rifas, Patentes (sustituyó a las Licencias), Sellos (sus-

12 Rodríguez, Jorge
Alberto. *op. cit.*

tituyó a la *alcabala*.¹²), etc. Mientras que se introdujeron los impuestos a las Ventas de Propiedades, Utilidad de la Imprenta y Contribución Directa, sobre el que pivoteaba el nuevo sistema. La mayoría de éstos impuestos fueron creados de manera desprolija y poco clara, situación que contribuyó a elevar la evasión y a obtener pobres niveles de eficiencia. El tributo de Contribución Directa alcanzaba: Utilidades derivadas de capitales, Sueldos y otras ganancias personales, Licencias para ejercer artes y oficios, Alquileres pagados, Oficiales y Criados contratados, Perros, Coches, carros y caballos de recreo, Vajilla de Plata, Licencias para gastar en seda, encajes y alhajas.

Dicha ley establecía mínimos no imponibles diferenciales según estado civil, nacionalidad y ciudadanía. Al principio, el criterio de valuación dependía de la declaración del contribuyente, luego estuvo a cargo de Comisiones Reguladoras. Este tributo fue muy resistido por los contribuyentes. Esta oposición, junto con cambios importantes de orden político, contribuyeron a su desaparición. Luego de las guerras civiles, durante la década que se inicia en 1852, se produjo en nuestro país la definitiva consolidación de la organización política nacional con una Constitución Federal. Esto implicó en el ámbito tributario, que la Nación percibiera la recaudación de los derechos al comercio exterior, mientras que las provincias recibían los impuestos directos. En lo que respecta a los impuestos indirectos, fueron administrados en ambos niveles de gobierno.

13 Oszlak, Oscar. *op. cit.*

Reiteramos que al repasar la historia de la tributación se debe seguir el sendero de las instituciones. Uno de los hitos de la Unión Nacional fue la completa integración del territorio, bajo una autoridad legitimada por la Constitución.¹³ Como señala Oszlak, en este proceso fue fundamental lograr la unidad monetaria y una importante recaudación tributaria para que el Estado lograra completar las penetraciones que le imprimirían su poder. Nuestra historia del siglo XIX tranquilamente puede leerse como la lucha entre los caudillos provinciales por el control de la Aduana de Buenos Aires y diversos aranceles interprovinciales. Un paso clave en la constitución del Estado Nacional fue la abolición de las aduanas internas, como bien reza nuestra Carta Magna.

4. 2
LA TRIBUTACIÓN EN EL
MODELO
AGROEXPORTADOR

En el modelo agroexportador, que abarca desde la consolidación de la organización nacional y la plena inserción del país en la economía mundial, es decir, desde 1880 hasta la crisis de los años treinta, la mayor parte de la recaudación provenía de los recursos aduaneros. Era razonable y justo que si las exportaciones representaban alrededor de 1/4 del PBI y las importaciones satisfacían cerca de la mitad de la demanda de manufacturas para el consumo y la inversión domésticas, que a la hora de recaudar se grave el sector externo (Gráfico 21).

14 Oszlak, Oscar. *op. cit.*

15 Neffa, Julio Cesar. *Modos de Regulación, Regímenes de Acumulación, y sus crisis en Argentina (1880-1996), una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación.* Buenos Aires, Eudeba, 1998.

16 En realidad, no tiene mucho sentido una distinción entre problema «exógeno» o «endógeno» ya que, por ejemplo, la tendencia a la caída del precio de los alimentos, si bien es algo que proviene de afuera, es una situación que permite el modelo. ¿Qué hace que un país padezca las fluctuaciones de precios?, ¿las mismas fluctuaciones de precios (expresión exogenista), o la estructura de su economía (expresión endogenista)?

Según Oscar Oszlak, para resolver los problemas del «orden» y el «progreso», el Estado necesitaba recursos. En el proceso de formación el Estado debió desarrollar, paralelamente a sus injerencias, una capacidad extractiva y un aparato de recaudación y administración financiera que aseguraran su propia reproducción, para consolidar su poder, legitimarse y continuar sosteniendo las condiciones de expansión económica.¹⁴

El modelo se basaba en la productividad de la tierra y el clima pampeano que permitía obtener ganado y cosechas con menores costos respecto al precio internacional, situación que otorgaba a los terratenientes una importante renta diferencial. Como señala el Julio Cesar Neffa, el sistema se completaba con una infraestructura en materia de energía, transporte, rutas, almacenamiento, medios de comunicación, y mano de obra disponible que respaldaban la concentración alrededor del puerto de Buenos Aires.¹⁵ Esta producción superaba con creces la demanda local, por lo cual se destinaba el excedente a la exportación, principalmente a Gran Bretaña.

En este período, la intervención del Estado en la vida económica era mínima, limitándose a la regulación del comercio exterior y la eventual producción de bienes y servicios para tal fin.

El modelo colapsó por problemas exógenos,¹⁶ derivados del deterioro del comercio exterior y de la balanza de pagos, a partir de la crisis internacional del '30 y la fuerte dependencia del país de Gran Bretaña. Como antecedente a los cambios que vendrían, el régimen debió buscar alternativas de recaudación al experimentar la crisis de 1890. Así fue como en 1891 se proclamaron una serie de reformas tributarias que regularon los denomi-

17 Rodríguez, Jorge
Alberto. *op. cit.*

dados Impuestos Internos (llamados así para diferenciarlos de los recaudados por la Aduana), que consistían en un conjunto de tributos tanto directos (los cuales gravaban los beneficios derivados de las sociedades anónimas extranjeras y de las entidades bancarias privadas) e indirectos (los cuales gravaban fundamentalmente bienes considerados de consumo no indispensable, como alcoholes, fósforos, bebidas alcohólicas, seguros bancarios, etc.).¹⁷

En 1923 se realizan reformas importantes a la Ley de Aduanas, para aumentar la recaudación del fisco. Pero la crisis del '30 hizo evidente la dependencia del modelo. En ese mismo año se vuelve a modificar la Ley de Aduana, pero esta vez la intención era restringir la entrada de productos extranjeros aumentando los impuestos a las importaciones de ciertos bienes. Estamos en el comienzo de la ISI.

Si bien los impuestos a la Renta (Ganancias) fueron resistidos durante el modelo agroexportador, constituyendo el proyecto de Hipólito Yrigoyen de 1917, el proyecto del Doctor Herrera Vegas de 1923 y el de la Dirección General de Impuestos a los Rédito de 1924, una seguidilla de fracasos. Recién cuando cambió el régimen de acumulación, pudo aparecer en 1932, la ley 11.586, la primera ley de Impuestos a los Réditos en Argentina. Surgió como «gravamen de emergencia nacional», pero lo que no sabían los conservadores es que la crisis no era una entre otras, sino que significó el cambio de régimen de acumulación.

4. 3 **LA TRIBUTACIÓN EN LA** **«INDUSTRIALIZACIÓN POR** **SUSTITUCIÓN DE** **IMPORTACIONES»**

Otro período importante es el que comenzó a gestarse en el período de entreguerras, para consolidarse al final de la segunda, y extenderse hasta la crisis político-económica de 1974-75. Es el auge del intervencionismo y las políticas keynesianas para sostener el pleno empleo de una economía que tenía como meta la industrialización. No es casualidad que el sistema tributario se adaptara a esa situación, disminuyendo el peso de los recursos aduaneros y aumentando notoriamente el de la seguridad social, especialmente el rubro de los aportes patronales, y, en menor medida, el impuesto a los réditos (Gráfico 22).

18 Rapoport, Mario.
«¿Intervencionismo de Estado o liberalismo?». En: *Oikos*, Facultad de Ciencias Económicas, año 1, N° 2, nov. 1993.

19 Schvarzer, Jorge.
La industria que supimos conseguir. Una historia política social de la industria argentina. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2000.

20 Neffa, Julio Cesar.
op. cit., pp. 143-144.

Como señalamos anteriormente, la crisis había determinado el cambio en el régimen de acumulación. Entre 1928 y 1932 las exportaciones, medidas en pesos corrientes, habían caído a la mitad, mientras que la capacidad para importar se había reducido aun más, debido a la demanda adicional de divisas para atender los servicios financieros. En este contexto, resultaba insostenible el financiamiento del Estado a partir de recursos aduaneros.¹⁸ Esto obligó a la creación de los impuestos internos para solventar el presupuesto. Así se originó la moderna estructura impositiva nacional.¹⁹ Esta estructura comenzó a reacomodarse en torno a los cambios en la estructura productiva del país, que ya mostraba la posibilidad de un camino hacia la industrialización. Alimentos, bebidas y tabaco habían perdido importancia relativa, aunque agrupaban todavía el 25% de los establecimientos, el 25% del personal ocupado y remunerado generaba el 33% del valor bruto de la producción. Textiles y confección habían incrementado su importancia relativa, representando el 20% de los establecimientos, el 25% del personal ocupado y remunerado, y un aumento en el valor bruto de la producción. Metalmecánica, maquinarias y equipos habían incrementado su importancia relativa, contando con el 25% de los establecimientos, el 20% del personal ocupado remunerado y contribuían con el 10 % del valor bruto de la producción. Finalmente, las ramas química y petroquímica fueron las que más crecieron relativamente respecto del Censo de 1935, pues el número de establecimientos había aumentado en un 100% y el personal ocupado y remunerado en un 200%.²⁰

Como quedó sentado en este trabajo, durante la década del treinta el Estado debió recurrir a fuentes internas de financiamiento, para reemplazar la caída en la recaudación que se sustentaba por el comercio internacional. Así fue como gobiernos conservadores debieron ajustar la tributación a patrones más equitativos, pues se comenzó a gravar los impuestos directos, de manera como nunca antes se lo había hecho. Los impuestos a la Propiedad, pasaron a representar, en cuatro años, del 1.5% de la recaudación al 2.1% en 1936. Mientras que los impuestos sobre la Renta, las Utilidades y las ganancias de capital pasaron del 6.12% en 1932 al 9.4% del total de la recau-

dación en 1935. Si bien también aumentaron los impuestos indirectos, del 24.5% en 1932, a 30.9% en 1935, puede apreciarse que lo hicieron en una proporción menor a los impuestos directos. Para 1940 los impuestos por comercio exterior habían caído casi en un 50%, ya que a comienzos de la década del treinta tenían una participación del 40,7% de la recaudación total, y terminaron la misma con un 20.9%. En ese período, las contribuciones al Seguro Social se mantuvieron estables en un 16% del total recaudado, y los impuestos sobre la propiedad volvieron a sus valores de principios de la década. Los que efectivamente crecieron para quedarse fueron, por un lado los impuestos Internos sobre Bienes y Servicios (del 24.5% en 1932 al 39.2% en 1940), y los impuestos sobre la Renta, las Utilidades y Ganancias de Capital (del 6.2 % en 1932 al 13.7% en 1940)

Un cambio de tendencia se observa a partir de 1944, cuando los Impuestos sobre la Renta, las Utilidades y las Ganancias de Capital logran alcanzar el 29.1% de la recaudación total, haciendo retroceder a los impuestos sobre bienes y servicios al 36.7%. A los pocos años, en pleno apogeo del gobierno peronista, en 1947, estos últimos caerían al 20.3%, representando el valor mínimo histórico de la serie. Del '43 al '61, la participación de los impuestos sobre la Renta, las utilidades y las ganancias de capital se mantuvieron arriba del 20%, con un promedio de 24.7%. Este período es el de las fases segunda y mitad de la tercera de la ISI, que se basó en el mercado interno reducido y protegido. Para ello se necesitaba la incorporación de gran cantidad de fuerza de trabajo asalariada. El constante aumento de los salarios reales y la participación creciente en el ingreso nacional por parte de los asalariados producía, según Neffa, dos hechos que a nuestro entender, repercutieron sobre las estructuración del sistema impositivo. El autor señala, por un lado, la reducción de los saldos exportables (al aumentar el consumo interno de productos destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo), y el incremento del mercado interno para los bienes de consumo durable. Por otro lado provocaba la disminución en las tasas de ganancia de los empresarios, impidiendo la acumulación extensiva. Era una situación de pleno empleo.

21 Es un buen ejemplo para notar que regresividad/progresividad debe ser analizada en la totalidad del sistema, siendo un atributo del todo y no de sus partes componentes. El año 1949 había sido el campeón de la progresividad, en lo que respecta a las contribuciones a la Seguridad social y los impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital; pero fue un pésimo año para con los impuestos a la propiedad, mientras que aumentaron los impuestos sobre bienes y servicios de un 20.4 % a un 27 %, en apenas un año.

El sistema tributario refleja estos hechos, pues nos indica que las contribuciones al Seguro Social aumentaron en sólo un año, el que va de 1944 a 1945, un 47.6%. En 1949 la serie alcanza su máximo valor, con 38.1 % del total. El promedio del período es de 31.2%. Luego, durante las décadas del '60 y '70, los valores empiezan a declinar suavemente, hasta el año 1980-1981, donde la variable sufre una fuerte caída, pasando del 29.4% al 15.8% de la recaudación total.

Respecto a los Impuestos sobre la Propiedad, hay una fuerte recuperación en 1950, pasando de un magro 0.9% en 1949, a un 4% en 1950.²¹ Es que hasta ese año solo se recaudaba por herencias, legados y regalos. A partir de 1950 se introducen los impuestos permanentes sobre bienes raíces, que son eliminados al año del derrocamiento de Perón. Esto será una constante en el sistema tributario argentino. Los Impuestos a la Propiedad son los que representan la serie más ecléctica, ya que sufren varias modificaciones a lo largo de su historia, y no sólo sobre tasas, sino sobre el impuesto como tal, probablemente debido a que son los que mejor representan simbólicamente (y materialmente!) la redistribución de la riqueza. Los rubros que componen al Impuesto sobre la Propiedad aparecen y desaparecen a lo largo de la serie, coincidiendo todos justo un par de años antes del golpe de 1976, cuando se vuelven a eliminar los Impuestos Permanentes sobre Bienes Raíces (se habían restituido en 1967) y los Impuestos sobre las Herencias, Legados y Regalos.

Hemos visto que el sistema tributario acompañó a la estructura de la economía durante el período. ¿Constituyó el gobierno peronista un sistema tributario más progresivo? Para responder esto debemos comparar la participación en el total de la recaudación de los impuestos directos y los indirectos. Mientras estos últimos representaban algo así como el 70% del total en 1932, y los directos el 30% restante, en 1947 los indirectos representan el 36%, contra el 64% de los directos, relación que se conserva hasta la caída del régimen. (Cuadro 1)

No obstante, fue el régimen de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones el mayor responsable del giro progresivo del sistema tributario del período. Como vimos, el Impuesto a los Réditos fue puesto por el go-

bierno conservador en 1932; el Impuesto a los Beneficios Extraordinarios se impuso en 1943, a través de los militares del G.O.U.; y fue el gobierno de Onganía quien aplicó por primera vez un impuesto a las tierras aptas. El cambio estructural que experimentó el sistema tributario fue consecuencia de las transformaciones en la estructura productiva argentina. Lo que no quita que se haya librado una batalla en tal sentido entre clases y fracciones de clases. Prueba de ello son la resistencia hasta el último momento del gobierno conservador a permitir la sanción del Impuesto a los Réditos; la irrupción de los Generales nacionalistas del G.O.U. en la vida política argentina; la posterior avalancha que significó la alianza interclasista del peronismo, y la lucha interburguesa representada por las políticas favorables a los grandes monopolios industriales de Krieger Vasena contra la burguesía agraria.

4. 4
LA TRIBUTACIÓN EN LA
«HEGEMONÍA
FINANCIERA»»

22 Op. cit.

Ya en el último período, que va desde el golpe militar de 1976 hasta la actualidad, y se caracteriza por la desregulación de la tasa de interés y del régimen cambiario, la correlación entre los sectores beneficiarios (y protagonistas) del modelo y la fuente de ingresos fiscales se rompe. La mayoría de los movimientos internacionales de capitales son operaciones de carácter especulativo sobre arbitrajes de tasas de interés y tipos de cambio y en las transacciones de valores privados y públicos en las bolsas de valores, que hoy están plenamente integradas, permitiendo operaciones las 24 horas del día. Con el golpe militar de 1976, Argentina comenzó un proceso de desindustrialización y especulación financiera. Los capitales buscan las tasas de interés más altas, cuestión que se alentó por la existencia de regímenes de cambio gratis (bajo tablitas de ajuste cambiario o tipo de cambio fijo)²². De esta manera, el arbitraje de tasas de interés atrae fondos externos, parte de los cuales se vuelcan a la Bolsa y a la especulación de acciones de empresas privadas y títulos públicos. Sin embargo, no existen gravámenes para las rentas financieras.

Se generaron cambios en el sistema tributario, sobre todo respecto de los impuestos directos, como ser el reemplazo del impuesto a los réditos y a las ganancias, 1974; y la

derogación por parte de Martínez de Hoz del impuesto a la transmisión gratuita de bienes (por donación o por sucesión hereditaria), siendo reemplazado por el impuesto al patrimonio personal, además de crearse otro al capital de las empresas en 1971. En 1973 se sancionó el impuesto a la renta normal potencial de la tierra que debería aplicarse a partir de 1975, pero no salió de cajón.

La estructura tributaria que se conformó en este período consistió en incrementar el peso de los impuestos indirectos (Gráfico 23). En 1974 se inaugura en la Argentina el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que viene a reemplazar el Impuesto a las Ventas. En un principio guardaba relación con las normas internacionales vigentes en ese momento, y contaba con un conjunto de exenciones entre las que se encontraban los libros, periódicos y revistas, la medicina pre-paga, la televisión por cable y el transporte de pasajeros. La tasa que se impuso fue prácticamente la misma para todos los bienes gravados y se fue modificando en el transcurso de los años hasta llegar al 21% actual, vigente desde marzo de 1995. Se esperaba que en la fase de entrada de fondos externos, cuando se expandiera la liquidez y el crédito, y aumentara el gasto de consumo e inversión, se recurriría a la incrementada capacidad contributiva de la población. Claro que en la etapa recesiva la misma caía bruscamente. Por otra parte, en 1977 Martínez de Hoz había reimplantado los Impuestos Provinciales a los Ingresos Brutos, violando así una de las premisas fundamentales para el correcto funcionamiento del IVA.

Ya en 1977 la participación de los Impuestos Internos sobre bienes y servicios alcanza el 38.8%. A partir del año siguiente, cruzarán la barrera del 40%, para crecer al 56 % actual.

Cabe destacar que parte de la marcada tendencia hacia una mayor participación de los impuestos indirectos (especialmente al consumo), se debe a las prácticas de los «ajustes impositivos por inflación» que terminaron por desechar el Impuesto a la Renta, por parte de las sociedades de capital y de particulares.

En diarios y revistas de la época quedaron registrados los debates respecto a la reforma impositiva. En el primer número de *Realidad Económica*²³ se pueden ver ar-

23 *Realidad Económica*. «Reformas impositivas: No alteran la inequitativa distribución de la renta nacional». En: *Realidad Económica* N°1, septiembre-octubre 1970.

títulos que argumentan contra la reforma del año 1970, por mantener las deficiencias del sistema anterior y agregar «elementos negativos que conspiran contra un auténtico desarrollo nacional». Se destaca que la reforma no altera la inequitativa distribución del ingreso, siendo ejemplo de ello lo referente al Impuesto a los Réditos, donde existe una discriminación a favor de las grandes empresas, en perjuicio de los medianos y pequeños empresarios nacionales, debido al régimen diferencial entre las acciones que cotizan en el Mercado de Valores y las que no lo hacen. Se exige para las Sociedades Anónimas que no cotizan en Bolsa la individualización de los tenedores de acciones y en caso contrario, el pago del 15% adicional sobre el dividendo a distribuir, medida que no alcanza a los papeles bursátiles.

El aumento del mínimo no imponible para los sectores de ingresos de la cuarta categoría (ingresos fijos) fue insignificante, demostrando la poca predisposición para lograr la progresividad en el Impuesto a los Réditos. Otra medida acorde con ello, fue la supresión de la exención del impuesto a los sellos, que beneficiaba a las cooperativas, que, como sabemos, están conformadas por pequeños y medianos productores.

La tendencia del período es buscar ampliar la base imponible de los impuestos indirectos. Ya en 1969, por medio de la Ley 18.032, se habían incorporado a los talleres de mantenimiento y reparaciones y de prestación de servicio al impuesto a las Ventas. Mientras que en 1970 se sumaron los *garages*, construcción y reparación de inmuebles, y tintorerías.²⁴

24 *Op. cit.*

25 Gerszenzon, Jaime.
«La Reforma
Tributaria». En:
Realidad Económica
N° 108, mayo-junio
1992.

Como apunta Jaime Gerszenzon²⁵, con el pretexto de reducir los niveles de evasión, se descarga el peso de la imposición sobre los consumidores. El autor sostiene que la sanción de leyes denominadas de «reforma» no constituyen verdaderas correcciones al sistema regresivo e inequitativo. Tales modificaciones tienen lugar debido a la necesidad de contrarrestar la evasión y elusión «endógena», es decir, originada por el propio sistema. Según Gerszenzon, las únicas reformas que buscaron cambiar lo esencial del sistema fueron las de 1974 y 1985. Los argumentos que esgrime el autor son que en esos casos se intentó personalizar los impuestos sobre las

26 Gerszenzon, Jaime.
Op. cit.

Ganancias y sobre los Patrimonios, en aras de alícuotas progresivas y reducción del traslado a precios.²⁶

Durante la década de los ochenta, se procura solucionar las distorsiones impositivas causadas por las sucesivas crisis inflacionarias, especialmente en materia de valuación de los bienes de cambio y de correcciones sobre los ajustes impositivos por inflación y los Impuestos Patrimoniales. Se implementa, así mismo, un régimen simplificado en el IVA. Demás está decir, que muchas de estas medidas se vieron neutralizadas ante el estallido hiperinflacionario de 1989.

Ese mismo año, es eliminado el Impuesto a los Patrimonios Personales, que había sido creado en 1971, debido fundamentalmente, a la imposibilidad de hacer frente a los elevados porcentajes de evasión del tributo.

Se generaliza la implementación del IVA y su alícuota pasa del 15% al 13,5%, aunque vuelve a trepar al 15,6% al año siguiente. También aumentan los derechos a exportar y se registra una disminución sobre los aranceles a las importaciones.

Para facilitar la «recaudación automática», se creo el Impuesto al Débito Bancario y se incrementaron los Impuestos a los combustibles, los cuales llegarían a tener una participación importante a lo largo de la década del noventa. A su vez, se volvió a instalar el Impuesto sobre el Capital de las Sociedades Cooperativas, el cual había sido eximido en la reforma de 1985.²⁷

27 Gerszenzon, Jaime.
Op. cit.

Las reformas gestadas durante los noventa, son amplias, aunque tienen como adjetivo común el incremento del nivel recaudatorio, poniendo más énfasis sobre la aplicación de impuestos al consumo, aumentando tanto la alícuota de estos impuestos como su base imponible. En 1991 se sanciona la Ley de Convertibilidad, al tiempo que se ponen en marcha una serie de modificaciones sobre el sistema tributario, caracterizadas por la elevación sucesiva de las tasas del IVA, que pasa a ser del 16% primero y del 18% más tarde, y por la creación del Impuesto a los Bienes Personales.

Asimismo se implementan nuevos aumentos sobre el Impuesto a las Transferencias de Divisas, a los Débitos Bancarios y a los Activos de las Empresas, solo para

ser derogados poco tiempo después, «para incentivar la inversión y el mercado de capitales», según la versión oficial. La articulación de la reforma fiscal propuesta en la Ley de Convertibilidad se lleva a cabo en función de otorgar más peso a aquel impuesto que más ingresos aporte a las arcas fiscales, lo cual se puede visualizar claramente en el lema oficial de la reforma impositiva: *«el mejor impuesto es el que más recauda»*, por lo que fue evidente desde un primer momento que todo apuntaba en dirección al IVA como pivote del nuevo sistema tributario así como también se ponía de manifiesto la omisión al principio de equidad tributaria ya que lo que caracteriza a este gravamen no es solo su efectividad en cuanto a lo sencillo y rápido de su cobro sino también su alto grado de regresividad.

Cabe mencionar que en mayo de 1991 el Poder Ejecutivo solicita los poderes extraordinarios que le permitirían concretar la derogación de un conjunto de tributos directos que gravaban el sistema financiero, tales como el Impuesto a los Débitos Bancarios, el Impuesto a la Transferencia de Títulos Valores y Divisas, el impuesto a los servicios financieros y operatoria de títulos, valores y bancos, entre otros, todo lo cual fue posible debido al incremento en la recaudación tributaria, especialmente como consecuencia de las reformas generadas sobre el impuesto al valor agregado. Este conjunto de exenciones sobre los impuestos directos no hizo más que aumentar el peso relativo del IVA dentro del nuevo esquema impositivo al tiempo de incrementar su regresividad e inequidad.

Para 1992, y mientras se pone en vigencia la nueva Carta Orgánica del BCRA, se amplía la cobertura del IVA, se aumentan las alícuotas del impuesto a las Ganancias sobre las Sociedades, así como se efectúa la supresión del mínimo no imponible para las personas que se encuentren en relación de dependencia y la extensión de este tributo a las ganancias obtenidas en el exterior por parte de residentes en el país. Aunque no se incluía a los dividendos distribuidos por sus beneficiarios.

A su vez, se lleva a cabo un acuerdo de regulación de las deudas jubilatorias, sancionándose al año siguiente la Ley de Reforma del Sistema Jubilatorio, que entrará en vigencia recién en el año 1994. Para esta fecha, los

28 Gerszenzon, Jaime,
op. cit.

29 Para una discusión de dicho impuesto, ver el trabajo del CEB. «Los hitos e hitos tributarios de la Convertibilidad». En: *Informe de coyuntura: Seis años de Convertibilidad*, Centro de Estudios Bonaerense, abril-mayo 1997.

tres sectores de menores ingresos, que perciben el 55 % del ingreso nacional contribuyen con el 75% de la recaudación, al tiempo que el sector de más altos ingresos, que recibe el 45 % del ingreso nacional, solo aporta el 25% del mismo.²⁸

Al poco tiempo de la puesta en marcha del «Plan de Convertibilidad», y en función a una de sus principales propuestas, la liberalización del comercio exterior, se deja sin efecto el cobro de Derechos de Exportación y la imposición tributaria sobre un conjunto de bienes gravados específicamente, como por ejemplo, el caso del impuesto interno a la venta automotriz.

A su vez, se intentó crear un impuesto que le brindara mayor progresividad al sistema. Dicho gravamen tenía como hecho imponible al excedente primario de las empresas (IEPE), que reemplazaría a los Aportes Patronales Previsionales.²⁹ De esta manera entrarían grandes aportes por las empresas de capital intensivo y las explotaciones agropecuarias. Pero estos sectores concertaron una oposición que impidió la consagración del proyecto.

A partir de 1995, la alícuota del IVA trepa hasta llegar a un 21%, debido en principio, a la crisis financiera imperante en ese momento, si bien la alícuota no volvió a bajar desde entonces.

Durante el transcurso de ese mismo año, se amplió también la base imponible del Impuesto a las Ganancias y a los Bienes Personales (que incluía ahora a los activos financieros, aunque su alícuota se vio disminuida del 1% al 0.5%, sobre el monto excedente del mínimo gravado) y se redujeron las Contribuciones Patronales. No obstante, se eliminó el Impuesto a los Activos y a los Débitos Bancarios.

A comienzos de 1996 se efectúa un nuevo conjunto de reformas tributarias que incluye: la eliminación de impuestos internos sobre productos específicos o su reducción de tasa/alícuota, disminuyendo, por ejemplo las tasas sobre los cigarrillos, bebidas alcohólicas y gaseosas colas; se incrementó el impuesto sobre los combustibles, se aumentó la tasa del impuesto a las Ganancias sobre Personas Físicas al 33%, incluyéndose bajo la imposición de Ganancias a las Sociedades a las SRL.

30 Días antes de las elecciones camerales del 2001, en el diario Clarín, el

Mercado de Valores de Buenos Aires pidió a los políticos que «reflexionen», que las décadas de inflación e hiperinflación «nos han enseñado el valor indiscutible que tiene la estabilidad monetaria para el desarrollo de la sociedad», que hay una «correlación entre las declaraciones demagógicas y el riesgo país», que hay que cumplir la austeridad fiscal acotando los gastos a los ingresos, y que hay que cumplir con las obligaciones asumidas por la Nación., etc. Cabe preguntarse a qué obligaciones se refieren ¿A garantizar salud, educación, seguridad, e igualdad de oportunidades?

31 Schvarzer, Jorge. Implantación de un modelo económico. Buenos Aires, a-z editor, 1998.

32 Recordemos que es un concepto esgrimido por el Prof. Julio H. G. Olivera (muchos años antes que el empleado del FMI, Vito Tanzi. Olivera publicó su trabajo en 1964, mientras que Tanzi lo hizo en 1977) en el que se esgrime la pérdida de recaudación por parte del Estado en situaciones hiperinflacionarias, debido a que los cobros se realizan con un desfazaje, quedando relegados por el mayor

Respecto del IVA, se impuso una tasa generalizada del 21% quedando gravados asimismo productos alimenticios básicos y desgravados determinados bienes suntuarios tales como artículos de tocador y *whisky*.

La elevación de la alícuota del IVA se debió en un principio a una necesidad transitoria de ingresos fiscales consecuencia del panorama recesivo producto de la crisis mexicana de ese año. Pero como sucede frecuentemente en nuestro país, la medida transitoria adquirió carácter permanente. Ello generó una contracción en la demanda en los períodos siguientes como consecuencia del traslado a precios de la nueva tasa y del clima recesivo imperante en ese momento.

Los noventa fueron años de grandes cambios estructurales, apertura externa, desregulaciones, ampliación del mercado de capitales, privatizaciones, etc. La política impositiva constituyó estos procesos al levantar aranceles, desactivar las protecciones a determinadas industrias, y otorgar exenciones al sector financiero.

La convertibilidad le impone al Estado una rígida disciplina fiscal. Consiste en una restricción en el balance del Banco Central, el cual sólo puede emitir contra la entrada de divisas, desechándose la posibilidad de otorgarle préstamos al gobierno. En ese régimen, el Estado debe financiarse por sus propios recursos provenientes de la tributación (llamados «recursos genuinos») o por préstamos del sector privado (créditos o bonos). Estos sectores privados (nacionales y extranjeros) realizan un obsesivo monitoreo de la política presupuestaria, desde un punto de vista de rígida ortodoxia. Tal es así que logran presionar sobre las decisiones de los gobernantes, desde el uso de fetiches estigmatizados como el «riesgo país», o la lisa y llana publicación de solicitadas en los periódicos.³⁰

En los primeros años de la estabilidad, estas restricciones no afectaron al presupuesto debido al impacto de efectos compensatorios.³¹ El fuerte aumento de la recaudación fue uno de ellos. Esto fue posible, en primer lugar, a la propia estabilidad, que terminó con

aumento de la inflación, destruyendo así los saldos reales. Olivera, Julio H. G. «*On Structural Inflation and Latin America's Structuralism*». En: *Oxford Economic Papers*, noviembre, 1964. Tanzi, Vito. «*Inflation, Lags in Collection and the Real Value of Tax Revenue*». En: *International Monetary Found Staff Papers*, marzo, 1977.

33 Schvarzer, Jorge. *op. cit.*

34 En «honor» al economista republicano Arthur Laffer. Dicha curva señala que a medida que aumenta la alícuota, también aumenta la recaudación, pero lo hace hasta cierto punto máximo, a partir del cual incrementos posteriores de la alícuota provocan una disminución del total recaudado, en alusión a la disposición de los agentes económicos a pagar o evadir (o eludir) sus compromisos con el fisco. Si hiciéramos un gráfico en ejes cartesianos veríamos que hay una relación de «U» invertida entre el volumen de recaudación (en ordenadas) y la alícuota impositiva (en abscisas). Cabe aclararle a los lectores apresurados de Laffer que no toda reducción de la alícuota aumenta la recaudación, sino que lo hace a partir de cierto nivel, donde se haya el máximo

35 Schvarzer, Jorge. *op. cit.*

las pérdidas ocasionadas por el «efecto Olivera-Tanzi»,³² en segundo lugar, a la recuperación del nivel de actividad, y finalmente, a la lucha contra la evasión.³³

En este período se cumplieron predicciones en términos de la «curva de Laffer».³⁴ La reducción de los aranceles a la importación cuadruplicó las magnitudes compradas al exterior, es decir que, la rebaja arancelaria, en lugar de reducir el ingreso aduanero, se vio compensada por la ampliación de la base contributiva.³⁵ Algo parecido ocurrió en el sector automotriz, donde la eliminación de una tasa especial sobre la venta de unidades nuevas permitió un aumento del 400% de las ventas, y su consecuente incremento en la recaudación vía IVA. No obstante, se aumentó la alícuota del IVA, aprovechando el crecimiento económico del período. Esta ventaja tuvo su correlato nefasto en la recaudación con la «crisis del tequila», en 1995.

Para 1998, la reforma tributaria habría de disminuir aún más las cargas sociales al tiempo que se produjo una ampliación del IVA, dejando sin efecto algunas de las exenciones concebidas en un principio, tales como la medicina pre-paga, la publicidad gráfica, la televisión por cable (aunque a ésta última se le cobraba una alícuota del 10,5%) y reduciéndose la tasa imponible tanto de las sociedades como personales, llevándola hasta el 35%. Además, se implementó un impuesto sobre los intereses de los créditos que fueran adquiridos por empresas exclusivamente.

Poco tiempo antes de la puesta en vigencia de la Ley de Convertibilidad se produjeron una serie de modificaciones al sistema tributario que constaron básicamente en la eliminación del Impuesto a los Capitales de las Empresas, -siendo reemplazado por el Impuesto a los Activos de las Sociedades Jurídicas-, y del Patrimonio Neto de las Personas.

Se podría objetar que el período 1976-2000 es muy heterogéneo, ya que consta con tres sub-períodos claramente identificables, tanto por la situación política, como por los problemas dominantes de la eco-

nomía argentina. Estos son: el sub-período del gobierno de facto de las Juntas Militares; el de la década del ochenta con Alfonsín, la crisis de la deuda y la posterior hiperinflación; y la década del noventa, signada por el Plan de Convertibilidad, la desregulación, Apertura de la economía y el desempleo. Sin embargo, nuestro interés está en seguir la evolución entre la estructura de la economía y el sistema impositivo. Dentro de los períodos identificamos una constitución de las estructuras, tanto productivas como tributarias, a través del tiempo, de manera que ocurre una dinámica en torno a un patrón característico, el cual nos permite referirnos a cada uno de los períodos. Como dijimos anteriormente, hay una coherencia entre la economía y el régimen tributario, que se rompe en 1976. A partir de ese año, las políticas neoliberales empiezan a aplicarse decididamente en el país. Estas políticas no se implementaron de golpe con el gobierno militar. Ni tampoco de manera continua. Sino que debió seguir las dialécticas de la sociedad argentina, esperando el momento más apropiado para imponerse completamente. Esto ocurrió con el gobierno de Menem, cuando la clase dominante pudo aprovechar la situación caótica del país para desplegar su ideología y cambiar bruscamente la estructura económica, hacia lo ideado allá por 1976.

El cambio más importante en el sistema impositivo es el peso que ganaron los impuestos indirectos. Si comparamos el sistema con el del período anterior, notamos que los directos retrocedieron en todos sus rubros. Si bien los impuestos sobre la Renta, las Utilidades y las Ganancias de Capital han aumentado en los últimos años, aún están lejos de sus valores durante la ISI. Otro rubro que cayó significativamente fue el de las Contribuciones al Seguro Social, representando el 19.2% del total, en vez del 37.9% de 1956. Dentro de los impuestos directos, el rubro que experimentó la mayor caída fue el de los Impuestos sobre la Propiedad, que marcan en la actualidad el 1.5% del total recaudado. El valor más alto de la serie se alcanzó durante la hiperinflación, por lo cual ese 12.6% no puede ser considerado un valor muy representativo. Pero si podamos esos valores extremos y extraños a la lógica de la serie (pero no a la lógica de la

coyuntura), observamos que estos impuestos disminuyeron a un 25%, aproximadamente. A partir de 1992 la serie marca un 4.8%, para estabilizarse en un valor alrededor del 1.5% en años sucesivos hasta la actualidad. Esto se debe a la pérdida de recaudación provocada por las exenciones sobre las transacciones financieras y de capital que caen de \$2800 millones en 1991, a \$694 millones en 1993. Este rubro ya había sufrido pérdidas en 1976, cuando la Junta militar eliminó los Impuestos Permanentes sobre los Bienes Raíces y los Impuestos sobre las Herencias, Legados y Regalos.

En definitiva, los Impuestos sobre la Propiedad, no solo perdieron participación en el sistema tributario (causando pérdida de progresividad al sistema), sino que sufrieron cambios estructurales en su composición interna. Tal es así que el rubro «Otros Impuestos Permanentes sobre la Propiedad», representa, hoy por hoy, el 90% de los Impuestos sobre la Propiedad. Lo sucedido con estos impuestos directos queda ilustrado en la palabra «Otros». Dicha palabra se suele usar en una categoría residual, para dotar de exhaustividad a la categorización. Sin embargo, en la actualidad es una categoría hegemónica. De esta manera cínica, queda en evidencia la poca participación de los impuestos a la propiedad sobre el total recaudado.

Viendo las estadísticas de la evolución de los sectores de actividad, se constata que desde el año 1997, los únicos sectores que lograron crecer fueron Minas y Canteras, Electricidad, Gas y Agua y Servicios Financieros. Cabe destacar que la rama Transporte y Comunicaciones presentó un crecimiento muy pronunciado durante la Convertibilidad, manifestándose un leve descenso hacia el final de la década de los noventa. Los ganadores de este modelo, -las privatizadas y el sector financiero- son los que menos aportan en concepto de impuestos. Si bien la participación del sector financiero en el PBI creció en todos los países estudiados, dicho crecimiento no tuvo a los impuestos directos como su sombra. Es decir, las naciones desarrolladas continuaron con un sistema impositivo consistente con su estructura económica, mientras que en Argentina se «diseñó» consistente con la lógica concentración-exclusión.

Si graficamos la evolución de los establecimientos financieros y de las industrias manufactureras, puede observarse lo que se asemeja a una «X», (tal vez como la marca grabada a fuego sobre el ganado), el modelo de Convertibilidad marcó las pendientes yuxtapuestas de las trayectorias de los dos sectores. Mientras que el sector financiero creció, el sector manufacturero decayó (Gráfico 24).

Como podemos apreciar, el período denominado *Hege­monía Financiera* representa una ruptura para con la coherencia eficiente y justa de que los beneficiarios del modelo económico sean los principales sostenedores del mismo. Queremos decir, sostenedores económicos, que lo financien. Hoy más que nunca en la historia de nuestro país, la clase dominante se mantiene con poder e ideología, sin aportar lo necesario, a costa del bolsillo de las clases medias y del hambre de las clases populares, a tal grado que sonrojaria a los conservadores del período oligárquico (Gráficos 25, 26 y 27).

La mejora en la recaudación se basó en una reestructuración del sistema impositivo, en donde el peso que tienen los impuestos indirectos, especialmente el IVA, es de vital trascendencia. Si bien esto mejoró los niveles recaudatorios, no hizo más que acentuar la regresividad del sistema, y por lo tanto, atentar contra la equidad impositiva. Se observa una tendencia a priorizar el objetivo recaudatorio como «fin en sí mismo» del sistema tributario, en vez de reestructurar éste instrumento para la concreción de objetivos de política económica.

Por otra parte, no existe voluntad de aplicar nuevos tributos, o de modificar los ya vigentes, en relación a las fases del ciclo económico por las que atraviesa la economía. Prueba de ello es la ampliación de la base imponible del IVA (mediante la quita de la mayoría de las exenciones) en presencia de un gran decrecimiento de la actividad económica.

A modo de conclusión, podría decirse que la continua insistencia en intensificar el peso relativo de los impuestos indirectos dentro del esquema tributario, especialmente aquellos sobre el consumo, atenta contra la equidad y justicia del sistema, que terminará por afectar la eficacia y eficiencia del mismo, si esta situación no es revertida.

5 LA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL IMPUESTO

5. 1 LAS PRESIONES TRIBUTARIAS DEL MUNDO

1 IMF, Government Finance Statistics Yearbook, Washington D. C., 2001.

2 <http://www.worldbank.org>. Tener en cuenta que los datos se refieren solo al nivel Nacional, por lo que países federales como Argentina, Brasil y Estados Unidos aparecen con guarismos de presión tributaria subvaluados. No obstante, el uso de estos datos garantiza una metodología homogénea a lo largo de la muestra.

3 Las elección de los años tomados en cuenta para cada país obedeció a la disponibilidad de estadísticas confiables y homogéneas para realizar la comparación entre la presión tributaria y la estructura impositiva asociada. Es decir, valuadas en el mismo año.

El comparar la experiencia de diferentes países en lo que a materia impositiva respecta puede ayudarnos a entender la relación entre los sistemas tributarios y el nivel de desarrollo. No se trata de sacar conclusiones sobre la calidad de vida a partir de lo que ocurre en el ámbito tributario. El desarrollo económico es un fenómeno que supera cualquier aproximación univariada. No obstante, la comparación internacional nos puede dar una idea de cuáles son las relaciones básicas que se dan entre el nivel de recaudación, la estructura tributaria y el nivel de desarrollo de los países, no ya interpretado como una relación causal, sino, como la exposición de lo que realmente ocurre en el mundo.

El primer indicador que suele tomarse a la hora de comparar los sistemas impositivos es la presión tributaria, que como sabemos, se forma por el cociente entre el total recaudado sobre el PBI. Los datos fueron obtenidos del Anuario de Estadísticas de Gobierno del FMI,¹ y del sitio *web* del Banco Mundial² (Gráfico 28 a 33).

Como podemos observar en el cuadro adjunto, (Cuadro 2) los Países Industrializados y del Medio Oriente tiene una presión tributaria alta; los países de Europa Oriental tiene una presión tributaria media; mientras que los países africanos, latinoamericanos, y asiáticos tienen una presión tributaria baja. Dentro de los Industrializados se destacan los Europeos, como Francia (41.4%), Holanda (44.1%), Bélgica (43.7%), Noruega (42.8%), Suecia (40.1%), e Italia (44.2%).³ Los anglosajones como el Reino Unido, Irlanda, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda tienen guarismos menores, aunque nada despreciables, pues oscilan entre el 22 y 35%. La presión tributaria en Medio Oriente tiene mucha dispersión, pues se combinan situaciones como Kuwait e Israel recaudando un 46.2 y 43.3% del PBI respectivamente, con el Líbano alcanzando una presión del 16.4%, y los Emiratos Árabes un magro 3.1%. En Europa Oriental también hay diferencias, aunque menos pronunciadas. Los países que alcanzan los niveles más bajos son los que hace poco más de una década conformaban la U.R.S.S. Kazakhsatán 11.3%, Tajikistán 10.5%, Albania 15.5%, Georgia 14.9%, Kirguiz 14.2. La madre Rusia llega al 24.6%, pero no tiene nada que hacer contra 40.4% de

Croacia, 37.2% de Hungría, 31.1% de Polonia, y 38.6% de Eslovenia, países que se encuentran más cerca de Europa Occidental. En los países africanos se destacan Lesotho con 47.6%, Namibia con 32.2% y Seychelles con 38.7%. Por su parte, el resto de las economías se debaten entre la primera y segunda decena. Así, encontramos a Sierra Leona con una presión tributaria de 10.2%, y Sudáfrica con 26.9%, concluyendo que también aquí impera la heterogeneidad. América Latina no presenta tanta variabilidad, por lo que las presiones tributarias suelen estar próximas al promedio. Luego de las pequeñas economías de Jamaica, St. Vincent & Grens, siguen Uruguay, Nicaragua y Brasil. Argentina queda más cerca de países como Colombia, México y Perú. Asia ofrece un escenario más heterogéneo, por los excepcionales casos de Singapur, Maldivia y Mongolia, que se destacan con 26.2, 34.7 y 28.6% respectivamente, seguidos por «los Tigres» que lideran el resto de la batería con guarismos que oscilan el 20%. El cierre lo dan Nepal con 10.6%, Myanmar con 7.7% y China con 5.8%, la cual, siendo un país socialista, cuenta con otros medios de financiamiento.

Una vez llegados a esta instancia queremos saber qué estructura tributaria está detrás de la disparidad observada empíricamente. El discurso neoliberal que acompañó la década de los noventa nos señaló la necesidad de tener un sistema impositivo basado en impuestos indirectos. Demostraciones analíticas sobre la eficacia y eficiencia de tales gravámenes podían encontrarse en manuales de finanzas públicas⁴ y diversas publicaciones para exportación ideológica. En este sentido, es el FMI quien nos recomienda en su manual de bolsillo de política impositiva⁵ que evitemos gravar las ganancias porque «requieren mayor capacidad administrativa en imposición». A su vez, bregan por que la estructura tributaria descansa en un impuesto al consumo multifásico y de base ancha como el IVA, que recaee en el consumidor final. Como señala dicho manual de bolsillo⁶, «el Departamento de Asuntos Fiscales (cuyo director es Vitto Tanzi) ha argumentado en contra de gravar con bajas tasas u otorgar exenciones a ciertos bienes, principalmente bienes básicos» (*Sic*), ya que «prefiere

5. 2 LAS ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS DEL MUNDO

4 Prácticamente en todos, inclusive en el del inquisidor vuelto hereje Joseph Stiglitz.

5 IMF, Tax Policy Handbook, Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, Washington D.C., 1995.

6 La expresión «manual de bolsillo» no busca ser sarcástica. Es la traducción de la voz inglesa «handbook», el título de la publicación que

tiene el volumen aproximado de una guía telefónica. Los autores anglosajones han buscado la ironía, en relación a las dimensiones físicas. Nosotros la encontramos en la dimensión ideológica, en tanto manual de adoctrinamiento. Finalmente, puede que ellos hayan querido por tal camino llegar al cinismo.

7 El tributarista y políglota Jarach nos advierte que el término renta es equivalente al concepto de ingreso neto global; *Income*, en inglés; *einkommen*, en alemán; *révenu*, en francés; *reddito*, en italiano; rédito en la antigua denominación de la ley argentina.

que se distribuya el ingreso por el lado del gasto en vez del lado impositivo».

Veamos pues que nos dicen los datos empíricos del FMI sobre la estructura impositiva de los países. Si nos dejamos guiar por sus prescripciones de política, concluidas por un riguroso estudio teórico, deberemos esperar que los países Europeos, Estados Unidos y Brasil tengan sistemas tributarios que graven principalmente el consumo, y eviten la imposición directa. (Cuadro 3)

Por lo visto, en el FMI no hay comunicación entre el Departamento de Asuntos Fiscales y el de Estadística. Los datos provistos por el Anuario de Estadísticas Financieras de Gobierno del FMI contradicen lo recomendado en el *Tax Policy Handbook* de la misma institución. Los países que tienen mayor presión tributaria tienden a contar con una estructura impositiva donde predominan fuertemente los impuestos directos, mientras que los que tienen menor presión tributaria se basan en los impuestos indirectos. Podemos construir un indicador de progresividad para cada país haciendo el cociente entre los impuestos directos y los indirectos, y relacionarlo con la presión tributaria. El resultado se muestra en el gráfico adjunto, y confirma nuestra hipótesis. Lo que antes se comprobó en la historia argentina, ahora se corrobora a nivel internacional. (Gráfico 34).

Desde fines del siglo XIX, y principios del XX, los países industrializados han comenzado a otorgar una mayor participación de los impuestos directos en su estructura tributaria. Cómo patrón común puede señalarse que el impuesto a la renta⁷ surgió ante la necesidad de aumentar la recaudación. Si bien los libros de derecho tributario comparado señalan acontecimientos extraordinarios en el origen del fuerte protagonismo de los impuestos a la renta, no es allí donde debe ponerse la atención. El tomarse tan en serio la palabra historia, junto con un enfoque excesivamente economicista les impide ver los procesos históricos y sus actores.

Es cierto que los países recurrieron a los impuestos a la renta cuando necesitaron aumentar la recaudación ante guerras, crisis y demás problemas deficitarios. Pero esto no nos dice nada. Antes también hubo guerras, y se financiaban de otra manera. Ahora también tenemos crisis,

8 Una vez más, deberemos citar a Marx en El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte: «los hombres hacen su propia historia, pero no bajo circunstancias elegidas por ellos».

sin embargo, en nuestro país no se recurre a los impuestos directos. Lo interesante de la matemática es que nos asegura un punto fijo. Es decir, la restricción de presupuesto existió siempre, pero se satisfizo de diferentes maneras. Nada dice en ella cuál es la variable que ajustará. Esto lo deciden los hombres, ante sus situaciones.⁸

A grandes rasgos, los sistemas que descansaban en impuestos aduaneros comienzan a dar cada vez más lugar a los impuestos internos directos. Se va logrando una diferenciación mayor, empezando por los tradicionales impuestos inmobiliarios, hasta los impuestos a la renta de las personas físicas y jurídicas.

En Francia, durante el Antiguo Régimen, existían tres impuestos directos: la talla (*taille*), un viejo impuesto feudal del siglo XIII que funcionó como una especie de impuesto personal a la renta presunta; la capitación (*capitation*), creada en 1695, que también recaía sobre las rentas presuntas; y el diezmo, que gravaba las rentas inmobiliarias industriales y comerciales. Después de la Revolución de 1789 se abolieron antiguos tributos, y se establecieron las «cuatro viejas» (*les quatre vieilles*): la contribución territorial; la contribución mobiliaria; la contribución de patentes; y la contribución de las puertas y ventanas. Por su parte, a pesar que la historia moderna del régimen tributario español comienza en 1845, con la reforma de Mon, el impuesto a la renta se instituye recién 1932, durante el gobierno republicano. En Italia, el impuesto moderno a la renta aparece en 1864. Consistía en un gravamen a la renta dominical de los inmuebles. Y en 1923 comenzó a funcionar un impuesto a la renta agraria. En Estados Unidos, los impuestos a la renta se aplicaron por primera vez con motivo de la guerra de secesión, en 1861, es decir, con anterioridad al gobierno federal. Pero Hasta ese momento las principales fuentes de ingresos del gobierno provenían de los impuestos a los consumos específicos y los aranceles aduaneros. Ya en 1913, con la Decimosexta Enmienda, se aplicó un impuesto a la renta que alcanzaba cualquier tipo de fuente. Al transcurrir el siglo XX, con el rol preponderante que empezaron a jugar los Estados nacionales, los impuestos a directos comenzaron a tener

una participación decisiva en la estructura tributaria de los países industrializados.

En nuestros días, la primacía en la imposición directa en los países industrializados se alcanza por diferentes caminos. Así, mientras que países anglosajones como el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos gravan principalmente Ganancias; países Europeos como Francia, Alemania, Suecia, Suiza, Holanda, Bélgica, Austria y España obtienen su mayor recaudación a través de las Contribuciones a la Seguridad Social. A su vez, es preciso destacar que dentro del rubro Ganancias, los países desarrollados gravan principalmente a los individuos más que a las corporaciones. Así, para lo recaudado por Estados Unidos en el año 2000 en concepto de Impuestos sobre el Ingreso, los Beneficios y las Ganancias de Capital, el 82.9% proviene de las Personas Físicas.

Por su parte, los países con menos nivel de desarrollo buscan recaudar por otros caminos. Los impuestos indirectos tienden a estar reservados para países con ingreso medio, como es el caso de los asiáticos, latinoamericanos y los de Europa Oriental. Los recursos por comercio internacional tienden a ser importantes en los países pobres que hasta unas décadas atrás eran enclaves coloniales, como es el caso de los africanos. Por su parte, ya fuera del ámbito impositivo propiamente dicho, los ingresos por explotación de un recurso natural tiende a ser el camino de los países de Medio Oriente, destacándose el petróleo.

5.3 **EXCEPCIONES QUE** **CONFIRMAN LA REGLA**

Claro que hay lugar a excepciones, y no dejan de ser interesantes. Dentro de los países desarrollados, hay algunos casos en que predominan los impuestos indirectos. Esos países son Finlandia, Dinamarca, Islandia, Noruega, Grecia, Portugal y San Marino. Por lo que se puede sostener que los impuestos indirectos pueden ser viables en países que han alcanzado bajos niveles de inequidad, como es el caso de los países nórdicos. Esto tiene sentido, pues en la medida en que todos tengan el mismo nivel de ingresos, la regresividad en la imposición indirecta deja de ser tal. Para el resto de los países desarrollados, la parte más importante de la re-

9 El FMI se refiere a la zona que va de México a Argentina con la curiosa denominación de «Hemisferio Occidental». Está claro que las colonias de habla inglesa obligan a dejar para otra ocasión la denominación de «América Latina», pero el referirse a este extenso territorio como «Hemisferio Occidental» tiene más de ideología que de falta de imaginación para cerrar una categoría. Los norteamericanos siempre se resistirán a llamar América a nuestro continente, reservando tal denominación para su país. En todo caso, la geografía ha desaparecido para los países desarrollados, ellos no están en ningún continente, en ningún lugar del mundo, han alcanzado el auténtico no-lugar de la globalización, mientras existe un mundo geográfico para los países atrasados, en donde el Hemisferio Occidental excluye a Canadá, Estados Unidos y buena parte de Europa.

caudación proviene de los impuestos directos. Como señalamos anteriormente, se aprecia una diferencia entre los países anglosajones y los de la Europa continental. Los primeros alcanzan la progresividad por medio de impuestos a las Ganancias, mientras que los segundos lo logran a través de las Contribuciones a la Seguridad Social. Pero resta un grupo de países que cierran la clasificación de Desarrollados los cuales se basan en la imposición indirecta. Ellos son Portugal, Grecia y San Marino. Esto nos prologa a la segunda batería de países, que hace coincidir la clasificación por su estructura tributaria regresiva con la clasificación hecha por el Banco Mundial señalándolos como países de ingreso medio. Nos referimos a los países de Europa Oriental, Asia, y América Central y del Sur.⁹ En este grupo prima la imposición indirecta. Los impuestos por Bienes y Servicios representan en el total recaudado el 40.8%, el 31.4%, y el 33.8% respectivamente. Entre las economías que presentan alta participación de estos tributos se encuentran Albania, Azerbaijan, Georgia, Kazakhsatan, Tajikistan y Kyrgyz, las mismas que, unas líneas arriba, habíamos agrupado entre las de peor presión tributaria, y donde Estados Unidos ya ha puesto bases militares y millones de dólares para asegurarse el petróleo del Mar Caspio, en su estrategia de dominio internacional. Por su parte, la preponderancia de los impuestos al consumo en China, -representados por 74.5%- nos explica el magro 5.8% de presión tributaria. Lo mismo puede decirse de Myanmar y Nepal. Pero una vez más, las excepciones serán bienvenidas. Pues hay algunos países donde se destacan los gravámenes directos, ellos son: la República de Checoslovaquia, en Europa Oriental; Corea, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia en Asia; y Brasil en América Latina. La República de Checoslovaquia es de los países más desarrollados de Europa Oriental. Junto con Bulgaria, Bélgica, Croacia, Estonia, Hungría, Malta, Polonia, y Eslovenia comparte la tradición Europea de recaudar importantes cantidades por la Contribución la Seguridad Social. Entre las excepciones asiáticas, es dable destacar que se trata nada más ni nada menos de los llamados «Tigres asiáticos», es decir, aquellas economías que experimentaron un fuerte crecimiento en las últimas décadas, a través de un mo-

10 Sitio web del
Maisterio de Fazenda.

delo de desarrollo donde el Estado tuvo un papel considerable. En Indonesia el Impuesto a las Ganancias significa casi el 60% del total recaudado. En Corea el 26.4%, en Malasia el 36.3%, en Nueva Guinea el 49%, en Singapur el 25.5% y en Tailandia el 30%. La progresividad la buscan al estilo anglosajón, es decir, por el lado del Impuesto a las Ganancias, en vez de Contribuciones a la Seguridad Social, cual, como vimos, es la opción seguida los países Industrializados de Europa continental y por los casos exitosos de Europa Oriental. Por su parte Brasil es de las economías más fuertes de la región, y su presión tributaria total (es decir, contemplando sus tres niveles de gobierno) de 34.4% del PBI en 2001 lo pone al nivel de los países desarrollados.¹⁰ Por eso, a esta altura no debe sorprendernos que cuente con tributación directa significativa, representada por una Contribución a la Seguridad Social del orden del 32.7%, cual país europeo.

También hay otro tipo de excepciones en América. Son las ex-colonias de enclave exportador, donde sigue primando lo recaudado por el comercio internacional: Bahamas, Belize, República Dominicana, Antillas Holandesas, St. Kitts y Nevis, y St. Vincent y Tobago.

5.4 **REMISIÓN DE PLUSVALÍA**

¹¹ Dichos impuestos tienen la misma carga para todas las personas, independientemente de su consumo e ingreso. Es el preferido de los neoliberales porque no modifica las decisiones de los actores que intervienen en el mercado. Parece la igualdad que nos proponía Rawls, en tanto decidida de antemano, antes de saber en qué nivel de ingreso nos tocaría vivir. Lo cierto es que la inequidad sólo será

El neoliberalismo parece tener dos discursos para referirse a la tributación: es arbitraria y lógica a la vez. Desde el momento que es una práctica del «sector público», hereda todas las maldiciones del mismo. Las medidas estatales son tachadas de arbitrarias por no provenir de la racionalidad de una ecuación. No harían más que distorsionar la eficiente asignación de recursos propia del mecanismo de precios. Pero por otro lado, el neoliberalismo pretende haber encontrado, en medio de tal irracionalidad, la política «óptima» (como no podía ser de otra manera), para recaudar impuestos. Allí aparecen los argumentos a favor de la imposición indirecta, después de haber cedido como utopía la implantación de impuestos de suma fija.¹¹ Pero como nosotros pudimos apreciar, los sistemas tributarios están bastante relacionados con sus modelos de acumulación. A grandes rasgos, los países desarrollados tienden a gravar Ganancias y Contribuciones a la Seguridad Social; los países con fuerte comercio

combatida en la medida que la reflexión ética la practiquemos en este mundo, pensando en el prójimo en tanto contemporáneo, y no como una apuesta cobarde, equiparable a la de un precavido jugador de ruleta.

exterior gravan el comercio y las transacciones internacionales: los países productores de petróleo gravan la explotación de tal recurso; y los países de ingreso medio se apoyan en los impuestos indirectos. En este sentido, la geografía, a pesar del «Imperio» de Hardt y Negri, aún nos debe seguir importando. Los Estados nacionales son necesarios para garantizar la reproducción del capital. Son entidades esenciales, pues deben ocuparse de reproducir el sistema capitalista mundial, al tiempo que deben reproducirse a sí mismos. La tributación es la vía principal por la que los Estados logran tales objetivos. Como vimos, la plusvalía puede adoptar distintas formas. En tanto valor producido por la fuerza de trabajo no remunerado al trabajador, puede aparecer bajo la forma de beneficio (ingreso de los capitalistas), de renta (ingreso de los terratenientes) o de impuestos (ingreso del Estado). En el caso particular que venimos tratando, podemos decir que la plusvalía usa la forma de impuesto para poder ser girada a los centros capitalistas. Además de las utilidades que remiten las filiales a sus casas matrices, el circuito de la plusvalía centro-periferia se ve concretado por el pago de las deudas externas. Para ello, los Estados deben hacerse de los «recursos genuinos» que obtienen de los contribuyentes. Parte de la recaudación impositiva es utilizada para pagar los intereses de las deudas externas. Si pensamos en un sistema capitalista internacional, notaremos que se han repartido los roles de la tributación. Las sociedades de los países desarrollados pueden recaudar de las Ganancias y la Seguridad Social, mientras se espera que el resto del mundo contribuya a la «recaudación mundial» de acuerdo al papel jugado de sus respectivas economías en el sistema capitalista global. Una verdadera *división internacional del impuesto*, donde, si África se vincula por el comercio internacional; Medio Oriente se vincula por el petróleo; y Europa Oriental, Asia y América Latina se vinculan por los consumidores y la mano de obra barata, no debemos extrañarnos que sus respectivas fuentes de recaudación se basen el comercio internacional, los recursos petroleros y los impuestos al consumo respectivamente.

Por otra parte, la función de la recaudación no se limita a la apropiación por parte de los países desarrollados

de la plusvalía generada en el resto del mundo. La situación de fuerte endeudamiento, aunque importante, no es excluyente en la dominación capitalista. Como se sostiene en este escrito, el sistema tributario es necesario para la reproducción del Estado, el cual cumple un rol primordial en la regulación del sistema. Como señala Atilio Borón, ha sido de gran utilidad a las empresas a partir de políticas cómo ser: «la concesión de subsidios directos a las empresas nacionales; gigantescas operaciones de rescate de firmas y bancos costeadas, en muchos casos, con impuestos aplicados a trabajadores y consumidores; imposición de políticas de austeridad fiscal y ajuste estructural encaminadas a garantizar mayores tasas de ganancias de las empresas; devaluar o depreciar la moneda local, a fin de favorecer a algunas fracciones del capital en detrimento de otros sectores y grupos sociales; políticas de desregulación de los mercados; «reformas laborales» orientadas a aumentar la sumisión de los trabajadores, debilitando su capacidad de negociación salarial y sus sindicatos; garantizar la inmovilidad internacional de los trabajadores al tiempo que se facilita la ilimitada movilidad del capital; «ley y orden» garantizados en sociedades que experimentan regresivos procesos sociales de reconcentración de riqueza e ingresos y masivos procesos de pauperización; la creación de un marco legal adecuado para ratificar con toda la fuerza de la ley la favorable correlación de fuerzas que han gozado las empresas en la fase actual; establecimiento de una legislación que «legaliza», en los países de la periferia, la succión imperialista de plusvalía y que permite que las superganancias de las firmas transnacionales puedan ser libremente remitidas a sus casas matrices».¹² Pero su intervención no se limita a los beneficios estrictamente económicos, pues actúa sobre la reproducción ideológica y cultural de la sociedad. Lo cual no quita que tales funciones deben realizarse sobre prácticas concretas, las cuales deben hacer pie en la materialidad. Y de esto sabemos, cuando los políticos se quejan de la falta de financiación para los proyectos y planes sociales.

En esta *división internacional de los impuestos*, el capital no necesita que los países de ingreso medio recau-

12 Borón, Atilio. *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*. Buenos Aires, CLACSO, 200, p. 99.

13 Salvador Treber demostró en su informe para el Plan Fénix, que la presión tributaria sobre el IVA no supera el 10% del PBI, en ningún país del mundo. Treber, Salvador. «El Sector Público». En: *Hacia el Plan Fénix*, Buenos Aires, 2001.

14 Salvo para el caso de Argentina, los datos fueron obtenidos del sitio web del Ministerio de Finanzas de Japón, y convertidos de yenes a dólares norteamericanos por lo que el valor no es el jurídico, sino uno aproximado.

den con impuestos directos. La gran presencia relativa de empresas transnacionales en Asia, Europa Oriental y América Latina hacen que tal política no prospere, pues no es posible ni deseable. Advierten que impuestos a las Ganancias o Aportes Patronales provocarían el alejamiento de la Inversión Extranjera Directa. Al tiempo que las empresas transnacionales evaden la débil recaudación que hay en tal respecto, a través de los precios de transferencia, es decir, haciendo pasar el giro de sus ganancias a las casas matrices como el pago de bienes provistos por estas, claro está, a precios sobrevaluados. Estas trabas a la imposición directa, tanto con exenciones como con evasiones, determinan que el «óptimo» sea que la tributación recaiga sobre los consumidores.¹³

Si comparamos los impuestos más importantes de algunos países industrializados con los propios de Argentina, notaremos que la regresividad de nuestro sistema tributario se da tanto en la alícuota como en la base imponible. Los países industrializados tienen una alícuota máxima en Ganancias que ronda el 40 y 50%, mientras en Argentina es del 35%. (Cuadro 4). Por su parte, el mínimo imponible comienza en Estados Unidos desde alrededor¹⁴ de los u\$s21.700; en Alemania desde u\$s34.500; en el Reino Unido y Francia desde los u\$s27.000; en Japón desde los u\$s.32.500; mientras que en nuestro país comienza desde los \$10.000, lo que post devaluación sería unos u\$s3.000. En lo que a las Ganancias de Capital y dividendos respecta, países como Estados Unidos, España, Francia, Reino Unido y Alemania cobran impuestos, mientras que Argentina mantiene exenciones. Por lo general, en la mayoría de los países desarrollados, las ganancias provenientes del mercado financiero son consideradas como parte de las ganancias (como no podía ser de otra manera). Por su parte, también deben tributar los no residentes, como en el caso de Tailandia, Corea y Taiwan que cobran alícuotas del 15, 25, y 35% respectivamente, que no tienen nada que envidiar a la alícuota de 30% que cobra Estados Unidos a las Ganancias de Capital y Dividendos de los no residentes. En Brasil, las ganancias de capital también son consideradas como parte del ingre-

15 Datos obtenidos del sitio web del Ministerio de Finanzas de Japón.

16 Silvani, Carlos; Brondolo, John. «Las relaciones entre la estructura del IVA y su rendimiento». En: O.E.A., Centro Interamericano de Estudios Tributarios. *El IVA y su generalización en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Interoceánicas, 1993.

so imponible, con tasa del 25%, y las utilidades y dividendos distribuidos abonan, una alícuota de 15%. En Argentina, las ganancias de capital y dividendos son consideradas intocables. Según la ley: «están exentas las rentas y resultados derivados de títulos públicos y obligaciones negociables, los intereses por depósitos efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de las entidades financieras por personas físicas residentes, sucesiones indivisas y por beneficiarios del exterior y las rentas provenientes de acciones con cotización obtenidas por personas físicas del país o del exterior. Los resultados provenientes de operaciones de compraventa de acciones cuya permanencia en el patrimonio supere los 12 meses será gravado con alícuota del 15%.»

En cuanto al Impuesto a la Herencia¹⁵, Japón tiene alícuotas que van del 10 al 70%, en 9 tramos; Estados Unidos tiene alícuotas que van del 18 al 55% en 18 tramos; Alemania tiene alícuotas que van del 7 al 30% en 7 tramos; Francia tiene alícuotas que van del 5 al 40% en 7 tramos; el Reino Unido tiene alícuota única del 40%; mientras que en Argentina, directamente, no existe impuesto a la Herencia.

La regresividad también se hace presente en los impuestos indirectos. Una primera mirada a las tasas del IVA en el mundo nos advierte que la de Argentina es una de las más altas. Su 21% de alícuota solo es igualada o superada por Croacia, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Noruega, Polonia, Suecia, y Uruguay. El resto de los países del mundo (o sea, casi todo el mundo) tienen alícuotas inferiores al 21%. Tal es así que técnicos del FMI han realizado un estudio donde comparan el IVA y la recaudación de 47 países, con datos del *International Bureau for Fiscal Documentaries*, del *The VAT Monitor*, y del *Recent Economic Development Reports* del FMI, concluyendo que la alícuota debe estar entre el 10 y el 20%. Carlos Silvani se animó a hacer el promedio y aconsejó que la alícuota tendría que ser de 15%.¹⁶

Como podemos ver, de los países que tienen una mayor tasa que Argentina, la mita son los países nórdicos que han logrado bajos niveles de desigualdad. Además, por lo general la mayoría de los países proveen de aspectos

progresivos al IVA, como es la existencia de alícuotas diferenciadas y exenciones. Tal es así que Finlandia tiene tasas de 8% sobre medicamentos, 17% en alimentos, y exención en periódicos; Noruega tiene tasas de 12% para alimentos y exenciones en servicios de salud, educación, transporte de pasajeros, y entretenimientos; Dinamarca tiene una alícuota de 10% para periódicos; Suecia tiene tasas reducidas del 12% para alimentos, del 6% para transporte de pasajeros, libros, periódicos y revistas; Croacia tiene pensado reducir su actual tasa de 22% a una de 17 o 18%; Checoslovaquia tiene una general de 22%, y una de 17% para Hoteles; Hungría tiene una alícuota general de 22%, pero otra de 12% en librerías y museos, y exenciones en medicinas y libros escolares; Irlanda tiene una tasa general de 21%, pero tiene una del 13.5% en combustibles domésticos y periódicos, entre otras cosas, y exenciones en alimentos, libros y medicamentos; Uruguay acusa una tasa de 23%, pero otra de 14% para algunos alimentos, hoteles, y algunos servicios de salud y electricidad para consumo público; Polonia cuenta con una tasa general de 22%, pero tiene otras de 7% para conexiones de Internet y algunos proyectos de construcción, y de 3% en la venta de productos agrícolas no procesados, mientras que tiene exenciones en alimentos no procesados, periódicos, y algunos transportes. Suiza tiene una tasa general de apenas 7,6%. Por su parte, Argentina, a lo largo de los noventa, ha generalizado y aumentado su alícuota a la par que amplió la base imponible (Cuadros 5 y 6).

Como puede verse en los cuadros adjuntos, la alícuota pasó del 13% al 21%, mientras que se fueron derogando la cantidad de exenciones, que involucraban al agua ordinaria natural, el pan común, la leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos, libros, servicios de salud, transporte, educación, y espectáculos deportivos y artísticos, locación de inmuebles para vivienda, actividades científicas y culturales, y otras. Hoy existen tasas diferenciales del 27% para venta de gas y energía eléctrica, provisión de agua corriente, cloacas y desagües, prestación de servicios de telecomunicaciones; otra alícuota de 10,5% para trabajos de construcción de nuevas obras, intereses y comisiones de préstamos otor-

gados a responsables inscriptos por entidades sometidas al Reglamento de la Ley N°21.526 o por entidades bancarias del exterior, carnes vacunas, frutas, hortalizas y legumbres, miel de abeja a granel, servicio de transporte de pasajero (excepto taxis y remises), servicios de asistencia sanitaria médica de cooperativas, mutuales y sistemas de medicina prepaga, diarios y revistas, y algunos bienes de capital. La exenciones son para el agua ordinaria natural, el pan común, la leche sin aditivos, los medicamentos en la etapa de reventa, después de haber tributado en la importación o fabricación de los mismos, las aeronaves para transporte de pasajeros, las embarcaciones para el Estado Nacional, el acceso a espectáculos deportivos amateurs, los servicios de educación y asistencia médica prestada a través de Obras Sociales, la actividad teatral, y el transporte internacional de pasajeros y cargas. Como podemos ver, las exenciones que beneficiarían directamente a los más pobres sólo se limitan a: pan, agua y leche. De hecho, puede verse al IVA como el responsable de que millones de personas estén en la pobreza, pues de los casi 50 bienes que integran la Canasta Básica, solo 3 están exentos, y apenas una veintena tiene una alícuota reducida de 10.5%. Suponiendo que los pobres gastan en consumo la totalidad de sus ingresos, siendo la alícuota del IVA de 21%, puede sostenerse que el 21% de su ingreso se va en impuestos.¹⁷ Por lo cual, siendo la actual línea de pobreza de \$630, puede decirse que alrededor del 20% de los hogares pobres dejarían de serlo, si no tuvieran que pagar IVA, pues pasarían automáticamente a estar por encima de esa línea.¹⁸

En cuanto a la Inversión Extranjera Directa, cuanto menos perfil exportador tengan las empresas transnacionales, como es el caso en nuestro país, más sentido tiene para el capital que el sistema tributario se base en los impuestos indirectos como el IVA. Las transnacionales viene a los países de ingreso medio a explotar el mercado interno y girar las utilidades a las casas matrices de sus países. Para ello, el circuito de la plusvalía no debe ser interrumpido con impuestos a las Ganancias y Aportes Patronales. Todos beberán de ese gran manantial que significa un consumo de más del 80% de la de-

17 En realidad, la presión tributaria de los estratos de menor ingreso, según varios estudios, es mayor al 21%.

18 Este es un cálculo rudimentario. Un cálculo preciso debería contemplar la composición exacta de la canasta que consumen los pobres, la exención en el pan, leche y agua, la alícuota de 10.5% para ciertas mercancías, mantener un supuesto de distribución normal de los hogares al interior del decil, la constitución por sexo y edad de la población pobre, y la bendita conversión de unidades consumidas por adulto equivalente.

Además, como es obvio en estos ejercicios de estática comparativa, se mantiene una cláusula *ceteris paribus*, con lo cual no se mide la pérdida de ingreso indirecto que significaría la merma de recursos del fisco.

manda agregada del país. Por ello, no debe sorprendernos que los países desarrollados graven con impuestos directos. Una vez que la plusvalía generada en la periferia llega al centro, allí sí puede ser recaudada por un sector público, que tiene otra bandera, y otra posición en el sistema económico internacional. Los impuestos al consumo *hacen* que el Estado recaude para pagar la deuda externa, y *dejan de hacer* que se cobren impuestos a las Ganancias. El resultado es que el capital pueda fluir hacia los países industrializados, ya sea como intereses de deuda o remisión de utilidades. Así es cómo los «plomeros y carpinteros» de la periferia contribuyen a la reproducción material de los países centrales.

6 LA TRIBUTACIÓN Y LA CONVERTIBILIDAD

1 Rossignolo, Darío A.; Santiere, Juan C. *Medición de la Incidencia del sistema impositivo sobre la distribución del ingreso*. Buenos Aires, 2001.

2 Nochteff, Hugo. «La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada en conjunto». En: *Revista Época*, N°1, diciembre 1999.

Como hemos visto a lo largo del trabajo, el sistema tributario argentino es altamente inequitativo, ya que impone una carga impositiva de casi el 76% del ingreso al 10% más pobre de los habitantes, que en su conjunto se apropian de menos del 1% del ingreso nacional, mientras que impone una carga impositiva de tan solo el 33% al 10 % más rico, que obtiene el 45% de la riqueza generada actualmente.¹

Este estado de desigualdad fue producto de un modelo económico, que comenzó con la última dictadura militar, y se afirmó en los años noventa. En esta segunda etapa se llevaron a cabo las políticas de «estabilización y reestructuración» necesarias para terminar de imponer el modelo. Cómo sabemos, la Convertibilidad no fue simplemente el «1 a 1» que suele estar en las calificaciones vulgares. Técnicamente, fue menos que el «1 a 1», porque en esta aseveración están operando tres conceptos distintos: el de convertibilidad, el de régimen cambiario, y el de nivel de tipo de cambio. Convertibilidad significa que una moneda se puede cambiar por otra divisa, independientemente del tipo de cambio, el cual puede ser flexible o fijo; y si es fijo, puede tomar valores distintos de 1. Mientras que teóricamente fue más que el «1 a 1» pues, como bien señala Hugo Nochteff, «la convertibilidad» debe ser entendida como *un conjunto de políticas económicas*, tales como la apertura externa, la desregulación de mercados, las privatizaciones, la flexibilización laboral, etc, que hicieron posible el funcionamiento del modelo.² En esta última acepción, la acepción teórica, el sistema tributario tuvo un rol marginal, pero esencial. Fue marginal porque quedó relegado a una posición de cierre. Pero fue esencial porque significó la garantía para que el sistema opere. Una especie de «reservas mínimas requeridas» para que sigan entrando capitales al país. Lo cuales pronto se transformarían en más deuda.

En este modelo, la función del sistema impositivo era recaudar, desentendiéndose de la redistribución inequitativa del ingreso y la riqueza. El fisco se planteó el problema de aumentar la presión impositiva, no para impulsar un plan de desarrollo, sino para garantizar el circuito de entrada y salida de capitales. Es por eso que

3 El neoliberalismo fue irresistible en los noventa y habrá que estudiar mucho su uso del lenguaje. Ya la manera en que se planteaba la opción entre un régimen de reparto o uno de capitalización evidencia este hecho. Primero, nos ponía en el plano de la decisión, dándonos una sensación de poder. Segundo, con las palabras «reparto» se daba una idea de división, de pérdida, mientras que con la palabra «capitalización» se daba idea de multiplicación, de ganancia. Incluso era más que una multiplicación.

Muchos «promotores-vendedores» de las AFJPs fascinaban a los potenciales clientes con «los cálculos complicados del interés compuesto». De esta manera se buscaba que el trabajador argentino se experimente como alguien importante, como un ejecutivo de esos que aparecían en los vistosos folletos.

4 La metáfora es con la droga y no con el suero, porque interesa señalar no solo la dependencia del endeudamiento, sino las alucinaciones de crecimiento que suscitó en varios economistas la entrada de capitales. Así como los periodistas de Malvinas pronunciaron el «estamos ganando!», los economistas del *establishment* de los noventa pronunciaron el «estamos creciendo!». Ver, Secretaría de Planeamiento Económico.

Argentina *a growing nation*. Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1997. Para un crítica de tal versión apologética ver, Schwarzer, Jorge. *La*

no se buscó llegar a los niveles de presión tributaria que tienen los países industrializados. Solo se necesitaba un nivel suficiente para mantener la confianza de los acreedores e inversores externos. Una presión del 20% del PBI no alcanza para que un Estado revolucione las fuerzas productivas, o para que atienda todas los derechos que están protegidos por la Constitución Nacional. Es el Estado débil, inoperante, privado de su alimento natural, —donde el paso de un régimen de reparto a uno de «capitalización»³ constituye un ejemplo paradigmático—, que sólo se mantiene por la droga del endeudamiento.⁴ En este sentido, se podría decir que en los *noventa se han privatizado los ingresos fiscales*. Como quedó demostrado durante la llamada «crisis del Tequila», (cuando México devaluó su moneda en Diciembre de 1994 y Argentina experimentó una disminución del PBI del 2.8%); o durante las crisis precedentes, de Asia, Rusia y Brasil, —de las cuales ya se cumplieron cinco años de caída del PBI—; Argentina no tenía un modelo autosustentable. Se dependía del ingreso de capitales para que el modelo funcionara correctamente.⁵ El endeudamiento era necesario para que las empresas transnacionales reenvíen sus utilidades; para que las nacionales fuguen capitales en la «valorización financiera»; para que los acreedores cobren sus intereses; para mantener la base monetaria; y para cubrir el déficit de la balanza comercial. La política de desregulación y privatización provocó una fuerte *transnacionalización* de la economía argentina. Pero como lo demuestran Daniel Chudnovsky y Andrés López, dichas empresas transnacionales producen para el mercado argentino, usan insumos importados, no exportan y giran sus regalías. Este comportamiento presiona al balance de pagos.⁶ Por otro lado, como señala Basualdo, el endeudamiento del Estado sostenía la «valorización financiera», puesto que con su incremento elevaba el tipo de interés local, al tiempo que traía divisas al país para su posterior redistribución, vía dolarización de tarifas, en el caso de las empresas de servicios públicos privatizadas, y vía exen-

estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa.

Tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes. DEEED,

Facultad de Ciencias Económicas, 1997;

Aronskind, Ricardo. *¿Más o menos cerca del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90.*

Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001; e Iñigo Carrera, Juan. «Estancamiento, crisis y deuda externa: evidencias de la especificidad de la acumulación de capital en la Argentina». En: *Revista Ciclos*, Año XII, Vol. XII, N°23, primer semestre de 2002.

5 Damill, Mario; Frenkel, Roberto; Maurizio, Roxana. *Argentina: Una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, del empleo y de la distribución del ingreso.* Santiago de Chile, OIT, 2002.

6 Chudnovsky, Daniel; López, Andrés. *La transnacionalización de la economía argentina.* Buenos Aires, Eudeba, 2001.

7 Basualdo, Eduardo. *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina.* Buenos Aires, UNQUI, IDEP, 2000.

8 Damill, Mario. «El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad». En: *Boletín Informativo Techint*, N° 303, Buenos Aires, 2000.

9 Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; *La pobreza... de la política contra la pobreza.* Buenos Aires, Niño Dávila editores, Cieep. 1999.

ciones impositivas en el mercado financiero.⁷ A su vez, la política de liberalización de la cuenta capital estimuló la entrada de capitales de corto plazo, a los cuales había que asegurarles espacio para la salida imprevista, al tiempo que se les pagaba los intereses al igual que al resto de los acreedores externos. Así es como «la nueva deuda servía para pagar vieja deuda». Por otro lado, la Ley de Convertibilidad, con las prohibiciones sobre el Banco Central de «monetizar el déficit público», y ser prestamista de última instancia a los bancos privados, la base monetaria quedó supeditada a la entrada de dólares, cuestión hartamente complicada puesto que el tipo de cambio se fijó en (ahora sí) «1 a 1», lo cual, combinado con la política de apertura indiscriminada de la economía, provocó un déficit importante en la balanza comercial, haciendo depender la base monetaria de la entrada de divisas por endeudamiento.⁸

Ahora bien, los ganadores de este modelo eran el sector financiero, las empresas transnacionales y algunos grupos económicos nacionales. Ellos se beneficiaban del funcionamiento del modelo en su conjunto. Pero para que esto fuera posible, se debía garantizar cierto nivel de presión tributaria. El Estado debía ofrecer capacidad para responder a los gastos mínimos. Los ajustes que sufrió el sector público en los noventa arrojó una composición del gasto que apenas sirve para sofocar estallidos sociales, constituyendo un «Estado ambulancia», donde las políticas sociales se redujeron, al tiempo que tendieron a ser focalizadas, trabajando con «poblaciones objetivo».⁹ Durante la convertibilidad, aproximadamente, uno de cada cuatro pesos que juntaba el Estado se iba para pagar los intereses de la deuda externa. Aquí estaba esa garantía para «mantener aceitado el modelo». El fisco debía recaudar para no interrumpir el circuito del capital. Pero como señalamos anteriormente, tal recaudación no debía ser arbitraria. No debía causarles malestar a los ganadores del modelo, por lo que la estructura tributaria pasó a basarse principalmente en los impuestos indirectos.

La política impositiva de la convertibilidad no buscó desarrollar el país, sino que su meta era cubrir los «déficit públicos», de los cuales, como vimos, los pagos de los intereses de la deuda tenían un abultado volumen, e injusta prioridad.

La manera de llevar a cabo esta estructura impositiva regresiva evadió los canales más nobles de la democracia. Como dice nuestra Constitución, los Diputados son los representantes del pueblo en el Congreso. Es por eso que los impuestos deben nacer y morir en la Cámara baja. Pero tal estructura antidemocrática sólo pudo realizarse bajo procedimientos poco democráticos, aunque legales, como son los Decretos de Necesidad y Urgencia, y la cesión de poderes extraordinarios al Ejecutivo, que restan legitimidad la división de poderes acordada en un sistema republicano.

10 CEB. «Los hitos e hiatos tributarios de la Convertibilidad». En: *Informe de coyuntura: Seis años de Convertibilidad*, Centro de Estudios Bonaerense, abril-mayo 1997.

Ello refleja la verdadera intencionalidad política de favorecer a ciertos sectores dominantes, que nada tiene que ver con cuestiones de «eficiencia económica» o «neutralidad tributaria». Tal como señala un informe del Centro de Estudios Bonaerenses: «...la neutralidad buscada y declamada fue parcial: la política ofertista, por definición, sólo mira un componente de la economía agregada.»¹⁰

El fisco tenía como meta aumentar la presión tributaria sin afectar los intereses de la clase dominante. A los ingresos por la venta (debería leerse «regalo») de las empresas públicas, habría que contrarrestarle una privatización que trajo un grave problema fiscal: el traspaso del «régimen de reparto» por el de «capitalización», por el cual el Estado resignó de cobrar \$4000 millones anuales. Pero aún debía garantizar las jubilaciones y pensiones actuales. La historia la sabemos todos. El Estado recurrió a los préstamos de las A.F.J.P's, las cuales le cobraban tasas del 16%. Tasas que convivían con el esquema de la convertibilidad bajo «riesgo país» creciente, aunque no se discriminaba en aquél indicador quiénes correrían el mayor riesgo ante una situación de *default* y/o devaluación. Además, por ley, el Estado no podía contar con todo ese capital que antaño obtenía directamente por la Contribución a la Seguridad Social. Es así como dejó de percibir los \$4000 millo-

nes gratuitos, y pasó a recibir menor cantidad, con alta tasa de interés. El resultado no podía ser otro que el desfinanciamiento y endeudamiento del «Sector Público», y el incumplimiento en el pago a los jubilados y pensionados. Este fue un movimiento que no debe ser perdido de vista, porque aún hoy algunos piensan que el Estado es «grande», «gordo», «ineficiente» y «corrupto». Pero acabamos de ver un ejemplo sobre los orígenes del debilitamiento estatal que no se alejan un ápice de la legalidad.

Hay diferentes maneras de que lo recaudado no sea suficiente. Ello se podría conceptualizar y ordenar en una matriz de dos por dos: (Cuadro 7)

Tomamos dos variables, la situación jurídica con las categorías legal e ilegal, y los actores que intervienen. Del cruce de estas categorías se obtendrán cuatro casos puros que representan las circunstancias en extremo: elusión, evasión, exención y corrupción, donde si bien siempre intervienen los contribuyentes y el Estado, uno de estos actores adquiere el mayor protagonismo. Es en este último sentido en que los casos son mutuamente excluyentes, pero es obvio que en la realidad comúnmente se encuentran juntos, como dos caras de una misma moneda.

La mayoría de la literatura se centra en los casos de evasión y corrupción, es decir aquellas situaciones donde se viola la Ley. Para facilitar la exposición llamamos evasión a los casos puros en que es el contribuyente el que tiene la iniciativa y corrupción en los que interviene el Estado. Claro está que puede haber evasión con corrupción aunque el caso puro nos garantiza que no se necesita que intervengan los dos actores. La evasión puede ser unilateral. Pero lo interesante son los casos en que la merma en la recaudación ocurre en el cumplimiento de la Ley. Aquí entramos en el mundo de las elusiones y las exenciones. En el primero el contribuyente realiza la acción de manera unilateral, mientras que para que ocurra la exención se necesita de la intervención del Estado. Justamente es aquí en donde encontramos el agujero negro de la ética del sistema impositivo actual.

La Constitución de la Nación Argentina, expresa, en el art. 16° del capítulo primero, el cual trata de sobre las declaraciones, derechos y garantías, que «...*Todos sus habitantes son iguales ante la ley.*» y que «...*La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas*». Como vimos, el sistema tributario vigente demuestra lo contrario. No todos los habitantes son iguales ante la ley ya que el sector que más se benefició durante la última década - el sector financiero- está exento del pago de impuestos, demostrando entonces que la igualdad ya no es más la base del tributo, sino que lo son las relaciones de poder.

Ley 20.628 y modif. Impuesto a las Ganancias.

El inc. w) del art. 20 de la Ley del Impuesto a las Ganancias establece la exención para «los resultados de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones y demás títulos valores, obtenidos por personas físicas y sucesiones indivisas». La renta que obtenga por los títulos (intereses, dividendos) está gravada. En el Impuesto sobre los Bienes Personales, la tenencia al 31 de diciembre de cada año está gravada sobre lo que exceda del mínimo no imponible.

Ley 23.576 y modif. Obligaciones Negociables.

El art. 36 bis establece que: 1. Quedan exentas del impuesto al valor agregado, las operaciones financieras y prestaciones relativas a la emisión, suscripción, colocación, transferencia, amortización, intereses y cancelaciones de las obligaciones negociables y sus garantías. 2. La transferencia de obligaciones negociables creadas por la presente ley quedará exenta del impuesto sobre la transferencia de títulos valores, siempre que la misma se efectúe en los mercados abierto y/o bursátil. 3. Los resultados provenientes de la compraventa, cambio, permuta, conversión y disposición de obligaciones negociables quedan exentas del impuesto a las ganancias. Si se tratara de beneficiarios del exterior comprendidos en su título V, no regirá lo dispuesto en el artículo 21 de la misma ley, y en el artículo 104 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978). 4. Quedan exentos del impuesto a las ganancias los intereses, actualizaciones y ajustes de capital. Si se tratara de beneficiarios del exterior com-

prendidos en su título V, no regirá lo dispuesto en el artículo 21 de la misma ley, y en el artículo 104 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978).

Igual tratamiento impositivo se aplicará a los títulos públicos.

Ley N° 23.962 Reforma de la Ley de Obligaciones Negociables.

Agosto 1991 – Esta ley flexibiliza el régimen de las obligaciones negociables, establece la exención del impuesto al valor agregado para operaciones financieras y prestaciones vinculadas a las obligaciones negociables así como las garantías de la emisión, exención del impuesto a la Transferencia de Títulos Valores para operaciones en mercado abierto y/o bursátiles, eliminación del tope de deducción existente en el impuesto a las ganancias para los emisores de obligaciones negociables, extiende los beneficios del IVA, ITV¹¹ y Ganancias a los Títulos Públicos y estipula la exención del impuesto a las Ganancias de los intereses, actualizaciones y ajustes de capital.

11 Impuesto a la
Transferencia de
Títulos Valores (ITV)

Decreto N° 2284/91 (B.O. 01/11/91) Desregulación Económica

Noviembre 1991 – Este Decreto arranca sin pelos en la lengua:

«CONSIDERANDO: Que es forzoso continuar el ejercicio del Poder de Policía para afianzar y profundizar la libertad económica y la Reforma del Estado con el objeto de consolidar la estabilidad económica, evitar distorsiones en el sistema de precios relativos y mejorar la asignación de recursos en la economía nacional, a fin de asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso» (Sic).

Luego de esa introducción descarada, se libera el régimen arancelario existente para los agentes de bolsa, se exime del impuesto a las Ganancias a los resultados que provengan de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, bonos y demás títulos valores obtenidos por personas físicas o jurídicas y sucesiones indivisas beneficiarios del exterior se aplica el tratamiento tributario de las obligaciones negociables de la Ley 23.962 y en consideración con las modificaciones que establece el decreto 2284, se aplica a títulos

públicos y acciones así como a sus rentas y dividendos.

LIG, artículo 45 inciso «a». LBP, artículo 26, párrafo cuarto. Inversiones en el exterior en Fondos Comunes de Inversión .

La renta está gravada. La compraventa estará exenta o no alcanzada, según se trate de operaciones habituales o no, respectivamente.

Según el informe del Centro de Estudios Bonaerenses anteriormente citado, el conjunto de las desgravaciones es el responsable de la pérdida anual de recaudación por valor de 5.3% del PBI, de los cuales, el 66% se debe a las exenciones. (Cuadro 8) Dentro de la resignación de recursos fiscales por exenciones, las referidas al sector financiero representan, aproximadamente, un 40%, o sea, cerca de \$3.200 millones anuales. Aunque cabría señalar que estos valores son estimaciones sobre lo que el Estado dejó efectivamente de cobrar al momento de aplicar los decretos que beneficiaron al sector financiero. Por lo que cabe esperar que estas cifras hayan aumentado puesto que dicho mercado creció significativamente durante los noventa, como es el caso de la intermediación financiera. (Gráfico 35)

Siempre hay regulación. No hay que olvidarse que sin Estado no hay mercado. El sector financiero fue favorecido a través de las reglamentaciones del B.C.R.A.¹² Los cambios en dicho mercado no se limitaron a los primeros años, con la apertura del mercado de capitales, sino que fueron celosamente protegidos. Con solo echar un vistazo a algunas comunicaciones diarias que emitía el BCRA podremos entender mejor aquello de que «los mercados votan todos los días». Podemos citar como ejemplo las siguientes comunicaciones, que, aunque distan de ser las más importantes, nos dan una idea del progresivo riesgo del sistema financiero argentino: la comunicación «A» 2479 LISOL - 1 -146, con fecha 07/10/96, donde se autoriza a las entidades financieras a efectuar disponibilidades o títulos valores en garantía de operaciones con derivados, siempre que cuenten con calificación L2 o superior; la comunicación «A» 2482 OPASI -2-157, con fecha 15/10/96, donde se establecen

12 Algunos dicen que B.C.R.A. significa Banco Central de la República Argentina. Bueno, en los noventa no funcionó ni como Banco Central, ni pareció una institución al servicio de la nación, pues se limitó a ser una caja de conversión y a permitir la *extranjerización* de la banca.

a partir de noviembre de ese año, las siguientes nuevas modalidades que las entidades financieras podrán utilizar para la captación de recursos de terceros (*Sic*): inversiones a plazo constante, con opción de acción anticipada, inversiones a plazo con retribución variable, en función de la proporción que se establezca respecto de la variación positiva del precio de un activo financiero. Al tiempo que se cambió la definición de «inversor calificado»; la comunicación «A» 2443 LISOL -1-140, con fecha 03/06/96, por la cual, a la hora de clasificar a los deudores, se autoriza tomar como garantía el ingreso en monedas distintas al dólar, más específicamente, el marco alemán, el franco francés, el franco suizo, el yen japonés y la libra esterlina; la comunicación «A» 2461 LISOL -1-141, por la cual se relajan las exigencias de capital mínimo para la cobertura de riesgo de mercado, admitiendo la compra de contratos de opciones con contrapartes con bancos extranjeros que no tengan la calificación de «*investment grade*», la reducción del valor mínimo de tiempo necesario para deshacerse de las posiciones, y la posibilidad de exclusión de las tenencias individuales en moneda extranjera distintas al dólar (que no excedan en conjunto los u\$s500000), en la determinación del valor a riesgo.

Como vemos, el mercado financiero realmente «vota todos los días», solo que lo hace en privado. En todo esto, el Estado permitió que se incurriera en tamaños riesgos y fue cómplice de la estafa diaria, segundo a segundo, la capitulación de unos fue la descapitalización de otros. Así, por la comunicación «A» 2468 OPASI -2-150, con fecha 26/09/96, se derogaron las cláusulas que establecían la obligatoriedad por parte de las entidades financieras de obtener la conformidad de los titulares de las cuentas de depósito, en materia de comisiones y gastos vinculados al funcionamiento de las mismas. Esto significaba un retroceso en materia de mercados transparentes, por lo que ante el reclamo de los particulares y la trascendencia necesaria del tema en ciertos medios de comunicación, se logró revertir la situación. Pero otras no tuvieron la prensa suficiente. Una de ellas fue la comunicación «A» 2521 RUNOR -1-211, con fecha 25/03/97, por la cual se eliminó la exigencia de contar con un

informe de auditoría externa del balance utilizable para la calificación; al tiempo que se eliminó el sorteo para la designación de las calificadoras, y se dispuso, en la misma comunicación, sin tratar siquiera de disimularlo, que para que las calificadoras logren el registro en el B.C.R.A. estas deben de haber calificado más de 5 entidades financieras en el año anterior a la fecha de inscripción. Lo que abre la posibilidad para una «doble coincidencia de deseos» entre los entidades financieras y las calificadoras. En fin, la fragilidad del mercado financiero no aparece de la nada, se construye desde las normativas del B.C.R.A., como en el caso de la comunicación «A» 2506 LISOL -1-150, con fecha 16/12/96, donde se permite la disminución de «L2» a «L3» de la calificación mínima requerida para la afectación de disponibilidades o títulos valores en garantía de operaciones con derivados. Después devienen las crisis, las quiebras, los reclamos de los ahorristas, la descapitalización de los futuros jubilados, y todo es atribuido al mercado financiero internacional. Como vemos, los Estados están siempre presentes en la regulación de los mercados; sólo que hay veces que suelen hacerlo en perjuicio de las mayorías, socavando la democracia.

La estructura tributaria basada en los impuestos indirectos buscó aprovechar la expansión en el consumo, el cual ronda el 80% de la demanda agregada. No obstante, tal sistema impositivo presentó un serio inconveniente debido a que los gravámenes al consumo son pro-cíclicos. Es decir, dicha variable evoluciona en el mismo sentido que el PBI. Es más, el IVA es elástico respecto al PBI. Esto quiere decir que la relación es más que proporcional. O sea, se obtienen cuantiosos ingresos en momentos de expansión económica, y bajas abruptas en las fases recesivas. Por ejemplo, en 1995, la recaudación cayó en \$3500 millones. En un estudio realizado por el CACES (Centro de Asistencia de las Ciencias Económicas y Sociales) se sostiene que no existen dos trimestres consecutivos en donde las series de recaudación y el PBI vayan en sentido opuesto; y que en las salidas de las crisis el grado de asociación es muy fuerte durante varios trimestres.¹³ En lo que al IVA res-

13 CACES. *Efectos de las fluctuaciones macroeconómicas sobre los ingresos fiscales*. Buenos Aires, Documento Técnico del CACES N° 11, 2000.

14 CACES. *op. cit.*, p. 25.

15 Estabilizador automático es un término que utilizan los economistas para referirse a mecanismos que regulan el sistema cuando este sale del equilibrio, sin necesidad de intervención. Pero no debe perderse de vista que la oportunidad para la existencia de tal mecanismo es dada políticamente.

16 Rossignolo, Darío; Santiere, Juan. *op. cit.*

pecta, dicho estudio lo señala como «el de mayor correlación con el producto de todas las variables analizadas». ¹⁴ Por otra parte, argumentan que el IVA es «asimétrico», pues «en auge crece más intensamente de lo que cae en recesión», por lo cual no constituiría un «estabilizador automático». ¹⁵ Nosotros coincidimos en que el IVA es «asimétrico», pero en relación a que no recae de la misma manera en los pobres que en los ricos. La presión tributaria por IVA en el primer decil de ingreso (los más pobres) es de 25.7%, mientras que la presión tributaria por IVA para el último decil de ingreso (los más ricos) es de 8.07%. ¹⁶ Esta asimetría en la presión tributaria en los niveles de ingreso explica la «asimetría» que señala el estudio del CACES. Si hay una razón en por qué el IVA crece más en el auge de lo que cae en las recesiones es que la gente debe seguir consumiendo, independientemente de lo que ocurra con el PBI. Entonces, la asimetría por ingresos aumenta ya que, siguiendo la «Ley de Engel», la «proporción marginal a consumir de Keynes», y cualquier informe del INDEC sobre el Gasto de los Hogares- si los más pobres son los que más están atados al IVA, por ser ellos quienes más gastan su ingreso en bienes necesarios, no podrán amortiguar tanto la presión tributaria como sí la podrán eludir los más ricos, tanto por tener otra estructura de gastos, como otra estructura impositiva, con más participación de impuestos a la Ganancia y a la Propiedad. De esta manera, cuando la economía entra en tiempos difíciles, los que más deben pagar impuestos son las personas de menores ingresos. Si el IVA es por naturaleza regresivo, los es doblemente regresivo en las recesiones. Por otra parte, el estudio del CACES sugiere bajar la presión tributaria en las recesiones, «para que los impuestos funcionen como estabilizadores automáticos». Bueno, por lo que hemos visto en la sección anterior, de 109 países comparados, Argentina está en el puesto 94, por lo que el problema no es que se recauda mucho, sino que se recauda poco. Además, debería de aplicarse un cambio en la estructura impositiva de suerte de que los que más tienen sean los que más aporten. De allí podrían salir los fondos necesarios para que el Estado reactive la economía. El trabajo del CACES,

17 Es curioso, el discurso neoliberal arguye dos explicaciones opuestas para explicar el riesgo país.

Ambas parten del «temor de los mercados». En una versión, la culpa la tiene el déficit fiscal local; en la otra, la culpa la tiene alguna crisis de algún país emergente. En la primera versión, los inversores son racionales; en la segunda son miopes que se mueven en manada. Pero para ambos casos proponen gritar al mundo el equilibrio fiscal local, o sea, ser racional siendo más miope que ellos.

18 Una lectura de las estadísticas del Gasto público como porcentaje del PBI de los países industrializados pondría fin a esta zoncera.

19 Sidicaro, Ricardo. *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA, 2001.

20 Betancour, Larraín. «Volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en Latinoamérica». En: *Criterios Tributarios*, año XIV, N° 127/128, 1989.

21 Silvani, Carlos. *op. cit.*

siguiendo el credo neoliberal, habla de bajar la presión impositiva para conseguir el «equilibrio fiscal y que no aumente el riesgo país». Bueno, ya sabemos que el riesgo país aumenta por otros motivos,¹⁷ pero no está de más recordar que otra manera de alcanzar el «equilibrio fiscal» (si es que ese fuera el problema de la economía argentina¹⁸) es aumentar los impuestos, y para ello es necesario avanzar sobre la tributación directa, tal como se hace en los países exitosos.

Cabría observar que se genera un círculo vicioso, pues si bien el IVA cae ante una recesión, el PBI tarda en recuperarse debido a la pérdida de recursos por parte del Estado para efectuar políticas fiscales expansivas. La convertibilidad significó la pérdida de política monetaria, pero también, la pérdida de política fiscal, pues mientras el gasto sufrió continuos recortes, la recaudación corría pareja al PBI, por lo que en momentos de recesión, es decir, en momentos en que más se necesita la intervención del Estado, este se encontraba debilitado.¹⁹ La volatilidad macroeconómica se vio incrementada como consecuencia de una política fiscal procíclica,²⁰ lo cual devino en una mayor vulnerabilidad de la economía en su conjunto.

No obstante este hecho, la respuesta de las autoridades gubernamentales ha sido la ampliación reiterada de la base imponible del impuesto al valor agregado y la eliminación de gran parte de las exenciones que éste poseía, y el aumento continuo de la alícuota, lo cual da como resultado una nueva caída en la recaudación del tributo, pues disminuyen el consumo. Lo perverso es cuando se gravan bienes esenciales, cuyo consumo no puede ser eludido, como en el caso de los alimentos de la canasta básica.

Como se demuestra en el informe del C.E.B., el IVA presenta una inelasticidad en alícuotas altas, por lo que estas no serían aconsejables. Como puede verse, el volumen recaudado por punto de alícuota creció fuertemente los primeros años, pero luego empezó a disminuir. Tal resultado condice con el informe del FMI citado anteriormente, donde se aconsejaba una alícuota entre 10 y 20%. O sea 15%, como prefiere expresarlo Silvani.²¹

22 C.E.B. *op. cit.*, p. 49.

El mayor aumento del IVA dependió del aumento del consumo. Tal es así que en la recesión de 1995, «los tres puntos de incremento de la alícuota no implicaron una mejora en la recaudación, ni siquiera en valores nominales». ²² Tal es así que una de las fuentes que explican el aumento de la recaudación por IVA es la expansión de la base imponible. Aunque tampoco hay que despreciar el aumento en los primeros años debido a «la lucha contra la evasión», que fue ensañada en este tributo, al tiempo que nada se decía de las exenciones al sector financiero, y poco se hizo para mejorar la evasión en Ganancias. Tanto en IVA como en Ganancias se criminalizó a las personas populares, en sus dos acepciones del término. La culpa de la mala recaudación de IVA la tenían los vendedores y el cliente que no le pedía la factura, mientras que la culpa de la mala recaudación del Impuesto a las Ganancias la tenían personajes mediáticos, como futbolistas y artistas.

POST SCRIPTUM.
«CONVERTIBILIDAD» IN
MEMORIAM

23 Un *default* «diet», porque a los organismos multilaterales de crédito nunca se les dejó de pagar.

Tras la caída de De La Rúa y la vertiginosa sucesión de «presidentes por un día», Eduardo Duhalde fue designado en el cargo máximo del ejecutivo. Para ese entonces, la «convertibilidad», entendida como la paridad 1 peso 1 dólar, había dejado de existir. En la semana que Rodríguez Saá estuvo en la presidencia, éste formalizó en el congreso una situación que ya estaba signada por los hechos: se declaró el *default*. ²³ La crisis era la expresión de una depresión profunda que le había corroído los pilares a la convertibilidad. No obstante, como puede apreciarse en los gráficos adjuntos, el sistema tributario no sufrió grandes modificaciones (Gráficos 36 y 37).

24 Los foucoultianos y los argentinos, por motivos distintos, pueden llegar a irritarse si alguien les dice que De La Rúa «estuvo en el poder».

En el primer año en que De La Rúa ocupó el cargo de presidente de la Nación ²⁴ la presión tributaria neta total se elevó alcanzando el 21.5% del PBI. No obstante, por los motivos ya señalados, el modelo se encontraba en dificultades. La recaudación cayó por una pendiente que agudizaba el escenario. El plan de emergencia el gobierno de la Alianza fue llamar al diseñador de la bomba de tiempo: Domingo Cavallo.

No se sabe si el ministro cortó el cable equivocado, o si ese fue su verdadero cometido. Lo cierto es que, como

25 Se encontrará una exposición más refinada en Schwarzer, Jorge; Aronskind, Ricardo; Tumini, Lucía. «Los recursos públicos en una economía en contracción. La experiencia de 2002». En: *La Gaceta de Económicas*, N° 30, mayo de 2003.

al coyote de las caricaturas, la bomba le explotó en la cara. Entre sus intentos, fiel a su estilo, se ocupó de tender una pequeña trampa a los contribuyentes, la cual puede ser formulada según los siguientes términos de un cuento popular. Primer acto, Cavallo pone el impuesto al cheque. Segundo acto le sube la alícuota. Tercer acto, sienta el llamado «corralito» obligando a todos a realizar transacciones por medio de cheques. ¿Cómo se llama la obra?: «Impuestos a la Propiedad Regresivos». Desde ya que no causó gracia. En vez de afectar a las demás transacciones financieras vinculadas a la especulación, el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, en una situación de «corralito», no hizo más que afectar a las pymes, a los cuentapropistas y a buena parte de los trabajadores en negro que recibían su pago en cheques. De esta manera, los impuestos a la propiedad seleccionados no fueron progresivos, como sí lo hubieran sido si hubieran recaído sobre las otras transacciones financieras o las herencias.

Ya en el gobierno de Duhalde, y con el dólar a \$ 1.40, el Estado volvió a recurrir a su financiación a través de las retenciones a las exportaciones.²⁵ No sin librar una disputa con los exportadores, aquellas personas que de un momento a otro, sin haber efectuado ningún esfuerzo, llegaron a ver triplicados sus ingresos, y se negaban a compartirlo con el resto (con el más postergado sector) de la sociedad, en la peor crisis de su historia.

A raíz de tales tributos, la estructura tributaria experimenta unos ajustes. La participación en el total recaudado de los Impuestos a la Propiedad y los Impuestos al comercio y las transacciones internacionales pasan, en ambos casos, de un 3% a un 10%, aproximadamente.

No obstante, como puede apreciarse en el gráfico, tal estructura tributaria no se aleja demasiado de la vigente durante la «hegemonía financiera». Es de preguntarnos acaso cuánto ha cambiado realmente el régimen de acumulación. En materia tributaria, no hubo mayores novedades importantes, salvo los dos casos anteriormente señalados, que son propios de la salida devaluatoria.

Si bien no puede decirse que los gobiernos de De La Rúa y Duhalde fueron no-constitucionales, está claro que no gozaron del apoyo de las mayorías. El primero

fue expulsado, y el segundo no asumió por el voto popular. La crisis de gobierno debió ser enfrentada con urnas.

Hoy en día se habla del progresismo de Nestor Kirchner, el último presidente electo. Tal palabra se usa tanto de manera positiva como despectiva. La propuesta es medirla donde cuenta. El sistema tributario se ofrece como oportunidad para evaluar cuánto le calza al nuevo gobierno el calificativo de progresista.

Entre las tareas necesarias para superar la crisis en que se encuentra nuestro país está el dar un cambio decisivo al sistema tributario. Tras el fracaso de la experiencia neoliberal, ya se dejan oír las voces que reclaman una mayor participación del Estado en la economía nacional. Se ha comprobado el grado de dependencia que trae aparejado el endeudamiento externo. La dictadura militar sentó las bases para la involución de la economía argentina. Luego, en los ochenta, la cruda coyuntura obligó a reconocer la existencia de la «crisis de la deuda», y en los noventa no se la quiso reconocer hasta el final. Hasta que el modelo hizo evidente su verdadero funcionamiento. Si bien la deuda y su solución no son el tema principal de este escrito, hemos visto que durante la convertibilidad tuvo una clara vinculación con el desenvolvimiento fiscal y la transmisión de plusvalía hacia los centros capitalistas. Y fue precisamente en materia del financiamiento y endeudamiento del Estado que no se aplicaron las verdaderas «reformas estructurales» que necesita el país para dejar de producir pobres. Sin duda lo que hagamos con el sistema impositivo tendrá un valor fundamental.

El objetivo será alcanzar una presión tributaria lo suficientemente alta, como para que el Estado se haga de los recursos necesarios para llevar a cabo el resto de las políticas propias de un programa de desarrollo. Por lo visto a lo largo del trabajo, una vez repasada la historia del sistema impositivo argentino y la experiencia internacional, no quedan dudas que los cambios deben apuntar hacia una mayor progresividad del sistema, en todos los niveles. Esto traería una mejora en la presión tributaria, y una oportunidad para el desarrollo del país. Pero también nos aseguraría un progreso en la vida democrática de los ciudadanos, los cuales percibirían un cambio efectivo en su relación con el Estado. El nivel de imposición general, y los distintos niveles que recaen sobre la población, son decisiones netamente políticas. Como en ningún otro campo de la economía, se trata de establecer quiénes y cuánto aportarán para reproducir el funcionamiento del Estado y la sociedad. Tal como señala Jürgen Rösner,

«no hay posibilidad de establecer en forma objetiva qué grado de satisfacción se alcanza con determinado nivel de

1 Jürgen Rösner, Hans. «Elementos básicos de un sistema impositivo económicamente eficiente y socialmente equitativo».

En: *Finanzas Públicas en América Latina. Un análisis de los sistemas impositivos*, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1995.

ingresos, por lo tanto las alícuotas aplicadas son el resultado de una decisión parlamentaria»¹.

Claro que la forma en que se lleva a cabo tal decisión no debe librarse a la arbitrariedad de iluminados congresistas. Los ciudadanos tienen el derecho de comprender por sí mismos, la necesidad de la contribución pública, el sistema de cobro, el hecho imponible y su duración, tal como lo expresa el art. 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Las políticas deben abarcar tanto los impuestos directos como los indirectos, y el resultado debe ser el de una mayor participación de los primeros sobre los segundos. Pero también se debe cuidar la mayor progresividad en cada impuesto, a través de un estudio de sus bases imponibles y alícuotas.

Un impuesto que debe sufrir importantes cambios es el Impuesto a las Ganancias. Su actual participación en el total recaudado en Argentina es superada por la mayoría de los países. A su vez, la experiencia internacional señala que es conveniente gravar sobre las personas físicas, en vez de las sociedades. No obstante, se debería gravar más fuertemente a las empresas monopólicas privatizadas. Claro que con un complemento de regulación por parte del Estado, para evitar que trasladen el impuesto a las tarifas. La implementación podría tomar la forma de impuesto a las superrentas o beneficios extraordinarios. Esto no implica que se trate de una medida «populista», sino que estaría en consonancia con la experiencia internacional, donde, por ejemplo, las regalías petroleras suelen tributar por 36%, y en nuestro país apenas lo hacen con un 12%. A su vez, las empresas privatizadas deberían realizar los aportes patronales sin descontarlo del IVAni de Ganancias, lo que brindaría \$1.500 millones extras al fisco.²

2 Sbatella, José. «Un sistema tributario progresivo». En: *Le Monde Diplomatique*, agosto 2001.

Por su parte, habría que avanzar sobre aquellos que gozan de rentas financieras, pues no es justo que allí se goce de exenciones. Lejos de ser ambicioso, dicha propuesta, en gran parte, se basa en restituir gravámenes históricos, es decir, que están garantizados por la propia experiencia nacional. José Sbatella calculó que si se gravaran las rentas de las actividades financieras hoy exentas se podrían recuperar \$4.000 millones anuales; y

3 *Ibidem*.

si se pusiera un impuesto de emergencia a las operaciones de la bolsa del 1% se obtendrían otros \$2.000 millones.³ Los Impuestos al Capital, que representaban, hasta principios de los noventa alrededor del 5% de la recaudación total, se redujeron al 0.4% en 1991, y desaparecieron en 1992.

Un argumento por el cual se busca justificar las exenciones a la renta de los activos financieros es que, de acuerdo con el art. 2 de nuestra Ley de Impuesto a las Ganancias para aquellos sujetos no comprendidos en el art. 69 de la misma, solo quedan alcanzados los rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de periodicidad que implique la permanencia de la fuente que los produce y su habilitación. Pero puede demostrarse, a partir de conceptos básicos de economía financiera, que esto es injustificable. Los inversores no tienen un solo activo, sino que poseen un conjunto de activos, organizados en un «portafolio», a partir del riesgo asociado a distribuciones de probabilidad. Coincidimos que si se trata de un solo activo la fuente puede perder periodicidad. Pero distintos instrumentos financieros, que separadamente producen un retorno riesgoso y no periódico, pueden combinarse apropiadamente para obtener rendimientos fijos, los cuales sí podrían gravarse. Por otro lado, tal como lo demuestra Gabriel Gatlib, existen ciertas combinaciones fundamentales entre instrumentos financieros, de tal manera que permiten re-expresar a cada uno en forma de los otros. Así, el interés de un bono irá gravado, aunque constituya parte de una acción cuyo dividendo o ganancia proviene de renta exenta.⁴

4 Gatlib, Gabriel. *Nuevos Instrumentos Financieros*. Buenos Aires, Valleta Ediciones, 1996.

A su vez, se debe establecer un sistemas de alícuotas más progresivas. En el documento del Plan Fénix, Salvador Treber propone una sobre tasa de 20% sobre el total del Impuesto a las Ganancias de todas las empresas que durante los últimos dos ejercicios hayan declarado una renta sujeta a impuesto superior a \$500.000 y de \$100.000 para las personas físicas. Y para estas últimas se requeriría que incorporen los dividendos a los ingresos gravados. Marcelo Lascano adhiere a tales medidas, y propone aumentar el mínimo imponible, pues como vimos, es demasiado bajo según la comparación internacional. Los escalones de progresividad deberían

incidir recién a partir de rentas imponibles superiores a \$18.000 anuales. La alícuota marginal máxima debería rondar el 40%. A su vez, repara en el hecho de que el 65% de la deuda externa privada está documentada en Obligaciones Negociables que devengan intereses exentos y reducen las recaudaciones potenciales. Por ello, Lascano propone revisar tales mediadas, pues el gravarlas no solo brindaría ingresos al fisco, sino que penalizaría el endeudamiento externo privado. Que como sabemos, en nuestro país, a la larga termina siendo endeudamiento público. Por último, el autor advierte de la ventaja con que vienen compitiendo las empresas transnacionales en Argentina. Como señalamos en nuestro trabajo, la renta de las transnacionales que no es gravada en la periferia, pasa a ser gravada en los países del centro. Por lo cual, la historia puede ser vista como una transferencia del Estado Argentino a los Estados donde residen las casas matrices.

Otra de las propuestas que aparecieron en los últimos tiempos es la de los Economistas de Izquierda (EDI). Ellos no dudan en identificar a la clase dominante con los responsables de la crisis en que está atrapado el país, por lo que resuelven que sobre esos mismos actores debe caer el costo de la reconstrucción. Si bien el documento del EDI apareció como una propuesta de emergencia para dar respuestas a la crisis (la primera versión empezó a girar por la web en la primer quincena de enero de 2002), sus medidas apuntan a un cambio de cuajo en la organización de la vida económica del país. En lo que a materia tributaria respecta, proponen un impuesto del 10% sobre los activos de las cien empresas con mayor facturación; otro de 5% a las compañías de ventas superiores a los \$5 millones; y otro especial a los rentista. Por su parte, así como Lascano aconsejó la imposición a las transnacionales en Argentina, el EDI advierte de la necesidad de gravar con una tasa del 30% al capital declarado radicado en el exterior que no tenga carácter de Inversión Extranjera Directa. Para evitar evasiones, el cobro se haría en función de los capitales instalados en el país. Así, se cumpliría con el doble objetivo de aumentar la recaudación y debilitar el poder de la clase dominante local. Dicho cometido se completaría

5 CTA. *Transformar la crisis en una oportunidad. Shock redistributivo y profundización.* Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación de la CTA, 2001.

con el cobro de un impuesto del 30% a los grandes grupos que se beneficiaron con la pesificación, desde los \$25.000 en adelante.

Por su parte, a Central de Trabajadores Argentinos (CTA) también ha presentado una propuesta para salir de la crisis.⁵ Su aparición en sociedad fue anterior a las otras propuestas, y se llevó a cabo de una manera distinta. Se instrumentó un plebiscito en todo el país que tuvo gran aceptación, aunque lamentablemente la repercusión de este Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) en los medios masivos de comunicación quedó oscurecida por las tristes primicias del 19 y 20 de diciembre. En dicho documento se plantea un plan para garantizar que ningún hogar quede por debajo de la línea de pobreza. Luego de identificar a al capital concentrado local como responsable de la situación caótica en que se encuentra el país, propone cambios en el impuesto a las ganancias, y en la Contribución a la Seguridad Social. En estos últimos se espera un aumento significativo de la parte que corresponde al empleador. También coinciden con los autores del Plan Fénix y el grupo de EDI en derogar las exenciones que recaen sobre el mercado financiero. Los planes son diferentes, y apuntan a objetivos distintos, por lo que un correcto análisis de los mismos requeriría referirlos a sus totalidades. Sus propuestas de política impositiva ganan coherencia cuando se las inscribe en el conjunto de políticas apuntadas. No obstante, desde estas líneas se rescata la idea básica que subyace a cada uno de estos planes, que no es otra que el aumento de la presión tributaria por la vía de los impuestos progresivos.

Otro de los ámbitos donde se debe gravar con decisión es sobre los patrimonios. Como hemos visto a lo largo del trabajo, es uno de los tributos más progresivo, y también están avalados por la historia argentina. Impuestos como las Herencias fueron el pilar de dichos impuestos por años. No demanda una dificultosa administración y reporta importantes volúmenes de recaudación. Dicho tributo fue eliminado durante el último gobierno de facto. La democracia no se debe limitar al voto, sino que implica la restitución de medidas en diferentes ordenes, como, entre muchos otros, el de la abo-

lición de la censura a la prensa. Creemos que el recuperar el impuesto a las Herencias a sus niveles históricos es una de ellas, lo cual no solo aportaría recursos genuinos al erario, sino que significaría una clara señal de equidad hacia la comunidad.

Otra de las exenciones más importantes en el rubro de Impuestos al Patrimonio es la del Impuesto a la Transferencia de títulos valores. Allí está exenta la compraventa de todo tipo de Obligaciones Negociables. La alícuota que regía en el Impuesto a los Sellos era de 2 por mil, cuando se trataba de operaciones que se realizaban durante ruedas oficiales, sino era de 3,5 por mil. Cabe aclarar que esta tasa es para cada una de las partes, comprador y vendedor, por lo que estaríamos hablando de una alícuota del 7 por mil por transacción.

Se dice que este conjunto de medidas reduciría el ahorro agregado de la economía, dado que penaliza a los sujetos que tienen una mayor proporción a ahorrar, y que la imposición sobre la propiedad (y a su ingreso) desincentiva la acumulación de capital puesto que reducen la tasa de ganancia, y por tanto, el deseo de los capitalistas por invertir. Pero esto no es así. Si bien en la inversión se financia con los beneficios del capital, la tasa de acumulación no depende solo del nivel de los beneficios sino también de la porción de estos que se destinan a nuevas inversiones. En la experiencia argentina, las empresas privatizadas se han ocupado en girar sus regalías al exterior, en vez de reinvertirlas en nuestro país. Si bien fue una práctica que estuvo ligada desde los comienzos de la historia de nuestra industria⁶, la situación del país exige que se actúe sobre ellas, debido a que la mayoría de las empresas de servicios públicos son las que se encuentran en manos de empresas extranjeras.

Además, la no regulación de estas firmas traería ineficiencia, ya que al aumentar la brecha entre ricos y pobres, el Estado pierde poder, cede el terreno a las clases dominantes, por su pérdida de autoridad y legitimidad en la población. Menos Estado, no solo es menos derechos civiles, sino menos producto.

Bocco, Golonbek, Repetto y Scirica son claros en tal sentido:

6 Schvarzer, Jorge. *op. cit.*

7 Bocco, Arnaldo;
Golombek, Claudio;
Repetto, Gastón;
Rojze, Adrián; Scirica,
Carlos. *op. cit.*

«En la medida en que el Estado convalida un proceso de redistribución regresiva de los ingresos, tiende a socavar su propia capacidad de regulación social, pues el bloque hegemónico ve la posibilidad de seguir mejorando su posición sin la necesidad de reproducir un proceso de valorización productiva del capital. Además, tal política genera una fuerte recesión del mercado interno dada la reducción - que la redistribución de los ingresos produce- del consumo de los sectores medios y bajos, así como la casi desaparición de la inversión pública, lo que limita aún más las posibilidades de inversión productiva»⁷.

Para estos autores, la imposición demasiado baja es la que reduce la tasa de acumulación, tanto en el sector público como en el privado. La poca presión tributaria traería déficit presupuestarios, que acarrearían problemas de inflación o deuda. Esto haría más improbable el crecimiento económico.

Otro cambio importante que aumentaría la recaudación de los impuestos directos sería, (como proponen, aunque de distinta manera, el EDI, el IMFC y el FRENAP) incrementar las Contribuciones a la Seguridad Social. Una vez más, la historia argentina nos garantiza la viabilidad de esta medida. Es sabido que uno de los principales culpables del déficit presupuestario es la pérdida de recaudación generada por el traspaso de los contribuyentes del régimen de reparto al régimen de capitalización. Aquí hay varias cosas que se pueden hacer. Se podría aplicar impuesto a ganancias extraordinarias a las A. F. J. P. s. Sería de fácil aplicación, y está justificado por las altas comisiones que cobran a sus afiliados. También se podría entrar por las ganancias desmedidas que obtienen por los intereses usurarios que cobran al Estado en el sector financiero, aduciendo riesgo, cuando autores ya han demostrado la circularidad y funcionalidad del endeudamiento del Estado para aumentar el riesgo local y elevar las tasas de interés internas.⁸ La medida extrema sería la restitución universal del régimen de reparto. Así es como aparece la cifra de los \$ 4.000 millones. Aunque sería razonable permitir a la gente la elección del sistema en que desea poner sus ahorros. Pero para ello el Estado debe garantizar la regulación de las A.F.J.P's. La última propuesta del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) contempla cambios significativos en el régimen previsional. La idea es instaurar un nuevo sistema

8 Se trata del mecanismo de valorización financiera descrito por Eduardo Basualdo.

en el cual los trabajadores en relación de dependencia y los autónomos podrían elegir entre el sistema de reparto, o un nuevo régimen de capitalización. En este último caso, las entidades deberían ser empresas de propiedad pública o solidaria, especialmente cooperativas, las cuales serían dirigidas por los aportantes y los empleados de las mismas. Tales medidas brindaría mayor democratización y equidad, pues ellos decidirían la administración de los fondos, tanto en materia de rentabilidades como en riesgos. Pero se alejan del ámbito impositivo, ya que el Estado seguiría sin aumentar su recaudación. En este sentido, el IMFC completa su propuesta con el incremento de los aportes personales al 11% sin límite de salario, y las contribuciones patronales al 16 % destinadas al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones, sin tomarlas como pago a cuenta de otros impuestos. En los noventa, el aporte correspondiente a los empleadores fue disminuido en repetidas ocasiones, recayendo mayor carga a los trabajadores, lo cual le resta progresividad al impuesto.

9 El cambio en los noventa hacia una mayor regresividad en el sistema tributario queda graficado por el tratamiento a las exenciones. Se sacaron a los productos de primera necesidad, y se pusieron al sector financiero.

En materia de impuestos indirectos, las propuestas tienden a coincidir, pues el estado actual es inaceptable desde el punto de vista de la experiencia internacional y de la ética humanista. La tasa media del IVA debe ser de no más del 15%, tal como lo indica el informe del FMI. Mientras que se deben aplicar alícuotas diferenciadas, como lo demuestra la comparación entre países efectuada en el presente trabajo. A su vez, la base debe excluir los productos de primera necesidad,⁹ para evitar el incremento de la pobreza a raíz del accionar del fisco. El pensamiento neoliberal dirá que hay que tener en cuenta el resto de las variables, pues tal impuesto luego le vuelve a los pobres en forma de Gasto Público; pero respondemos preguntándonos si tamaño circuito de idas y vueltas no es acaso ineficiencia. Dando por descontado que si tal aporte le vuelve al pobre no constituye una medida redistributiva, ni progresiva, pues recibe lo que puso, cual solución de mercado. Por su parte, nada asegura al pobre que su aporte «le vuelva», como quedó demostrado por la experiencia de la Argentina, que las más de las veces prefirió «honrar los compromisos internacionales», en vez de los nacionales. Si se acusa que caería fuertemente la recaudación, respon-

10 Instituto
Movilizador de
Fondos Cooperati-
vos. *Propuesta para
enfrentar la emer-
gencia.*
Buenos Aires,
IMFC, 2000.

demos que lo celebramos, pues esa es la idea: disminuir el peso del IVA en la estructura tributaria. Y ahora sí, devolvemos la gentileza de recordar que hay otras variables a tener en cuenta, siendo las elegidas por el Plan Fénix, el EDI, la CTA, el IMFC y nosotros, aquellas que competen a la imposición directa.

Otro rubro que se podría modificar es el del comercio internacional. La restitución de algunos aranceles ya existentes podría traer aumento de la recaudación, a la vez que protección a la producción nacional.

A su vez, siguiendo el argumento de los «impuestos Ramsey» aplicados a las clases de altos ingresos, se podría aprovechar la poca elasticidad de sustitución que estas personas tienen sobre bienes suntuarios, y demás consumos específicos.

Respecto a la asociación entre tributación y democracia, no dejan de ser interesante las propuestas del EDI y del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos¹⁰ sobre la importancia de que la población participe más directamente en la toma de decisiones sobre la fuente de los ingresos fiscales. Tal práctica podría desarrollarse sin problemas a nivel local o municipal. Pero también debería ensayarse una mayor comunicación hacia la población sobre las alternativas de tributación, sacando a los impuestos del lugar marginal que tienen actualmente (e históricamente) en el reclamo popular.

8 CONCLUSIONES

1 Un trabajo que constituye una de las pocas excepciones al común denominador en materia tributaria es el de Bocco, Arnaldo; Golonbek, Claudio; Repetto, Gastón; Rojze, Adrián; Scirica, Carlos. *op. cit.*

El binomio centralización-exclusión que operó en Argentina durante los últimos veinticinco años ha sido estudiado desde diversos ámbitos, por intelectuales de diversas disciplinas sociales. Sin embargo, creemos que hasta ahora los trabajos que habían incorporado una visión desde el sistema tributario eran muy escasos¹. Por lo general, se trataba al modelo y sus «consecuencias nefastas» a partir de la última década, privilegiando el Plan de Convertibilidad. Esto llevaba a un sesgo sobre los temas de estudio. Así fue como abundaron trabajos sobre política monetaria, apertura comercial, desempleo y pobreza. Casi en ese orden cronológico (y arriesgamos, lógico). La cuestión impositiva no llamó la atención de la escena académica ni política, como sí lo hicieron dichos temas. Los trabajos sobre el sistema impositivo se planteaban en tanto capacidad del Estado para mantener un nivel elevado de recaudación, para cumplir metas con ciertos organismos multinacionales de crédito, siendo la evasión el aspecto central de los análisis, y la materia tributaria un reducto de abogados y contadores.

Fue necesario recuperar visiones globales sobre tributación de los autores clásicos de la Economía Política, para poder problematizar nuestra sociedad, desde una perspectiva totalizante. Es decir, incluyendo en el análisis a la dimensión económico-social en su conjunto. De esta manera, el sistema tributario fue leído en tanto y en cuanto constituyente del Estado, y subsistema reproductor-reproducible del orden económico. Hecho que quedó registrado tras el repaso de la historia de nuestro país. Los impuestos son la principal fuente de recaudación del Estado, tanto por su volumen como por su especificidad cualitativa de constituir un efecto de poder. Hemos visto que en la Argentina hay una nítida relación entre democracia y tributación, siendo los gobierno de facto los menos interesados en recaudar, y los responsables del aumento de la regresividad.

Claro que a partir de la última vuelta a la democracia continuó una inercia regresiva que nos obligó a estudiar acaso si no habían otros factores más de fondo que explicasen los pobres resultados en materia equitativa. En ese sentido se hizo evidente que la relación entre el régimen

de acumulación y la estructura tributaria tenía una influencia notable. A partir de la desindustrialización decidida desde 1976 y el abandono por parte de los posteriores gobiernos democráticos de un Estado proclive al bienestar general de la población, el mayor peso de la reproducción del Estado pasó a caer sobre los hombros de los brazos desocupados, sobreocupados, y subocupados.

Dando un vistazo a la situación de la tributación en el mundo, salió a las luces una división internacional del impuesto. Cada país recaudaba según su posición en la estructura económica de la economía mundial. Los que mayor recaudan son los industrializados, y lo logran a través de impuestos directos. Gravando Ganancias en el caso de los anglosajones, y Contribuciones a la Seguridad Social, en el caso de los Europeos del Continente. Los países de América Latina, Asia y Europa Oriental tiene sus principales fuentes de recaudación tributaria en los impuestos indirectos como el IVA. Arriesgamos que esto es posible porque constituyen países de ingresos medios, donde hay un no desdeñable poder adquisitivo para que los países del centro adquieran parte de la plusvalía allí generada. La fuerte presencia de empresas extranjeras y el endeudamiento externo de los Estados de esas regiones constituyen los canales principales por lo que la plusvalía es remitida hacia los centros capitalistas. Es en tal relación de dominación que en nuestros países se trunca la imposición directa a favor de la indirecta. El sistema mundial rechaza todo impuesto que trabee el giro de la plusvalía hacia el centro. Una vez allí, esta es apropiada por los Estados de los países industrializados a través de los impuestos directos, al tiempo que los Estados de los países periféricos deben sacarla de los impuestos indirectos, y remitirla al centro bajo la forma de pago de intereses de la deuda externa, la cual no deja de incrementarse. A esta altura no resulta extraña una tesis que postule que el déficit público, a pesar de ser combatido en la retórica neoliberal, es mantenido por sus operadores del poder a fin de continuar la situación de dependencia.

Insistimos en que el sistema tributario es uno de los aspectos un tanto olvidados a la hora de plantear la redistribución del ingreso. Es común que los reclamos

2 La llamada tasa Tobin sería un ejemplo de dichos impuestos. Dicha tasa sería, en el mejor de los casos, de apenas el 1% de las transacciones financieras internacionales. Lleva el nombre del economista nekeynesiano que la ideó en los setenta, James Tobin. Aunque desde hace tiempo que el reclamo viene cobrando fuerza en diferentes países, sobre todo a partir de organizaciones como ATTAC (Asociación por una Tasa a las Transacciones financieras especulativas para Ayuda a los Ciudadanos). Pero tal impuesto desbordaría el ámbito de los Estados Nacionales, para lo que se requeriría de un organismo supra nacional que lo administre. Lo cual genera desafíos que exceden el presente trabajo.

por parte de la sociedad se dirijan a las asignaciones del gasto público. Lejos de anular esta vía, sostenemos que el sistema tributario es su complemento. El objetivo del sistema impositivo debería ser el de contribuir a la disminución de las diferencias y las disfuncionalidades del sistema económico. Así, solo un sistema equitativo y progresivo puede garantizar el normal desenvolvimiento del mercado, la distribución del ingreso, el consumo equilibrado en todas las capas de la sociedad y la inversión productiva. A su vez, el sistema tributario puede operar sobre diversos ámbitos de la vida económica de una nación, dificultando la fuga de capitales mediante impuestos que la penalicen,² y castigando la renta y el consumo no productivo.

Demostremos que el «trade-off» entre eficiencia y equidad es falso. Es posible aumentar la eficiencia recaudadora, sin pérdida de producto, y ganando progresividad.

La experiencia histórica internacional añadió pruebas en este sentido, ya que la mayoría de los países seleccionados en este trabajo debieron incrementar el peso de los impuestos directos, para alcanzar mayor presión tributaria. No dudaron en gravar allí donde había mayor capacidad contributiva. Es por eso que las propuestas que salieron de este trabajo se orientaron a gravar a los «ganadores del modelo». Por lo tanto, encontramos justificativos teóricos, éticos e históricos para que el sector financiero y las empresas privatizadas aumenten los volúmenes de sus erogaciones fiscales. No obstante, somos conscientes de que no basta con desarrollar formalmente un sistema impositivo socialmente equitativo, es preciso poder llevarlo a la práctica, y para ello se necesita discusión y voluntad política. Sobre todo en un país de la periferia. Por ello, celebramos la fuerza que en tal sentido hayan realizado el Plan Fénix, el FRENAPO, el grupo EDI, y el IMFC esperando humildemente, haber contribuido a dicha meta.

9
BIBLIOGRAFÍA Y
REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS

Alberdi, Juan B. *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*. Buenos Aires, Editorial Raizal, 1954.

Altimir, Oscar; Beccaria, Luis El Persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina. En: *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 160 (enero-marzo de 2001).

Arceo, Enrique; Basualdo, Eduardo. «El impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires: del modelo agroexportador a la valorización financiera». En: *Realidad Económica* N° 149.

Aronskind, Ricardo. *¿Más o menos cerca del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*. Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001.

Basualdo, Eduardo. *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires, UNQUI, idep, 2000.

Betancour; Larraín. «Volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en Latinoamérica». En: *Criterios Tributarios*, año XIV, N° 127/128, 1989.

Bocco, Arnaldo; Golonbek, Claudio; Repeto, Gastón; Rojze, Adrián; Scirica, Carlos. *Regresividad Tributaria y Distribución del ingreso, el impacto de las políticas impositivas en los sectores populares de la Argentina*. UNICEF/ Losada, 1997.

Bocco, Arnaldo; Repetto, Gastón. «Mitos y paradojas de la reforma del Estado. Breve historia de destrucciones y miserias». En: Barsky, Osvaldo; Bocco, Arnaldo (Edits.). *Respuesta a Martínez de Hoz*. Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 1991.

Borón, Atilio. *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*. Buenos Aires, CLACSO, 2000.

Braun, Oscar. «Desarrollo del capital monopolista en la Argentina», en: Braun, Oscar (Comp.). *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1975

Brennan, Geoffrey Brennan; Buchanan, James M. *El Poder Fiscal*. Cambridge University Press, 1980.

CACES. *Efectos de las fluctuaciones macroeconómicas sobre los ingresos fiscales*. Buenos Aires, CACES, 2000.

CACES. *Efectos de las fluctuaciones macroeconómicas sobre los ingresos fiscales*. Buenos Aires, Documento Técnico del CACES N° 11, 2000.

Calcagno, Alfredo; Calcagno Eric. *La deuda externa explicada a todos (los que tienen que pagarla)*. Buenos Aires, Catálogos, 2002.

CEB. «Los hitos e hiatos tributarios de la Convertibilidad». En: *Informe de coyuntura: Seis años de Convertibilidad*, Centro de Estudios Bonaerense, abril-mayo 1997.

Chudnovsky, Daniel; López, Andrés. *La transnacionalización de la economía argentina*. Buenos Aires, Eudeba, 2001.

CTA. *Transformar la crisis en una oportunidad. Shock redistributivo y profundización*. Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación de la CTA, 2001.

Damill, Mario. «El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad». En: *Boletín Informativo Techint*, N° 303, Buenos Aires, 2000.

Di Pietromica, Viviana Cecilia. «Breve reseña del Régimen Tributario durante el Período Colonial». En: *Criterios Tributarios*, Año 12, N° 11.

Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos. Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos, 2000.

Di Tella, Guido. *Perón-Perón*. Buenos Aires, Hyspamérica, 1983.

Fagan, Elmer D. «Teorías recientes y contemporáneas de la imposición progresiva». En: Musgrave, Richard A.; Shoup, Carl S. (Comps.), *Ensayos sobre economía impositiva*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1954.

Ferrer, Aldo. «Los ciclos de la economía Argentina. Del modelo primario exportador al sistema de hegemonía financiera». En: *Oikos*, año III N° 8, Sep. 1995.

Gatlib, Gabriel. *Nuevos Instrumentos Financieros*. Buenos Aires, Valleta Ediciones, 1996.

Gerszenzon, Jaime. «La Reforma Tributaria». En: *Realidad Económica* N° 108, mayo-junio, 1992.

Guariglia, Osvaldo. «El concepto normativo de «persona» y los requisitos mínimos de justicia distributiva en una sociedad democrática». En: *Desarrollo Económico*, v. 32, N° 125, abril-junio 1992.

Hayek, Friedrich A. von. *Los fundamentos de la libertad*. Barcelona, Ediciones Folio, 1997.

IMF, Government Finance Statistics Yearbook, Washington D. C., 2001.

IMF, Tax Policy Handbook, Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, Washington D.C., 1995.

IMF. *Tax administration in Developing countries, Strategies and tools of implementation*, Tax administration division IMF Fiscal Affairs Department, Working Paper N° 43, Washington DC 1989.

Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. *Propuesta para enfrentar la emergencia*. Buenos Aires, IMFC, 2000.

Iñigo Carrera, Juan. «Estancamiento, crisis y deuda externa: evidencias de la especificidad de la acumulación de capital en la Argentina». En: *Revista Ciclos*, Año XII, Vol. XII, N°23, primer semestre de 2002.

Jarach, Dino. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996.

Jürgen Rösner, Hans. «Elementos básicos de un sistema impositivo económicamente eficiente y socialmente equitativo». En: *Finanzas Públicas en América Latina. Un análisis de los sistemas impositivos*, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1995.

Katz, Jorge M. «Reestructuración industrial, gasto público y equidad». En: *Revista Ciclos*, Año II, vol. II, N°2, 1992.

Klein, Hebert S. «Las finanzas del virreinato del Río de La Plata en 1790». En: *Desarrollo Económico* N° 5 vol. 13 jul-sep. 1973.

Lascano, Marcelo. *Desarrollo Económico, teoría, historia, política*. Buenos Aires, Ediciones Forum, 1982.

Lascano, Marcelo. «Distribución de la carga tributaria en la Argentina». En: *Realidad Económica* N°14, agosto-septiembre, 1973.

Levit, Cecilia; Ortiz, Ricardo. «La hiperinflación argentina: prehistoria de los años noventa», en: *Revista Época*. Año 1, N°1, diciembre de 1999.

Lindahl, Erik. «*Just Taxation-A Positive Solution*». En: *Journal of Public Economics*, N° 40, 1989.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Niño Dávila editores, Cieep. 1999.

López Aguado, Antonio. «Distribución de la carga tributaria en la Argentina». En: *Realidad Económica* N°14, agostoseptiembre, 1973.

Mansfield, Charles. «*Tax administration in Developing Countries: an Economic Perspective*», *IMF Staff Paper, march 1987*; *IMF, Tax Policy Handbook, Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, Washington D.C.*, 1995.

Mantel, Rolf R. *Equilibrio general y tributación optima*. Buenos Aires, C.E.M.A. Serie Documentos de Trabajo N° 34, Agosto 1982.

Marshall, Alfred. *Principios de Economía*. Madrid, Aguilar, 1957.

Marx, Carlos. *El Capital. Crítica a la economía política*, Buenos Aires, Editorial Ciencias del Hombre, 1973.

- Marx, Carlos. *Trabajo asalariado y capital*. México DF., Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Marx, Carlos; Engels, Federico. *Sobre la revolución de 1848-1849*, Moscú, Editorial Progreso, 1981.
- Marx, Carlos; Engels, Federico. *Manifiesto del Partido Comunista*. Buenos Aires, Editorial Ciencias del Hombre, 1973.
- Mill, John Stuart. *Principios de Economía Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996 (1° edición 1848, 1° edición en español, 1943).
- Munck, Gerardo L. «Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos». En: *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 164, enero-marzo de 2002.
- Musgrave, Richard; y Musgrave, Peggy B. *Hacienda Pública teórica y aplicada*. Madrid, McGraw-Hill, 1992.
- Navarro, Mario F. Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico. En: *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 139, octubre-diciembre 1995.
- Neffa, Julio Cesar. *Modo de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880- 1996) Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- Nochteff, Hugo. «La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada en conjunto». En: *Revista Época*, N°1, diciembre 1999.
- O'Donnell, Guillermo. «*Illusions about Consolidation*». En: *Journal of Democracy*, v. 7, N° 2, 1996.
- O'Donnell, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.
- Olivera, Julio H. G. «*On Structural Inflation and Latin America's Structuralism*». En: *Oxford Economic Papers*, noviembre, 1964.
- Oszlak, Oscar; *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires, Editorial Planeta, 1999.
- Ramsey, Frank. «*A contribution to the Theory of Taxation*». En: *Economic Journal* 37, marzo 1927.
- Rapoport, Mario. «¿Intervencionismo de Estado o liberalismo?». En: *Oikos*, Facultad de Ciencias Económicas, año 1, N° 2, nov. 1993.
- Realidad Económica. «Reformas impositivas: No alteran la inequitativa distribución de la renta nacional». En: *Realidad Económica* N°1, septiembre-octubre 1970.

Ricardo, David. *Principios de Economía política y Tributación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986 (1ª edición 1817), p 115.

Robbins, Lionel. *Naturaleza y significación de la ciencia económica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

Rodríguez, Jorge Alberto. «La finalidad recaudatoria en el diseño de los sistemas tributarios». En *Boletín Económico La Ley*, Buenos Aires, n° 7, año 5, 25 de julio de 1988.

Rosen, Harvey S. *Public Finance*, Irwin/McGraw-Hill, 1999.

Rossignolo, Darío A.; Santiere, Juan C. *Medición de la Incidencia del sistema impositivo sobre la distribución del ingreso*. Buenos Aires, 2001.

Sbattella, José. *Sistema tributario. Su adecuación a la realidad*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, abril 2002

Sbatella, José. «Un sistema tributario progresivo» En: *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires, Agosto 2001.

Schvarzer, Jorge. *Implantación de un modelo económico*. Buenos Aires, a-z editor, 1998.

Schvarzer, Jorge. *La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa. Tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes*. DEED, Facultad de Ciencias Económicas, 1997.

Schvarzer, Jorge. *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2000.

Schvarzer, Jorge; Aronskind, Ricardo; Tumini, Lucía. «Los recursos públicos en una economía en contracción. La experiencia de 2002». En: *La Gaceta de Económicas*, N° 30, mayo de 2003.

Secretaría de Planeamiento Económico. «Argentina a growing nation». Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1997.

Sidicaro, Ricardo. *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA, 2001.

Silvani, Carlos. «Distribución de la carga tributaria en la Argentina». En: *Realidad Económica* N°14, agosto-septiembre, 1973.

Silvani, Carlos; Brondolo, John. «Las relaciones entre la estructura del IVA y su rendimiento». En: O.E.A., Centro Interamericano de Estudios Tributarios. *El IVA y su generalización en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Interoceánicas, 1993.

- Smith, Adam. *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Barcelona, Folio, 1997 (1ª edición 1776, 1ª edición en español, 1794).
- Snyder, Richard. «*Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives*». En: *Sultanistic Regimes, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press*, 1998.
- Stiglitz, Joseph E. *Economía del sector público*. Madrid, Antoni-Bosch, 1988.
- Tanzi, Vito. «*Quantitative characteristics of the tax systems of the Developing Countries, in: D. Newbery and N. Stern (Editores). Modern Tax Theory of Developing Countries, Oxford University Press, Oxford*, 1987.
- Tanzi, Vito. «*Inflation, Lags in Collection and the Real Value of Tax Revenue*». En: *International Monetary Found Staff Papers*, marzo, 1977.
- Treber, Salvador. «El Sector Público». En: *Hacia el Plan Fénix*, Buenos Aires, 2001.
- Veblen, Thorstein. *Teoría de la clase ociosa*. México DF, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Vicente, Ricardo. «Los auténticos «intocables»». En: *La Gaceta de Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Año 1, N°5*.
- Vitelli, Guillermo. *Cuarenta años de inflación en la Argentina: 1945-1985*. Buenos Aires, Editorial Legasa, 1986.