

Cuadernos del Instituto AFIP



C2

Septiembre 2008

# **LA CIUDADANÍA FISCAL: SUS FACTORES ESTRUCTURANTES**

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

**Autores:**

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

**Noviembre de 2008**

## Tabla de Contenidos

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

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

# La Ciudadanía Fiscal: Un marco teórico

Por Alejandro M. Estévez<sup>1</sup>

## **Resumen**

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

## **Descriptor**

*Ciudadanía – contrato social – cohesión social – comportamiento tributario*

---

<sup>1</sup> Investigador Jefe, Instituto AFIP. Correo Electrónico: [almestevez@afip.gov.ar](mailto:almestevez@afip.gov.ar)

## 1. Introducción

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

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

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

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

## 2. La ciudadanía fiscal: El problema a analizar

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

---

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

<sup>3</sup> De acuerdo a la cual, no es válida una imposición sin representación.

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

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

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

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

---

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

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

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

### 3. El pacto social, eje estructurante del pacto fiscal

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

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

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

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



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

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

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

#### **4. Pacto “cumplido”, pacto “incumplido”**

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

##### ***Los pactos cumplidos***

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

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

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

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

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

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

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

### ***Los pactos “incumplidos”***

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

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

---

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

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

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

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

## **5. Apartado metodológico y estructura de la investigación**

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

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

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

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

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

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

Finalmente, la condición interdisciplinaria aflora por efecto de la realidad misma, al intentar estudiar problemas concretos, emerge la necesidad de cruzar los bordes de las disciplinas concretas (Gómez Guzmán, 2005; Saracevic, 1999).

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

- a) la dimensión sistémica; aquí analizaremos la cuestión tributaria como un sistema “macro”, como un conjunto socioeconómico exógeno al contribuyente que influirá en la decisiones que los individuos tomen. La explicación dominante aquí, tendrá características macroeconómicas. Buscamos aquí una visión de tipo “*macrosocial*”.
- b) la dimensión o pilar institucional; en donde analizaremos el comportamiento de las instituciones (entendidas como normas y organizaciones) que influyen o determinan el comportamiento social ligado a las cuestiones tributarias. La explicación dominante estará centrada en el análisis normativo y organizacional. Buscamos aquí una visión de teórica tipo “*mezzosocial*”.

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

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

## 6. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por Susana C. Esper<sup>6</sup>

## **Resumen**

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

## **Palabras Claves**

*subjetividad – fiscalidad – cultura tributaria – ciudadanía fiscal*

---

<sup>6</sup> Investigadora, Instituto AFIP. Correo Electrónico: [sesper@afip.gov.ar](mailto:sesper@afip.gov.ar)



## 1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Marco Teórico**

### **2.1. ¿Porqué estudiar la subjetividad fiscal?**

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

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

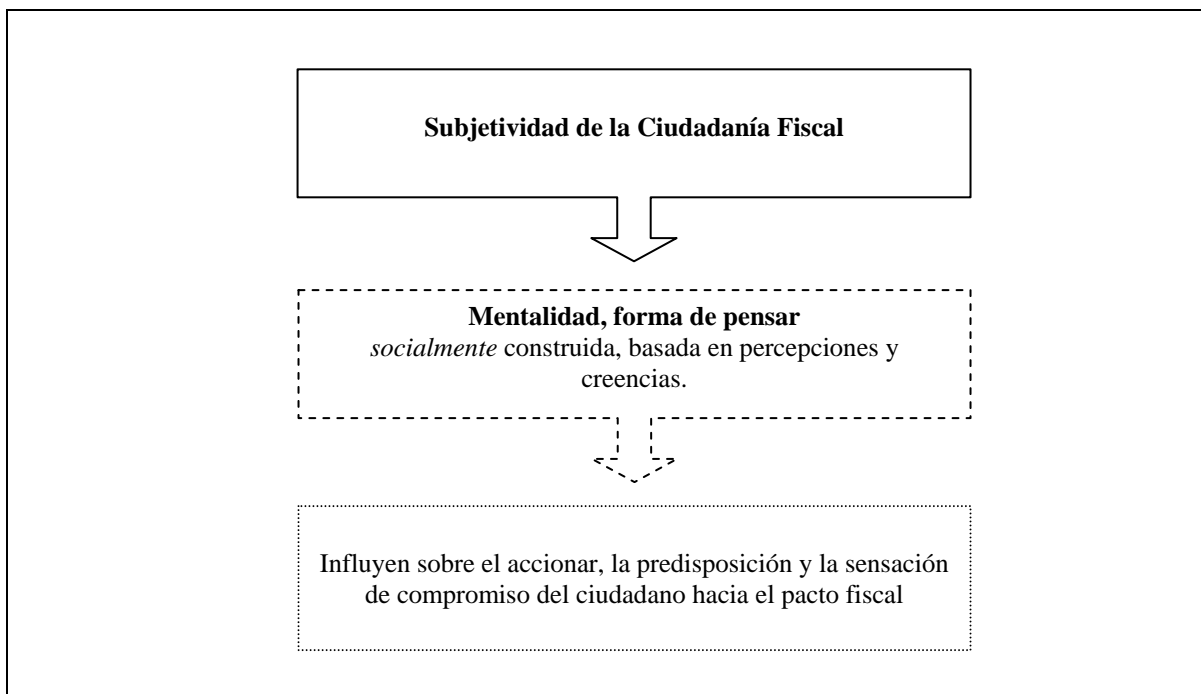
El factor subjetivo es determinante en el pacto, en la medida que son los hombres, guiados por sus creencias, los que construyen su propia historia de vida individual, social y política; el pacto se construye y reconstruye ante las necesidades históricas que se presentan continuamente (Daros, 2005).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

## Subjetividad y ciudadanía

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

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

Ilustración 1



Fuente: Elaboración propia

<sup>7</sup> Por construcción subjetiva, se refiere a los consensos *intersubjetivos*.

## **2.2. Factores estructurantes de la subjetividad fiscal**

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

### **2.2.1. Percepción institucional**

#### *Anomia*

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

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

---

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

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

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

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

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

### ***La percepción de corrupción***

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

---

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

### ***La percepción de castigo***

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

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

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

#### **2.2.2. Percepción de cohesión social**

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

---

<sup>10</sup> A ello se refiere Benedict Anderson (1993) cuando menciona que las naciones son comunidades políticas “imaginadas”, cuyos miembros nunca se conocerán completamente entre sí; pero de todas maneras se

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### ***Percepción de justicia y equidad***

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

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



### 2.2.3. Cultura

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

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

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

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

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

---

<sup>12</sup> Entendida como “rendición de cuentas”.

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

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

#### **2.2.4. La relación contribuyente - Administración Tributaria**

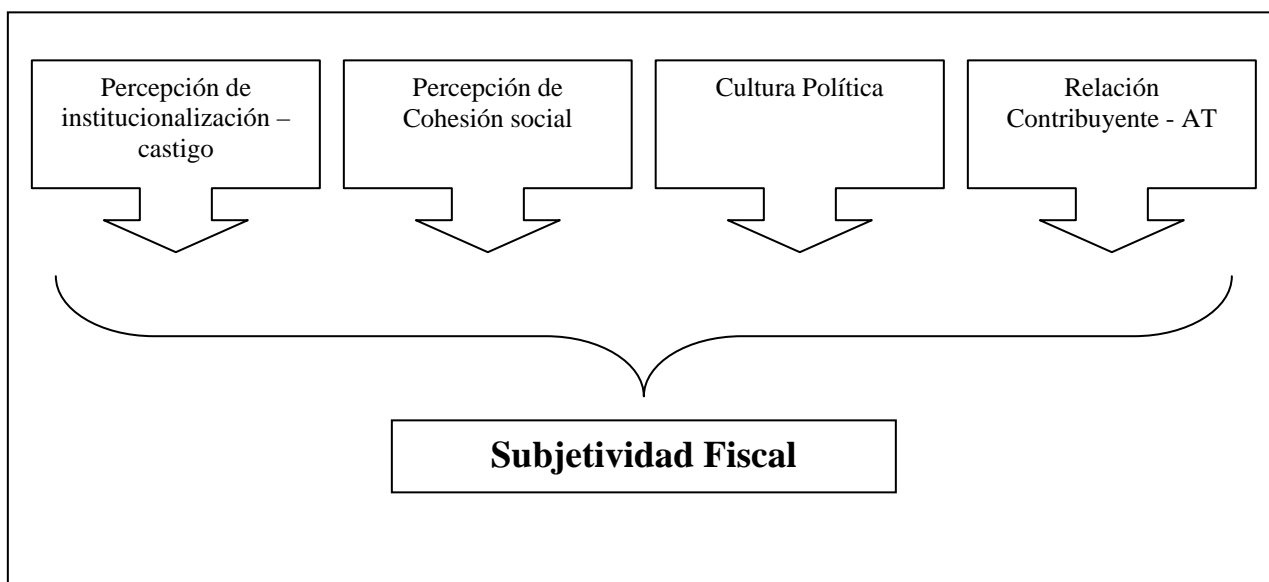
La subjetividad fiscal responde también a la relación entre los ciudadanos y las autoridades de la administración tributaria. En este contrato, juegan un papel importante las lealtades y los vínculos emocionales. Esto implica que en el pacto fiscal, se exceden solamente las cuestiones de mero corte transaccional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

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

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

## Ilustración 2

### Factores Estructurantes de la Subjetividad Fiscal



Fuente: Elaboración propia

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

### 2.3. Tipología de contribuyentes

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

**Tabla 1**  
Tipología del contribuyente

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

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

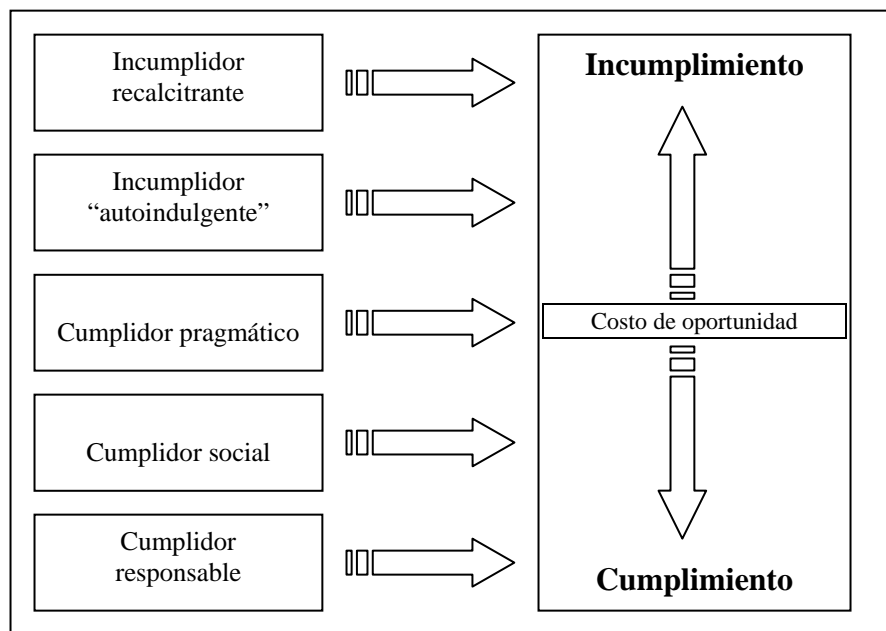
## 2.4. Subjetividad del cumplimiento vs. Subjetividad del incumplimiento

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

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

**Ilustración 3**

Nivel de cumplimiento fiscal según tipo de contribuyente



Fuente: Elaboración propia

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

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

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

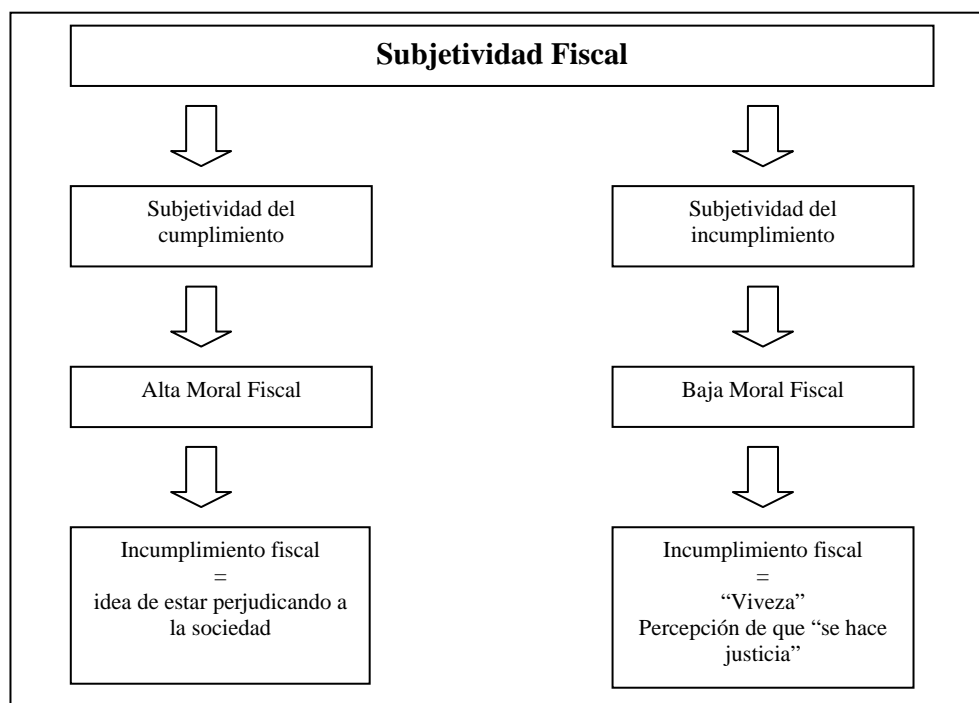
---

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



#### Ilustración 4

Relación entre subjetividad y cumplimiento fiscal



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

### 3. La evidencia empírica: Percepciones del ciudadano fiscal argentino

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

#### 3.1. Percepción institucional: La anomia en la Argentina

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

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

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

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

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

### ***Percepción de corrupción***

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

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

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

### ***Percepción de castigo***

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

### **3.2. Cohesión social**

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

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

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

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

### **3.3. Cultura y valores en Argentina**

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### **3.4. Relación contribuyente – Administración Tributaria**

La percepción de inflación normativa<sup>3</sup> favorece la confusión y puede llegar a impulsar las conductas informales

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

## **4. Conclusiones**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

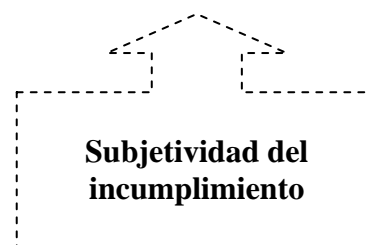
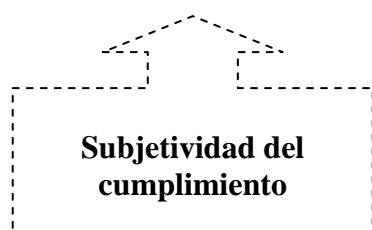
interés por el bienestar general. Por ende, el ciudadano no tiene la voluntad de cooperar o contribuir al beneficio general con su esfuerzo general. Sin embargo, aunque no se quiera soportar el peso de la financiación, se espera que sea el Estado quien provea de los bienes y servicios públicos necesarios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



## 5. Sinopsis

**Tabla 2**  
La subjetividad fiscal de la ciudadanía argentina

<b>Factor Estructurante</b>	<b>Pacto cumplido</b>	<b>Pacto incompleto</b>
<b>Institucionalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano formal = plano informal</li> <li>• Códigos claros y pactados</li> <li>• Respeto a la norma</li> <li>• Cultura de la confianza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano formal ≠ plano informal.</li> <li>• Poco o nulo respeto a la norma (anomia) o a los códigos pactados</li> <li>• Códigos poco claros; incertidumbre</li> <li>• Cultura de la desconfianza</li> </ul>
<b>Percepción de castigo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta</li> <li>• Dirigida con más fuerza a los incumplidores recalcitrantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja</li> <li>• Ensañamiento o percepción de injusticia con respecto a quien se castiga (los más ricos logran “salvarse”)</li> <li>• Impunidad</li> </ul>
<b>Cohesión Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta</li> <li>• Percepción de que el Estado hace algo</li> <li>• Idea de pertenencia a la Nación</li> <li>• Sistema impositivo visto como legítimo (progresividad, idea de consenso, legitimidad, castigo adecuado al tipo de incumplimiento).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja</li> <li>• Percepción de bajas posibilidades de movilidad social</li> <li>• Poca idea de identidad o de pertenencia a la nación</li> <li>• Sensación de exclusión</li> <li>• Sistema impositivo visto como injusto (regresividad, falta de reciprocidad, no se castiga a los incumplidores recalcitrantes)</li> </ul>
<b>Percepción de justicia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta</li> <li>• Progresividad y legitimidad del sistema impositivo</li> <li>• Bienes y servicios públicos de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja</li> <li>• Regresividad del sistema impositivo (inequidad)</li> <li>• Bienes y servicios públicos de baja calidad y no se garantiza el acceso</li> <li>• Castigos injustos para faltas pequeñas</li> </ul>
<b>Cultura política (valores políticos)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanías avanzadas</li> <li>• <i>Accountability</i></li> <li>• Legitimidad y legalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subciudadanos</li> <li>• Paternalismo y centralización política</li> <li>• Estatismo con individualismo (quiero que el Estado me dé, pero sin mi esfuerzo ni mi contribución)</li> <li>• Crisis: percepción de “todo vale”</li> <li>• Esquizofrenia</li> <li>• Sentimiento de indulgencia (no percepción del incumplimiento fiscal como delito).</li> </ul>
<b>Relación contribuyente – AT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trato respetuoso</li> <li>• Sin abusos burocráticos</li> <li>• Legitimidad ante la autoridad estatal</li> <li>• La AT promueve la idea de contribuyente como ciudadano, la educación tributaria es vital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abusos burocráticos</li> <li>• se atribuye a la autoridad tributaria de la ilegitimidad del sistema impositivo</li> <li>• La AT promueve la idea de contribuyente como “sospechoso”.</li> </ul>



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

Por Francisco Pagliuca<sup>4</sup>

## **Resumen**

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

## **Palabras clave**

*Sistema tributario – estado – ciudadanía – instituciones*

---

<sup>4</sup> Investigador, Instituto AFIP. Correo Electrónico: franpagliuca@afip.gov.ar

## **1. Introducción**

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

## **2. Evolución y comportamiento fiscal del Estado argentino**

### **2.1. La época de la colonia**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2. Primeros gobiernos patrios hasta la caída de Rosas

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

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

**Cuadro 1**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.3. La etapa rosista**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## Cuadro 2

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

Año	Entrada marítima	Salida Marítima	Entrada terrestre	Puerto	Papel sellado	Contribución directa	Otros	Total
1822	1.645,8	177,1	30,5	33,1	75,1	23,2	234,3	2.219,1
1823	1.731,7	181,5	8,9	44,7	106,1	36,7	264,8	2.374,4
1824	1.943,5	169,8	13,0	46,3	103,8	20,2	387,2	2.683,9
1825	2.091,1	153,7	23,0	43,6	135,1	74,5	247,8	2.768,7
<b>1826</b>	<b>561,4</b>	<b>40,0</b>	<b>50,9</b>	<b>7,2</b>	<b>144,8</b>	<b>104,6</b>	<b>273,7</b>	<b>1.182,5</b>
<b>1827</b>	<b>1.599,9</b>	<b>47,5</b>	<b>44,1</b>	<b>7,3</b>	<b>149,7</b>	<b>119,7</b>	<b>1.036,7</b>	<b>3.044,9</b>
<b>1828</b>	<b>2.091,8</b>	<b>117,7</b>	<b>26,2</b>	<b>15,2</b>	<b>150,8</b>	<b>119,6</b>	<b>841,9</b>	<b>3.363,0</b>
1829	5.997,3	433,2	39,7	58,3	186,4	229,3	971,3	7.915,6
1830	7.755,3	1.310,4	65,7	131,7	388,2	337,8	2.066,1	12.055,2
1831	5.074,6	987,4	89,1	103,4	387,6	289,1	2.058,0	8.989,2
1832	6.007,7	1.190,0	142,4	99,3	454,0	316,2	2.447,7	10.657,4
1833	8.613,1	974,4	74,4	130,0	403,4	383,2	2.319,4	12.898,0
1834	7.865,6	973,5	48,6	100,7	409,7	385,1	2.247,2	12.030,5
1835	9.031,4	872,3	178,5	101,3	412,4	200,3	836,5	11.632,7
1836	8.629,2	1.063,6	-	88,7	477,7	298,1	561,4	11.118,6
1837	8.032,5	1.063,3	-	100,9	498,9	82,8	354,0	10.132,3
<b>1838</b>	<b>4.028,5</b>	<b>561,2</b>	<b>-</b>	<b>58,9</b>	<b>820,8</b>	<b>773,4</b>	<b>840,8</b>	<b>7.083,5</b>
<b>1839</b>	<b>2.215,3</b>	<b>39,9</b>	<b>52,7</b>	<b>5,0</b>	<b>891,4</b>	<b>435,2</b>	<b>550,3</b>	<b>4.189,7</b>
<b>1840</b>	<b>5.349,7</b>	<b>98.672</b>	<b>132,7</b>	<b>51,9</b>	<b>1.036,0</b>	<b>863,6</b>	<b>327,7</b>	<b>7.860,3</b>
1841	32.890,4	3.276,3	738,9	247,3	967,0	728,0	458,6	39.306,5
1842	29.255,6	1.983,0	653,0	174,8	968,1	453,0	643,2	34.130,8
1843	29.946,6	2.948,2	746,9	216,1	986,2	1.454,0	537,8	36.835,9
1844	26.317,6	2.701,0	625,9	232,9	1.079,7	981,1	601,0	32.539,1
1845	24.693,5	2.813,5	544,8	364,5	1.542,4	893,7	610,7	31.463,0
<b>1846</b>	<b>5.429,2</b>	<b>588,9</b>	<b>152,3</b>	<b>121,2</b>	<b>1.074,2</b>	<b>815,4</b>	<b>538,8</b>	<b>8.720,0</b>
<b>1847</b>	<b>12.745,4</b>	<b>2.152,9</b>	<b>383,5</b>	<b>121,6</b>	<b>1.298,2</b>	<b>780,6</b>	<b>493,5</b>	<b>17.981,6</b>
1848	25.871,1	2.552,9	711,6	395,0	1.420,2	614,9	494,0	32.059,8
1849	42.364,4	4.980,1	1.020,3	680,3	1.665,4	798,5	360,0	51.868,9
1850	53.390,0	3.972,0	1.246,2	597,4	1.782,8	695,7	543,9	62.227,8
1851	38.195,4	4.064,2	862,93	544,7	1.791,7	679,1	561,0	46.698,8

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

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

**Tabla 3**

<i>Primeros gobiernos patrios hasta la caída de Rosas. 1810 - 1852</i>
<u>Situación política</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• Secesión del Alto Perú (1825), Uruguay (1827) y Paraguay (1842).</li><li>• Intentos de organización nacional.</li></ul>
<u>Situación económica</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• Se desarrolla un esquema económico sustentado en la producción pecuaria inserta en el comercio internacional.</li><li>• Escaso desarrollo del mercado interno.</li><li>• El puerto de Buenos Aires centraliza las operaciones.</li></ul>
<u>Situación fiscal</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• Recursos tributarios:<ul style="list-style-type: none"><li>○ 90% recursos aduaneros.</li><li>○ Entre ellos, 80% correspondían a importaciones.</li></ul></li><li>• Préstamos forzosos y endeudamiento para cubrir déficit originado en gastos militares.</li><li>• En 1826 Buenos Aires empieza a emitir moneda inconvertible.</li></ul>
<u>Análisis de grupos de interés</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• El grupo mas favorecido es la clase alta vinculada al sector ganadero (ovino y lanar), saladeros y comerciantes de Buenos Aires.</li><li>• Se deja de lado el sistema de enfiteusis (arrendamientos) y se produce una importante asignación de tierras a favor de estancieros.</li></ul>

## **2.4. La Caída de Rosas y la Confederación**

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

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

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

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

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

**Tabla 4**

<i>Caída de Rosas y la Confederación</i>
<p><u>Situación política</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Luego de la Batalla de Caseros y el Acuerdo de San Nicolás, se establece la Confederación Argentina, incluyendo a Buenos Aires (1852). Luego Buenos Aires se separa y permanecerá autónoma.</li><li>• Se sanciona la Constitución de 1853.</li><li>• Luego la Batalla de Cepeda y el Tratado de San José de Flores intenta una fallida inclusión de Buenos Aires a la Confederación.</li><li>• En 1861, se produce la Batalla de Pavón con la victoria de Mitre, dominando Buenos Aires un Estado Nacional con mayor poder de decisión.</li></ul>
<p><u>Situación económica</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Buenos Aires, mantiene el control de su Aduana y prospera su actividad exportadora.</li><li>• La Confederación intenta, sin éxito, atraer el comercio en dirección a los puertos del interior y restarle supremacía al puerto de Buenos Aires.</li><li>• No se desarrolla un mercado interno importante.</li></ul>
<p><u>Situación fiscal</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Coexistieron varias aduanas interiores.</li><li>• La Confederación padeció graves problemas financieros merced a su pobre sistema tributario y desempeño económico.</li><li>• Buenos Aires continúa disponiendo como recurso tributario fundamental a la renta aduanera. Se gravaban principalmente importaciones.</li><li>• Buenos Aires continuó con la emisión de moneda inconvertible como instrumento de financiación. Posibilidad que no pudo imponer la Confederación.</li></ul>
<p><u>Análisis de grupos de interés</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Continúan beneficiándose los sectores comerciantes de Buenos Aires y estancieros exportadores pecuarios.</li></ul>

## 2.5. Consolidación del Estado Argentino y la Generación del 80

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

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

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

**Cuadro 3**

*Valor de las exportaciones en millones de m.\$n*

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

Fuente: Rapoport (2003)

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

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

**Cuadro 4**  
En millones de \$ Oro

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

Fuente: Oszlak (2006)

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

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

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

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

**Cuadro 5**

Rentas ordinarias del gobierno nacional – en miles de pesos fuertes

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tabla 5**

<i>Consolidación del Estado argentino 1860 - 1890</i>
<p><u>Situación política</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Etapa de consolidación del Estado Nacional</li><li>• Producto del desorden financiero del final de los 80, surgen tensiones sociales que se manifiestan políticamente en la renuncia del Presidente M. Juárez Celman.</li></ul>
<p><u>Situación económica</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fuerte crecimiento del comercio internacional.</li><li>• Se desarrolló la agricultura, merced a la expansión de la frontera cultivable, y empezó a participar con mayor proporción del comercio exterior.</li><li>• El fuerte aumento del endeudamiento durante la segunda mitad de la década del 80, junto con el desorden monetario y la especulación sobre tierras, generó una crisis hipotecaria, que concluyó en una grave crisis financiera.</li></ul>
<p><u>Situación fiscal</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Se mantiene el esquema tributario basado en la renta aduanera, que grava principalmente las importaciones.</li><li>• En 1863 se generalizan derechos aduaneros sobre importaciones con una tasa del 15%, tasa que con el tiempo se fue incrementando.</li><li>• Los derechos de exportación eran del 5% más derechos adicionales. Con el tiempo las tasas fueron disminuyendo hasta eliminarse totalmente.</li><li>• La crisis financiera de 1890 genera la necesidad de aumentar los tributos, por lo que se planteó establecer Impuestos Internos sobre productos de consumo general.</li></ul>
<p><u>Análisis de grupos de interés</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fuerte concentración de riqueza en el sector exportador agropecuario, el que soportaba poca carga tributaria directa. Además, este sector se favoreció de las continuas pérdidas de valor de la moneda nacional.</li></ul>

## **2.6. Primera crisis de la deuda. 1890-1930**

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

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

**Cuadro 6**

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

Fuente: Rapoport (2003)

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

**Tabla 6**

<i>Principales medidas de carácter fiscal adoptadas</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se exige la cancelación de impuestos aduaneros en oro.</li> <li>- Se instituyeron impuestos internos sobre determinados artículos.</li> <li>- Se gravaron las utilidades y dividendos de bancos y sociedades del exterior.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tabla 7**

<i>Primera crisis de la deuda. 1890-1930</i>
<p><u>Situación política</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Se establece el voto secreto y obligatorio en 1912.</li><li>• Surge el primer gobierno radical.</li><li>• En 1918 se produce la Reforma Universitaria</li></ul>
<p><u>Situación económica</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La crisis del 90 provoca una fuerte caída de las importaciones y de nuevos préstamos. Fuerte depreciación de la moneda nacional.</li><li>• Fuerte crecimiento en la primera década del siglo XX, en base al incremento de exportaciones, hasta la primera guerra mundial.</li><li>• Mayor participación de las ventas de granos en el comercio internacional argentino.</li><li>• En la posguerra, con intentos proteccionistas, se retoma el crecimiento de las exportaciones hasta el inicio de la crisis de 1930.</li></ul>
<p><u>Situación fiscal</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La estructura tributaria continúa basada en los impuestos indirectos. Aunque menos dependiente del comercio internacional.</li><li>• Luego de la crisis del 90 se establecen impuestos internos sobre bienes de consumo.</li><li>• Hasta la primera guerra mundial, los recursos aduaneros representan entre el 60% y el 90% del total de los recursos tributarios.</li><li>• Durante la guerra, bajan aproximadamente al 55%.</li><li>• Posteriormente llegan a ascender hasta cerca del 70%.</li></ul>
<p><u>Análisis de grupos de interés</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Se conserva el Statu Quo con el sector agro exportador como máximo beneficiado.</li><li>• Surgen tensiones sociales producto de las necesidades de la creciente población inmigrante de Europa.</li></ul>

## **2.7. La crisis del 30**

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

















































































































































































