

La progresividad tributaria: su origen en Occidente, su apogeo y extravío en Argentina y los desafíos de hoy

Jorge Gaggero*

En este trabajo se analizan los roles del sistema tributario en la redistribución, como parte de un esfuerzo colectivo de reflexión acerca de la cuestión de la inequidad económico-social que se desarrolla en el “Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina” (CEFID-AR). Se esboza, en primer lugar, una breve perspectiva histórica de la cuestión. El foco se pone luego en los temas que se consideran centrales en los tres planos relevantes: el nacional, el regional y el global. El caso de la Argentina merece una atención especial en este texto, tanto debido a su “anómala” trayectoria histórica durante la segunda mitad del siglo pasado cuando por las particulares exigencias que plantearía una eventual reforma fiscal futura de carácter progresivo. En la sección final se aborda la crucial cuestión de las perspectivas globales y las crecientes limitaciones que enfrentan los Estados-nación e – incluso- la mayor parte de los conglomerados regionales, de cara a sus responsabilidades fiscales. La dimensión cuantitativa se trata de un modo muy sucinto, aunque se indican en las referencias finales diversas fuentes accesibles a la consulta.

* **Economista, investigador en el Cefid-ar**

Nota: Una primera versión de este trabajo fue expuesta en un Seminario Internacional acerca de los problemas de la inequidad y las políticas públicas pertinentes, organizado por REDES (Buenos Aires, agosto de 2007). Un texto posterior, más sintético, fue presentado en el X Encuentro Anual sobre "Globalización y los Problemas del Desarrollo" (La Habana, marzo de 2008). El presente trabajo incluye nuevos desarrollos y una ampliación sustancial de los contenidos de la primera versión.

1.- Robespierre, la progresividad y el derecho de propiedad

La cuestión de la progresividad tributaria, un tema clave de las luchas sociales y políticas de la “modernidad”, se refiere a los impuestos en tanto instrumentos de cambio económico-social y fue introducida por la Revolución Francesa. A fines del siglo XVIII esta cuestión fue incorporada, entonces, en la agenda histórica de los Estados-nación.

En una brevísima sucesión de eventos cruciales emergen los dos paradigmas fiscales centrales del Occidente moderno. En primer lugar, el paradigma de la ciudadanía fiscal republicana (también denominada “burguesa”), en la Convención de 1791. Sus principios habían sido incorporados, dos años antes, en la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” (1789).

“Todo ciudadano tiene derecho” -dice su artículo catorce- “de comprobar por sí mismo o por medio de sus representantes la necesidad de la contribución pública, consentir libremente su aplicación y determinar la cualidad o cuota del sistema (...)”. Vale decir, la ciudadanía tiene el derecho “de vigilancia” acerca de la adopción los impuestos a los que quedará obligada. De igual modo, el artículo quince estableció el derecho de “pedir cuenta de su administración por todo funcionario público”. Todo esto en el marco “de la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”. A saber: “la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión” (artículo 2°).

La propiedad fue definida en la “Declaración” en los términos de la emergente “burguesía”. Sólo dos años más tarde, con el ascenso de los “jacobinos” liderados por Robespierre, se precipita –una vez derrotados los “girondinos”- la Convención de 1793. Robespierre propone entonces superar la visión “censitaria”, republicana, de la tributación establecida en 1791 e introduce el concepto de la “progresividad”, ligándolo de modo directo a la limitación del derecho de propiedad. Se verificó entonces, en el proceso revolucionario francés, un muy temprano intento de superar la recién nacida concepción “burguesa” de la propiedad. Esta vertiginosa sucesión constituye un notable ejemplo de “aceleración histórica” en la génesis de las ideas de la modernidad.

Robespierre defendió su propuesta de reforma en un notable discurso ante la Convención (Sanguinetti, 2003). En rigor, este cambio tan sustancial se concretó bajo la forma de un sucinto y muy preciso artículo que tuvo una efímera vigencia; duró lo que la cabeza del líder de los “jacobinos” tardó en rodar bajo la guillotina.

El artículo aprobado por la Convención dejó muy en claro lo que todos entendemos hoy por “progresividad tributaria”: “Los ciudadanos cuyas rentas no excedan lo necesario de su subsistencia –decía- deben ser dispensados de contribuir a los gastos públicos. Los otros deben soportarlos progresivamente según la magnitud de su fortuna”.

De este modo fue fundada la progresividad tributaria “moderna”; vale decir, la base conceptual que permitió, un siglo más tarde, el establecimiento y desarrollo del impuesto sobre las ganancias y la expansión de las cargas sobre los patrimonios y las herencias en Occidente.

Robespierre entendía muy bien que el desarrollo de esta nueva concepción implicaba, necesariamente, limitar el derecho de propiedad que habían sido protegido -de modo irrestricto- por la Convención de 1791. Propuso, en consecuencia, abolir la concepción absoluta de la propiedad a través de cuatro artículos en cuyos textos se afirma lo siguiente:

Primero: “La propiedad es el derecho de cada ciudadano a gozar y disponer de la porción de bienes que le sea garantizada por la ley”.

Segundo: “El derecho de propiedad está limitado, como todos los otros, por la obligación de respetar los derechos ajenos.

Tercero: “No puede perjudicar a la seguridad, libertad ni existencia de nuestros semejantes”.

Cuarto: “Toda posesión o tráfico que viole este principio es ilícito e inmoral”.

Una destacable paradoja de esta historia es que el primer impuesto creado y desarrollado de un modo bastante consistente con estos principios, el impuesto sobre la renta, fue establecido por primera vez en Inglaterra, no en Francia. Lo introdujo el ministro William Pitt, a poco de terminar el siglo XVIII, para financiar las denominadas “guerras napoleónicas”. El primer espécimen de este impuesto financió entonces a los ejércitos que derrotaron a Napoleón Bonaparte en los campos de Waterloo. Napoleón, el portador de algunas de las banderas de la Revolución Francesa hasta los confines de la Europa absolutista, terminó siendo derrotado con el auxilio de los ingresos públicos adicionales tributados por sus enemigos ingleses (vale decir, merced a un instrumento similar al que la Revolución - momentáneamente derrotada- quiso establecer).

Waterloo y la “Santa Alianza” clausuraron toda posibilidad de desarrollo de estas ideas en la Europa continental hasta fines del siglo XIX. Reaparecen entonces un siglo después de la Revolución Francesa, como consecuencia de un reflujo modernizador y –en algunos casos- de procesos de democratización política y social en Europa y los EEUU. Comienzan, de este modo, a encontrar su oportunidad histórica las ideas de la “progresividad fiscal”, el fundamento del impuesto a las ganancias. Este instrumento clave de la redistribución se extiende con cierto vigor en el Occidente desarrollado a partir de fines del siglo antepasado. El proceso de expansión y consolidación de este tributo –y, en general, de la imposición denominada “directa”- se va afirmando a través de una serie de hitos históricos: la Primera Guerra Mundial; la Segunda Guerra; y la Segunda Posguerra (Panitch, 1993).

2.- La centralidad del impuesto sobre la renta

La secuencia de hechos relevantes, definida de un modo general, es la siguiente: las guerras exigen recursos extraordinarios que los ricos deben tributar, como contraparte del aporte de los pobres que son los que ponen el cuerpo en estos eventos (y, muy frecuentemente, la vida). Ésta es la legitimidad primera del impuesto sobre la renta (o sobre las ganancias, según se lo denomina en algunos países); la guerra comenzó a ser soportada también por los ricos. Se pensaba originalmente que, terminada la guerra, todo volvería a la normalidad; vale decir que los ricos se librarían, llegada la paz, de esta tributación “extraordinaria”.

No fue así. El devenir histórico evitó que todo volviera “a la normalidad” porque, después de la Primera y la Segunda Guerra, se desarrollaron sucesivos procesos de democratización y de sindicalización que ejercieron una fuerte presión social para la obtención de mayores recursos públicos. La aparición del socialismo (a fines del siglo XIX), de la Unión Soviética después (en la inmediata primera posguerra), de la “guerra fría” y la “carrera competitiva” entre los dos grandes sistemas socioeconómicos enfrentados (en la segunda posguerra) conllevaron situaciones de gran tensión social y política en los países desarrollados de Occidente. Estos procesos empujaron entonces a las clases dominantes a un casi obligado compromiso, para eludir el riesgo de rupturas político-sociales y los “males mayores” consecuentes. Estas clases cedieron entonces, durante este largo proceso, en sus “derechos adquiridos”. En la disposición de parte de lo consideraban hasta entonces –en términos bastante absolutos- como “su propiedad” a favor de la estabilidad social, para evitar lo más temido: el derrumbe de los regímenes occidentales (democráticos y capitalistas) y el avance de las fuerzas que amenazaban “desde el otro lado del Muro” desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

En resumen, la guerra, la presión social, las tendencias hacia la democratización y, finalmente, el compromiso de las clases dominantes son los hitos que definen el curso del avance y el perfeccionamiento de la imposición directa en Occidente. Esta secuencia es la que explica entonces, en términos históricos, el desarrollo de la progresividad fiscal.

¿Qué ocurre entretanto en América Latina? Estos mismos procesos se plantean con menor intensidad en la región. En particular, la cuestión del compromiso de las clases dominantes aparece mucho más difusa y demorada (cuando no directamente inexistente). Los casos en que, a pesar de estas restricciones, se han verificado avances relativos significativos –en distintos momentos de su historia- han sido los de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. La excepción de mayor progresividad relativa, que escapa al modelo predominante en Latinoamérica, es Cuba.

En el caso de Argentina, la presión social y la situación política forzaron la entrada en el Congreso Nacional de los tres primeros proyectos de impuesto a las ganancias, bajo las presidencias democráticas de Yrigoyen y Alvear (durante la primera y la segunda década del siglo pasado), pero el Senado conservador logró bloquear estas iniciativas. Estos proyectos frustrados tenían unos “considerandos” que ponían énfasis en la necesidad de mejorar la distribución de los ingresos.

Recién después de la crisis de 1930 y cuando el país podía verse obligado a dejar de pagar las cuotas de su deuda externa –prolijamente canceladas desde 1905 hasta entonces, durante más de un cuarto de siglo- un régimen político “de facto” y conservador, es el que –paradójicamente- introduce por primera vez el impuesto a las ganancias en Argentina. Ya no para impulsar el progreso social, sino para evitar el *défaul*t y contribuir al financiamiento de las nuevas gestiones estatales que demandaba el naciente modelo de “industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI). Exponentes de las mismas fuerzas “conservadoras” que

cerraron primero el paso en el Senado al impulso de redistribución y compromiso del primer movimiento democrático de la Argentina moderna (liderado por Hipólito Yrigoyen), fueron los que luego establecieron el nuevo impuesto (Reig, 1996, y Magariños, 1991).

3.- La “anomalía argentina”

Creo necesario analizar ahora con cierto detalle el caso argentino para intentar entender su “anomalía” en el campo fiscal (Gaggero, 2006).

Argentina concretó en los años ´30 su gran reforma tributaria “moderna” (impuesto sobre la renta; refuerzo de la imposición sobre las ventas; definición del sistema federal de responsabilidades fiscales e implementación de un sistema de transferencias de recursos fiscales). Todo esto se introdujo finalmente en los ´30 con una gran demora respecto de las necesidades de una economía en ascenso. En rigor, recién entonces pudo ser sustituido un sistema impositivo ya vetusto, liberal y de características “decimonónicas”. En un plazo relativamente breve se edificó en su lugar un sistema bastante moderno, que no persiguió fines redistributivos como sugerían algunos reconocidos intelectuales de entonces. Cuando el país salió del peor momento de la crisis económico-social, la amenaza de ruptura económico-social ya había desaparecido y la cuestión de la redistribución a través de la política fiscal pudo encontrar un lugar en la agenda “teórica”, .,

Alejandro Bunge, por ejemplo, se preguntaba -inmediatamente antes de la aparición de Perón en la escena política- para qué debería servir la mayor presión fiscal alcanzada durante la década del ´30. Según Bunge, sólo podía legitimarse a partir de una política de redistribución de ingresos. Sus colegas y los polpíticos del *establishment* de principios de los años ´40, más conservadores, no lo escucharon (Bunge, 1984).

Con el advenimiento de los gobiernos del General Perón se produce la efectiva utilización del andamiaje moderno establecido en los años ´30 para impulsar un proceso de fuerte redistribución de los ingresos a través del gasto social masivo (principalmente en educación y en salud,) y con la creación de un amplio sistema de seguridad social, asegurando su universalización. Esta redistribución también se alentó para asegurar la continuidad y el fortalecimiento del cambio de régimen económico (de la ISI), con los retoques que el peronismo supuso para ese régimen; entre ellos, la expansión del crédito y la promoción fiscal para la industria.

El peronismo produce un *shock* de progresividad en la distribución “primaria” (que por las circunstancias históricas no fue sostenible), al que sumó una redistribución “secundaria” (fiscal) potente (ver sección 5). Para ello se fortaleció, el impuesto sobre la renta: se lo hizo más progresivo, extendiendo ampliamente su base. La presión tributaria alcanzó entonces niveles desconocidos en América Latina (AL). Entre los años ´40 y ´60 la presión tributaria de la administración nacional fue del 15% del PIB (incluyendo los fondos de la redistribución federal que eran transferidos a las provincias) y la consolidada (incluyendo la recaudación provincial y de los municipios) superaba el 18% del PIB. En esos años, el impuesto sobre la renta recaudaba cerca de 5 puntos del PIB en Argentina, bastante más que en el resto de AL (Gaggero y Grasso, 2005).

Para dar una idea comparativa con respecto al período posterior de decadencia económica y fiscal, el nivel de presión tributaria alcanzado por la administración tributaria nacional a mediados del siglo pasado recién pudo ser alcanzado al promediar los años ´90; es decir, cuatro décadas más tarde (Gaggero, 2004). La mejora en la recaudación del impuesto a las ganancias no había logrado alcanzar entonces todavía, en términos de PIB, los niveles máximos de mediados del siglo pasado (después de haberse ubicado en apenas 1% durante el largo período de crisis económica y fiscal que transcurrió entre 1975 y 1990).

El modelo tributario argentino de fuerte redistribución logra sobrevivir en casi dos lustros - digamos hasta mitad de los años ´60- al “primer peronismo”. Luego se inicia un proceso de largo y gradual deterioro que se acelera a partir de 1975. Aquel modelo se diferenció, en su

cenit, del característico en el resto de América Latina; se pareció más al modelo europeo, en parte porque su inspiración fue el sistema del laborismo inglés de posguerra. Las orientaciones del laborismo inglés proveyeron las guías para la elaboración el “primer plan quinquenal” del General Perón, así como de su política tributaria. Estos hechos contrastan con una visión tradicional europea, que lo hace a Perón un émulo de Mussolini. Esta visión distorsionada se extiende con tenacidad hasta nuestros días; el Premio Nobel de Economía Edmund Phelps, de visita por Buenos Aires, “retó” -en una conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en 2007- a la responsable de la conducción económica del gobierno del Presidente Kirchner y sostuvo que las políticas de regulación de los precios entonces vigentes se inspiraban en las del “Duce” italiano. Una de las muchas paradojas a las que ha dado lugar el segundo gran “movimiento” político de la historia Argentina moderna.

Resulta notorio que el esquema económico y fiscal de mediados del siglo pasado no haya podido sostenerse. La causa fue el severo “quiebre” político-institucional que, con el tiempo, resultó también en uno económico-social. Este “quiebre” implicó -durante un confuso y largo proceso- el amplio triunfo de los sectores económicos de mayor poder (en el agro, la industria y las finanzas), que lograron resistir primero y luego destruir aquel sistema de fuerte equidad social, tan característico e inusual en América Latina. Sólo hubo algunos reflejos en Brasil y en Chile, con regímenes políticos que mostraban ciertas similitudes.

Como consecuencia de esa “ruptura” histórica y de sus efectos económico-sociales de deterioro gradual, el país entró en un extenso período de sustancial inestabilidad y estancamiento de largo plazo. Un período volátil con crisis periódicas cada vez más fuertes y destructivas que provocó un estancamiento de más de treinta años de duración. La crisis se precipita definitivamente a mediados de los '70 y se verifican a partir de entonces dos décadas y media de altísima inflación que culminan en una hiperinflación, con un paralelo y creciente deterioro fiscal.

El sistema impositivo progresivo se derrumbó a partir del '75. La combinación de la alta inflación, las acciones de los sectores del *establishment* orientadas a minar la progresividad del sistema, y las emergencias económicas -que sistemáticamente llevaron a la aplicación de políticas de corto plazo tendientes a “tapar agujeros”- terminaron por erosionarlo aún más y hacerlo desaparecer finalmente. A la caída de la convertibilidad (2001-2002), el sistema tributario argentino mostraba un patético contraste con el que imperó entre 1945 y 1960.

Al final de este proceso de deterioro, la estructura tributaria resultó muy regresiva debido a que se caracterizaba por el predominio de los impuestos indirectos (Gaggero, 2005). Principalmente, el de un IVA de altísima alícuota, de tipo francés o sueco, y sin excepciones para los pobres (en alimentos básicos y vestimenta, como es usual en los países avanzados). En contraste, un débil impuesto a las ganancias se aplicaba (y se aplica aun en la actualidad) en gran medida a las empresas con un impacto muy limitado sobre las personas (sin incidencia significativa sobre los más ricos). Esto ocurre por dos razones: por una parte, la alícuota marginal máxima del impuesto es baja (35%, igual a la alícuota general que tributan las empresas) y, por la otra, las bases de tributación son muy estrechas para las personas (se grava, casi exclusivamente, el trabajo personal).

En la Argentina no se gravan las ganancias de capital que obtienen las personas físicas. Esta es una circunstancia muy anómala, a nivel mundial, y constituye la nota más provocativa del carácter extremadamente regresivo del sistema impositivo argentino (que lo distingue, por ejemplo, de los de Chile y Brasil).

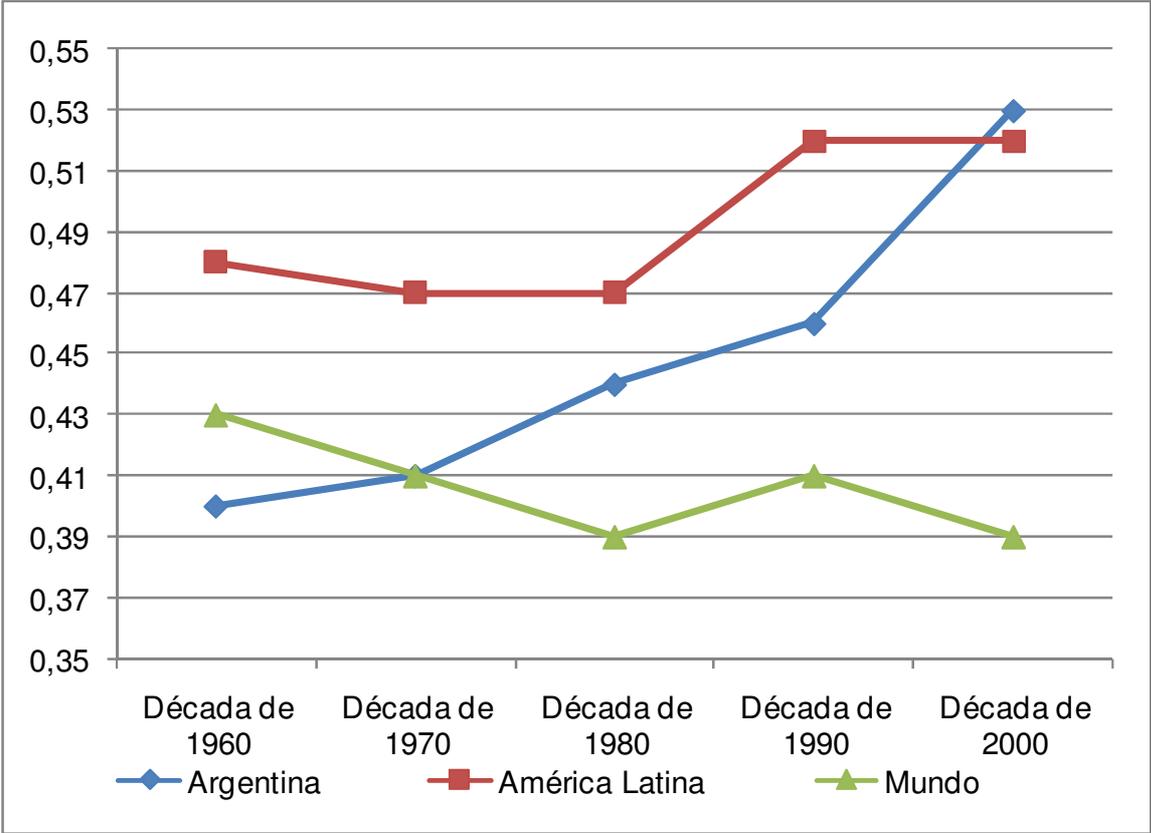
Se han realizado algunas correcciones al sistema, después del derrumbe del régimen de convertibilidad, que se apoyan en gran medida en impuestos extraordinarios (no tradicionales). Los derechos sobre las exportaciones son los principales; aportan

progresividad al sistema porque gravan las ganancias extraordinarias de la exportación en momentos de precios favorables de las *commodities* que exporta la Argentina y tipo de cambio relativamente alto. Es fuerte su aporte: más de dos puntos de PIB (2007), que en rigor deben sumarse a lo que se recauda por el impuesto a las ganancias (que suma más de 5 puntos de PIB) para completar el peso de la imposición a las ganancias “en sentido amplio”.

Casi la mitad del salto de presión tributaria que se dio desde la caída de la convertibilidad se explican por este impuesto de impacto progresivo (las denominadas “retenciones a las exportaciones”) y por el aumento en la recaudación por ganancias. Este último aumento no se debió a una reforma en el impuesto sino al éxito macroeconómico y los consecuentes altos márgenes alcanzados por las empresas. Estas tendencias implicaron que se concentrase en las empresas una mayor porción de la recaudación que antes de la última crisis. Subsisten las desgravaciones que benefician a los ingresos de los más ricos, al *centil* superior de la escala de ingresos (el uno por ciento más afortunado de la población). Este sector social se las arregla para poner su patrimonio y la mayor parte de sus flujos de ingreso “a buen resguardo” – a cubierto de la acción fiscal- a partir de una eficaz gestión que aprovecha las graves fallas en la legislación y en la administración tributarias, en un contexto global que estimula la “ubicuidad” del capital (Gaggero, Casparrino y Libman, 2007).

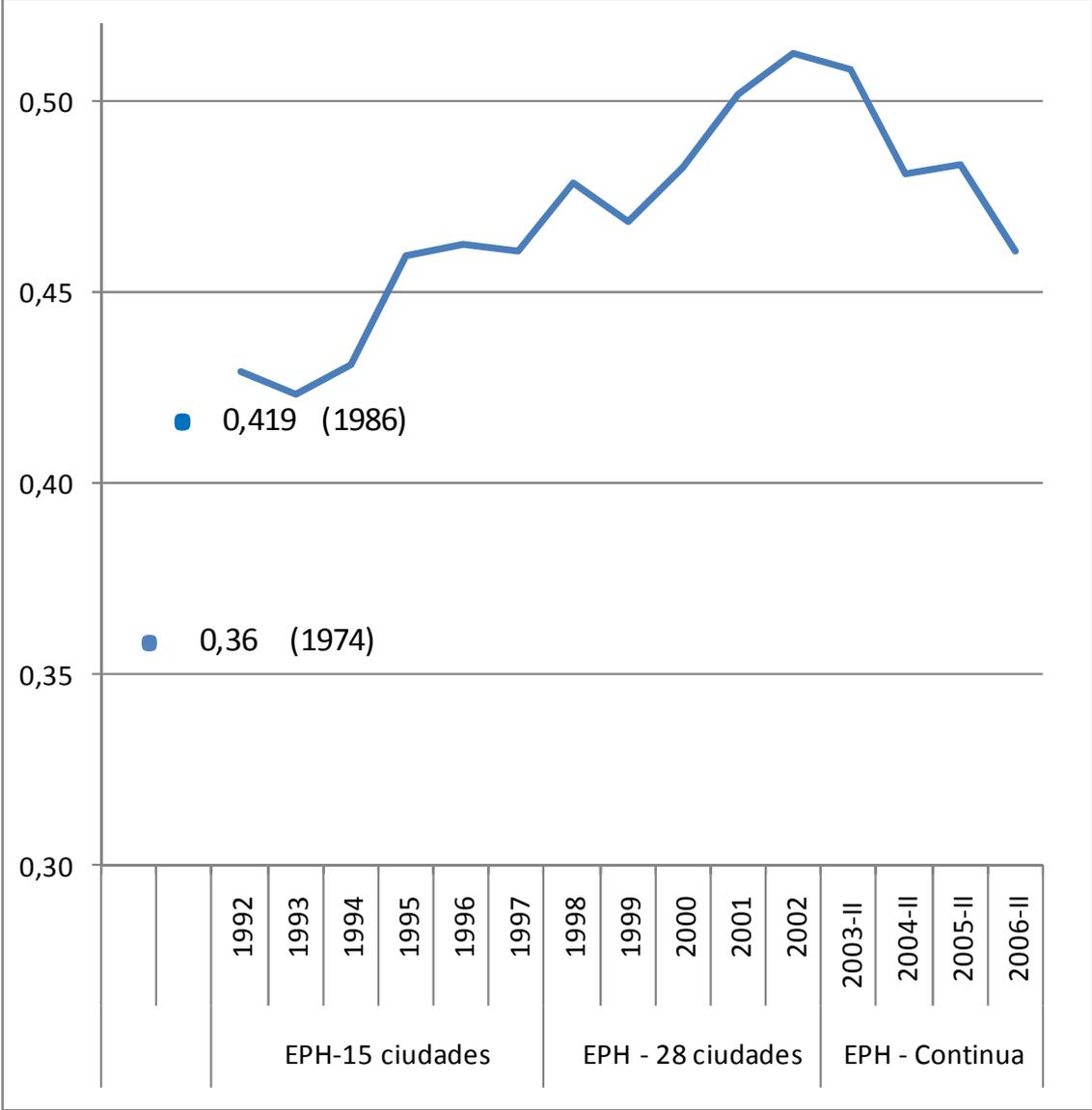
La “anomalía argentina” consiste, en rigor, en este proceso de “caída” desde el cenit alcanzado por este país de “desarrollo intermedio”, en los años cincuenta. Una “caída” que ha durado casi medio siglo. No se encuentra en la literatura otro caso histórico de tal deterioro de un sistema tributario, de tan severísima reversión de una situación de notable progresividad (y de imposición final de su opuesto, una extrema regresividad). No al menos en Occidente (ver Gráficos 1 y 2). La “caída” de la Unión Soviética sí ha acarreado retrocesos abismales en términos de equidad social: las autoridades de Rusia han estimado muy recientemente en 25 veces la distancia que separa el nivel de ingresos medio del primer *decil* del que beneficia al último, vale decir la brecha entre el 10% peor dotado y el 10% más favorecido. Una brecha similar a la estimada hace poco tiempo por las autoridades de Argentina, cuando en 1974 tal diferencia era de sólo 8 veces (ver Gráfico 3).

Gráfico 1: Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso para Argentina, América Latina y el Mundo para las respectivas décadas



Fuente: Barro (2007)

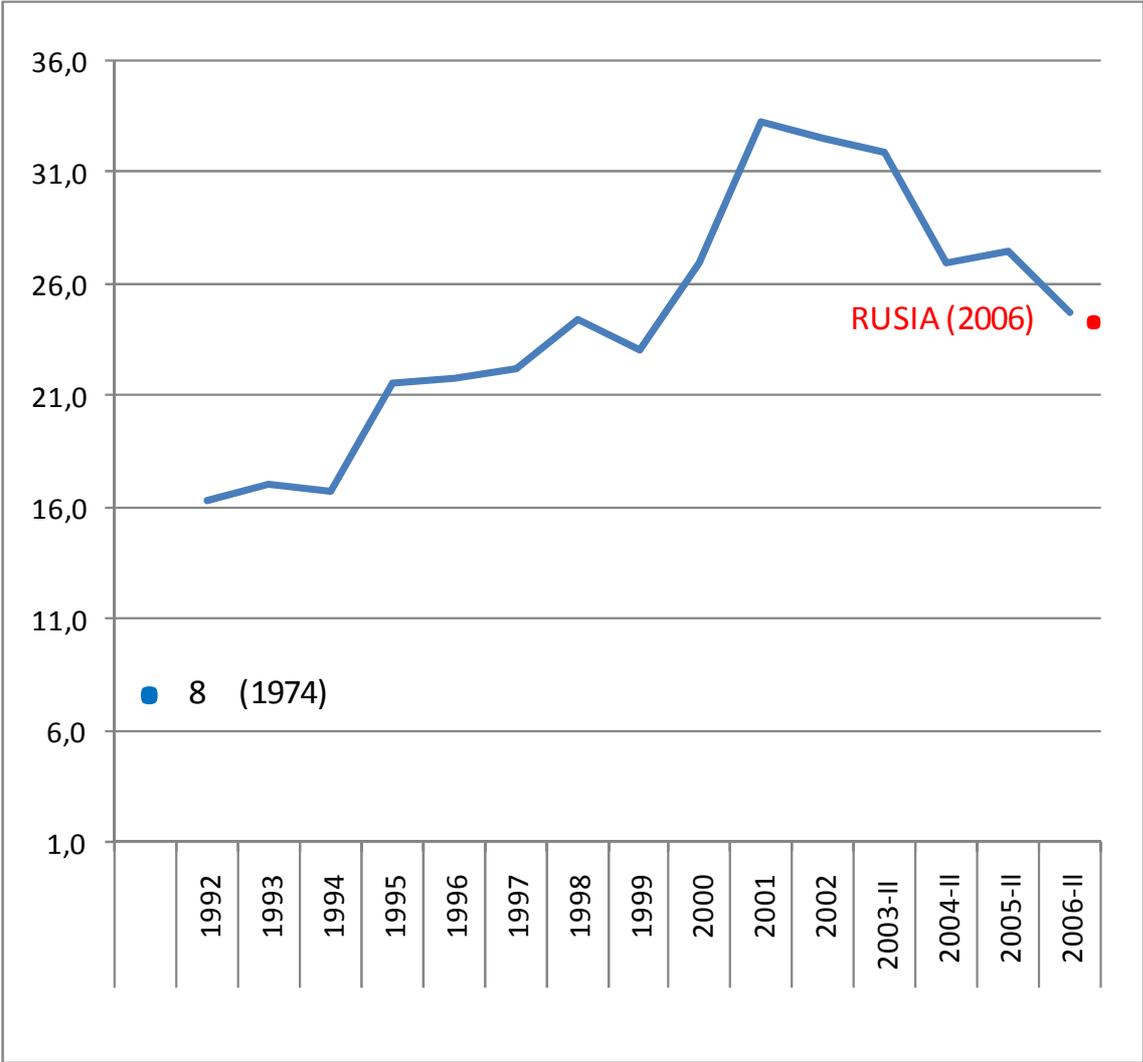
Gráfico 2: Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar equivalente para Argentina (1974, 1986 y 1992 a 2006)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Altimir (1986) y Altimir y Beccaria (2001)
http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/estadisticas_arg/excels/desigualdad_arg.xls

Nota: El coeficiente de Gini tomó el valor 0,36 para los años 1963, 1966, 1968, 1970 y 1972 (Altimir, 1986).

Gráfico 3: Ratio Decil1/Decil10 de la distribución del ingreso familiar equivalente para Argentina (1974, 1992 a 2006) y Rusia (2006)



Fuente: elaboración propia en base a Altimir (1986) y http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/estadisticas_arg/excels/desigualdad_arg.xls

Nota: Los empalmes de 1998 y 2003, se considera como dato el correspondiente a la nueva metodología, en tanto que para la EPC continua el valor aplicado corresponde al segundo semestre del año

4.- *¿Retrocederá Occidente?*

Una excelente historia fiscal de Occidente, la de Weber y Widlavsky, expone las diversas teorías que intentan explicar por qué en el Occidente moderno, hasta mediados de los años ochenta al menos, el tamaño del Estado aumenta hasta un nivel muy alto, gracias a la expansión de un sistema de tributación crecientemente progresivo (Weber y Widlavsky, 1983). Y, también, intenta dilucidar porqué este proceso ha podido sostenerse “a capa y espada”, de modo bastante independiente de las coyunturas económicas y los ciclos políticos (ver Gráfico 4). El acceso al gobierno de políticos de orientación “conservadora”, por ejemplo, ha producido cambios “en el margen” pero sin afectar –hasta aquellos años, al menos- ni el peso ni los modos sustanciales de la acción del Estado en la economía. De las muchas teorías explicativas de estos fenómenos que ofrece la literatura, los autores mencionados comparten su preferencia por una en particular, que nos parece también la más interesante.

Se trata de la explicación “cultural-institucional” acerca de la persistencia de cierta igualdad o, más bien, de la progresividad en las sociedades avanzadas de Occidente. Una cadena histórica de sucesos complejos por la cual el compromiso social que diera origen a la imposición progresiva y, en particular, cada uno de los programas de las acción estatal que ponen en práctica la redistribución y que son financiados con los sistemas de impuestos progresivos -los programas sociales de todo tipo, en suma- se afirma en una trama político-institucional en la que la sociedad participa más o menos activamente y como consecuencia de la cual quedan fuertemente validados, a partir de su éxito, de un modo tal que asegura su repetición, su continuidad, contra todos los intentos de tumbarlos.

El éxito de estas sociedades -en términos sociales, económicos y a partir de la comparación de sus *performances* con las del resto del mundo- sería, en última instancia, el que habría asegurado tal continuidad de las tendencias fiscales, así como la de los sistemas de valores que la han alimentado. Estos procesos institucionales se han desarrollado principalmente al interior de cada Estado- nación en Europa, en el norte de América y en muy pocos territorios más (en Australia, por ejemplo), con diferencias y matices pero sobre la base de una matriz común (ver Gráfico 5). La construcción de estos sistemas ha sido nacional –más allá de que estas realizaciones se hayan beneficiado con una masiva “captura” de excedentes en el resto del mundo, por las vías colonial e imperial- y su defensa, mientras pueda ser encarada, resulta también por el momento una defensa “fronteras adentro” o, a lo sumo, en alguna articulación multinacional del tipo de las que suelen darse a nivel de la Unión Europea. Debe destacarse, sin embargo, el retroceso que en los últimos lustros se ha verificado en la progresividad del sistema fiscal de los EEUU (Krugman, 2007), cuya eventual consolidación plantea serios interrogantes acerca del curso futuro de la situación tributaria y del grado de equidad de las restantes áreas del Occidente desarrollado (ver Gráfico 6).

Durante la mayor parte de los últimos dos siglos, los procesos de reforma económica estuvieron, en lo sustancial, endógenamente generados en Occidente. En un marco global de creciente intervencionalidad que no planteaba restricciones sustanciales –al menos para los países más avanzados- a los procesos nacionales de constitución de las nacionalidades modernas, de impulso del crecimiento económico y, en la última fase, de logro de crecientes niveles de equidad interna (en especial, entre la primera y la segunda posguerras mundiales del siglo pasado). Este largo proceso ha sido entonces “gestionado” al interior de los respectivos Estados-nación. Buena parte del mundo “en desarrollo” intentó, tardíamente y de distintos modos, remedar un parte estos modos de construcción nacional, crecimiento económico y logro de mayor equidad (es el caso, como ya se ha visto, de América Latina).

A partir del último tercio del siglo pasado, el proceso de globalización económica financiera planteó primero grandes restricciones a estos procesos de construcción nacional, forzó luego involuciones de variado tipo en los niveles de equidad previamente alcanzados (en especial, a partir de los años 80), para terminar por “poner en cuestión” la capacidad de los Estados-nación para gestionar con cierto grado de autonomía los respectivos procesos económico-sociales. Este contexto favoreció además la caída de los regímenes de “socialismo realmente existente” en Europa oriental, suceso crucial que al terminar –precisamente a fines de los 80- con la fase de “competencia” de los dos grandes sistemas socioeconómicos alternativos y con la “détente” nuclear-geopolítica, liberó aún más las fuerzas globalizadoras del gran capital transnacional y entronizó la unipolaridad militar-cultural de los EEUU.

En la fase actual, en suma, los Estados-nación tienen menos margen de acción, sobre todo en las naciones relativamente pequeñas. Gana creciente peso, por las mismas razones, el plano de la acción concertada entre naciones, como posible “escudo protector”, en primer lugar, y –deseablemente- como actor colectivo con iniciativa propia, en una segunda posible segunda etapa que todavía no madura. El tercer nivel potencial de acción requerido por las presentes circunstancias y sus perspectivas es el propiamente global, por el momento hegemonizado por los países centrales.

El Estado-nación está sujeto entonces a desafíos mayúsculos por parte del proceso de globalización y de las fuerzas de los poderes económicos crecientemente concentrados. Hasta dónde van a llegar estos desafíos, no podemos saberlo. Sí está claro que ya están erosionando seriamente la fortaleza de los fiscos nacionales (Tanzi, 1995).

Los países desarrollados tienen mayor capacidad de defenderse, por varias razones; la principales parecen ser la institucional y el menor desbalance en la asimétrica relación Estado-nación / poder económico de alcance global. Ellos controlan, en buena medida, los “paraísos fiscales” que erosionan en especial a los Estados-nación más débiles del sur. También pueden regular, en cierta medida, la erosión que les generan a sus fiscos los “paraísos” que tienen bajo su control institucional básico y pueden intentar fijar algunos límites a tal erosión. Estos países lo hacen periódicamente: aflojan y aprietan el collar, alternativamente. Pero hasta el momento no han puesto ningún límite significativo a la erosión que ese sistema acarrea a los sistemas fiscales “del sur”.

Erosión que resulta, por ejemplo, del flujo de los capitales que fugan hacia la banca transnacional –con matrices en esos países- y que, en consecuencia, proveen a sus economías un financiamiento más fluido y a menor costo –para sus residentes y empresas- que el que resultaría de un sistema global que limitase la evasión que deteriora, especialmente, a los sistemas económicos y fiscales más débiles (Gaggero y Casparrino, 2007). Esta erosión parece creciente, a partir de la expansión de este sistema de “paraísos” infranqueables y de la imposibilidad del acceso a información relevante para el control fiscal nacional por parte de los pocos países “del sur” que ejercen alguna presión a favor de ese intercambio. Con el objetivo de intentar recuperar recursos de empresas (transnacionales y locales) y de ciudadanos y residentes ricos que “fugan” capitales y/o utilizan las facilidades para la evasión y la elusión tributaria que brindan los “paraísos fiscales”, con gran libertad. En este contexto, los derechos de propiedad tienden a volver a ejercerse en la economía global –en los hechos y más allá de las legislaciones y regulaciones nacionales- de un modo “absoluto” (tal como los definió la Convención de 1791). Esta tendencia muestra también una evidente asimetría: el ejercicio de los derechos de propiedad resulta tanto menos condicionado cuanto mayor sean las debilidades relativas de la “sociedad civil” y el Estado-nación de que se trate.

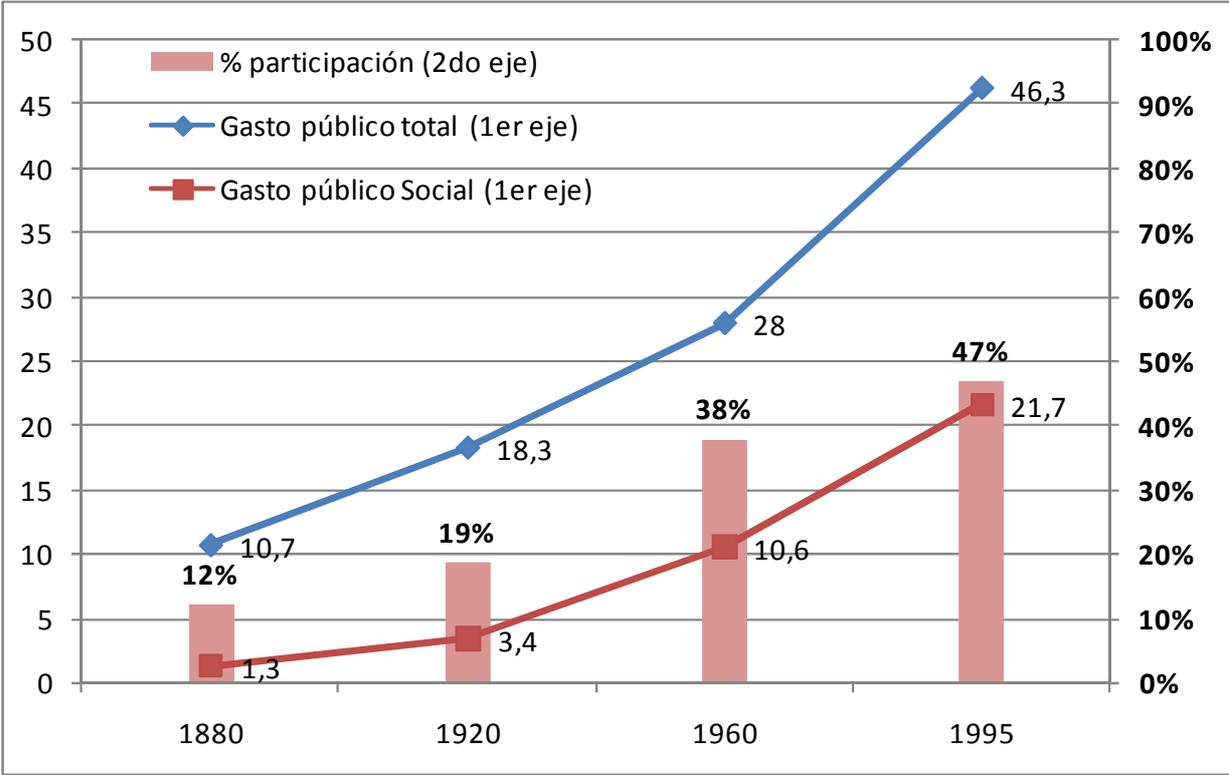
Se presentan interrogantes muy grandes acerca del modo o la eficacia con que los países “del sur” puedan hacer frente al presente proceso de globalización, que tiende a debilitar aún

más a sus ya precarios sistemas fiscales nacionales. Deben destacarse, sin embargo, los márgenes relativamente mayores que han sabido ganar, en la última mitad del siglo pasado, los países-continente (China, India y Brasil) y algunas economías exitosas de Asia del Sur y Oriental. Y en los últimos años, aunque con serios interrogantes acerca de la sustentabilidad del escenario que los favorece, los que benefician a los países exportadores de *commodities* (en especial, de energía y alimentos). Como contrapartida de esto último, los preexistentes procesos de hambruna han comenzado a acentuarse en grandes áreas del “sur”.

Los residentes en Argentina, para plantear el ejemplo de un país de “desarrollo intermedio”, mantienen en el exterior activos por un valor aproximado a los 150 mil millones de dólares, similar al monto de la deuda externa acumulada en cabeza del sector público (Gaggero, Casparrino y Libman, 2007). Activos que prácticamente no tributan ante el fisco. La agencia tributaria nacional argentina (AFIP) hizo una encuesta hace unos pocos años y estimó que, a lo sumo, el 15% de los patrimonios que estaban fuera del país eran declarados para el pago del impuesto patrimonial nacional (obviamente, los flujos de renta ligados a tales patrimonios tampoco eran declarados). No se registra hoy acción alguna relevante del Estado nacional argentino orientada a tratar de forzar los límites informativos e institucionales que generan una situación tan asimétrica, de tanta debilidad y creciente peligrosidad.

No se detectan tampoco iniciativas regionales significativas. El MERCOSUR no ha incluido en su agenda regional estos temas como una cuestión central. Tampoco está claro lo que pueda intentar corregir en este campo el conjunto del G24, en una escala global.

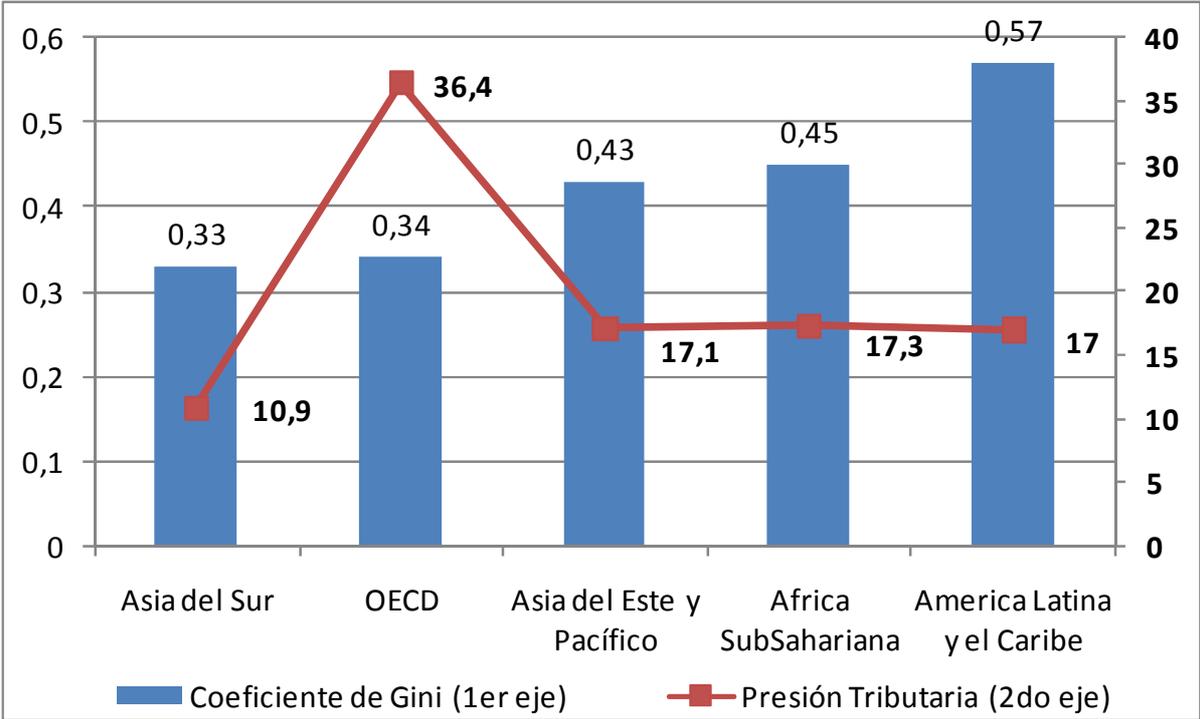
Gráfico 4: Evolución del gasto público total y social para promedio de países desarrollados (en porcentaje en términos de PIB)



Fuente: Alberto Barreix y Jerónimo Roca (2007)
http://www.itdweb.org/documents/Impuesto_a_la_Renta_Dual_Revista_Cepal_08.pdf

Países incluidos en el promedio: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido

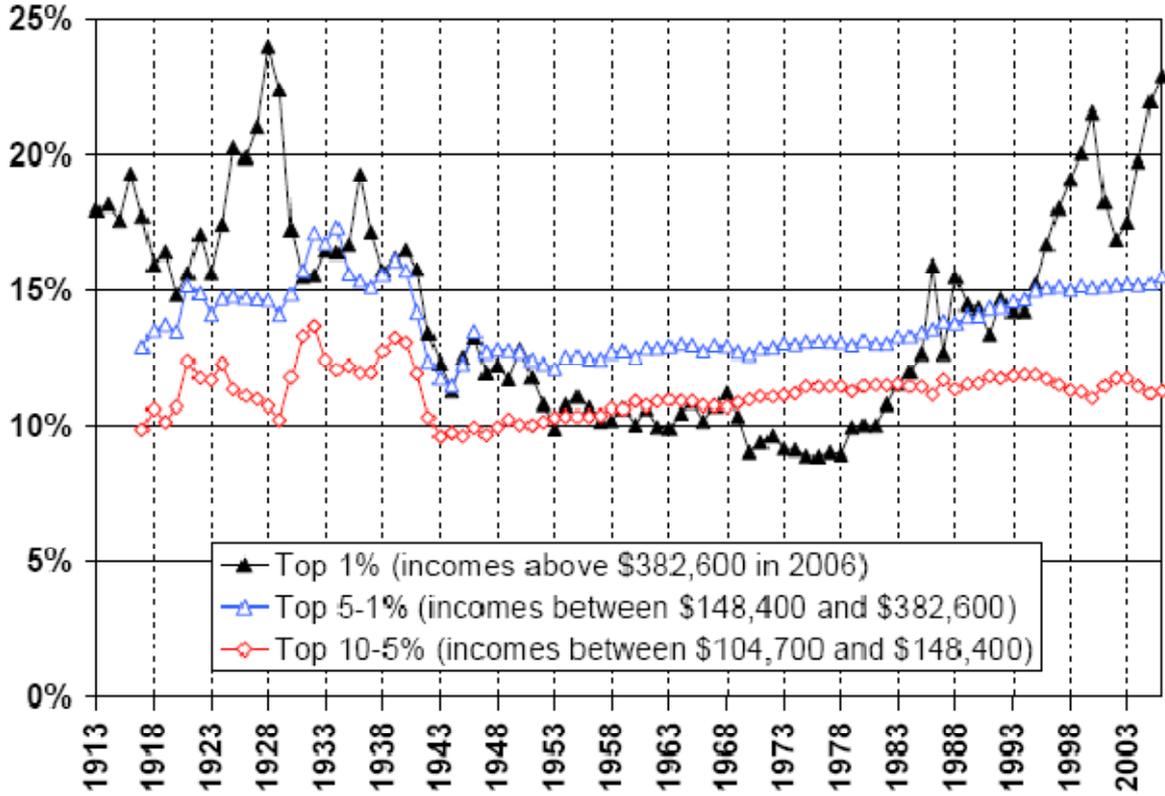
Gráfico 5: Presión tributaria y Coeficiente de Gini: Comparación internacional (Año 2005)



Fuente: Gomez Sabaini y Cetrángolo (2008)

http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/Oscar_Cetrangolo_y_Gomez_Sabaini_seminario_CEPAL.pdf

Gráfico 6: Descomposición del decil superior del ingreso de Estados Unidos en tres grupos (1% - 5 a 1% - 10 a 5%; 1913 a 2003)



Fuente: Saez (2008) en base a una actualización del documento de Piketty y Saez (2003)

5.- Esbozo de una reforma fiscal para Argentina

Volviendo a la situación local –antes del cierre del trabajo con una sección final acerca de las perspectivas globales- las circunstancias argentinas plantean desafíos a la política fiscal en tres planos igualmente cruciales: el macroeconómico; el de los bienes públicos y la redistribución de ingresos; y el de la competitividad. Se presentará un breve esbozo de reforma para encarar estos desafíos, siguiendo los lineamientos de un texto redactado por el autor para el “Plan Fénix” (2006) a partir de una reflexión colectiva de un grupo de especialistas nacionales en cuestiones fiscales, luego de unas reflexiones necesarias acerca de las cuestiones de la distribución “primaria” y “secundaria” (y su intervinculación).

Se ha visto en las secciones precedentes que los procesos redistributivos han resultado en Occidente, en general, de una larga y ardua tarea de construcción histórica por parte de las sociedades que han logrado relativamente altos estándares de bienestar y equidad, como consecuencia de la activa (pertinaz, puede decirse) participación de sus clases, segmentos sociales y asociaciones de diverso tipo. En suma, un proceso de edificación y defensa de nuevas instituciones que permitieron alcanzar y sostener tales estándares en un arduo proceso de avance y consolidación de tipo cultural.

Resultan poco frecuentes, en cambio, los casos de “saltos históricos” que hayan logrado subsistir. Y menos frecuentes aún los casos de “retrocesos históricos” traumáticos –valen, en principio, los ejemplos paradigmáticos de Rusia en el antiguo “campo socialista” y de Argentina entre los países “en desarrollo”- que parecen tender a consolidarse estructuralmente también sobre la base de procesos de involución similares (aunque inversos) a los analizados por las hipótesis “culturales” que parecen explicar los avances progresivos de la distribución en Occidente (Weber y Widlavsky, 1983).

En cuanto al conjunto de políticas públicas apropiadas, varían de acuerdo a los respectivos procesos históricos y diferencias estructurales de las sociedades nacionales. En aquellas donde los mercados juegan un papel de alguna relevancia resulta importante, a efectos tanto analíticos como argumentativos, distinguir entre los procesos y políticas que definen la distribución denominada “primaria” de los que operan en la fase “secundaria”. La “primaria” es, de acuerdo a la literatura, la fase de la distribución que resulta de la interacción de los mercados, la “sociedad civil” (u “organizaciones del pueblo”) y el Estado, con sus intervenciones y regulaciones de todo tipo, excepto la “propia fiscal” (vale decir, la que se realiza a través de la recaudación de impuestos y otros ingresos públicos y de la asignación del gasto público). La segunda, la “secundaria”, se refiere entonces a la “corrección” –usualmente progresiva- que realiza la acción fiscal del Estado a la “distribución primaria”, bastante inequitativa en todas partes (aún en los países más progresivos de Occidente, p.e. los países escandinavos de Europa).

Ahora bien, resulta vital para alcanzar un cierto grado de equidad en una sociedad que se opere con vigor en ambos planos de la distribución. Ello es así porque la historia parece mostrar que allí donde la “distribución primaria” tiene características extremas (“salvajes”) es más limitada la corrección “secundaria” posible. Muy esquemáticamente, esto tendría dos razones principales, en planos diferentes. Por un lado, se plantea un problema de limitación instrumental dado que la capacidad de “corrección fiscal” no es ilimitada (en cuanto a la medida en que resulta capaz de modificar la regresividad “primaria”). Por el otro, en las situaciones de extrema inequidad “primaria” se plantea usualmente un problema de “correlaciones de fuerza” en el plano socio-político muy desfavorables para las mayorías, ya que los actores y procesos que definen tal grado de regresividad “primaria” tendrán también capacidad para bloquear las eventuales reformas fiscales (tributarias y del gasto público) que podrían mitigarla, al menos en parte, en la fase de redistribución “secundaria”.

Una agenda relevante de las políticas públicas “pro-equidad” en el plano de la “distribución primaria” debería incluir, entre otros temas relevantes, los siguientes: control democrático y diversidad en el área de los medios masivos de comunicación; regulación eficiente de los mercados no competitivos y eficaces políticas antimonopólicas; políticas laborales progresivas; control de la concentración de la propiedad de la tierra y de la propiedad empresaria (redistribución de riqueza donde sea necesario; pero debe tenerse muy en cuenta que, una vez concentrada la propiedad, resulta muy difícil redistribuirla). Una cuestión crítica central en la definición de la distribución “primaria” en una sociedad es, “antes” del rol que puedan jugar las políticas públicas mencionadas, la de los valores predominantes en tal sociedad, la propiamente “cultural” (una esfera que resulta de la historia previa y en la cual, usualmente, se verifican muy lentos procesos de cambio).

Para completar esta introducción debe recordarse que en la fase “secundaria” lo que resulta clave para lograr más equidad es el nivel y la estructura (que define su distribución) del gasto público. Obviamente, el nivel del gasto está determinado por el nivel de la presión tributaria. A su vez, este último resulta – en última instancia- función del grado de progresividad de la estructura de los ingresos públicos: a mayor progresividad, más alto nivel de recaudación potencial. En síntesis, la estructura de la recaudación tributaria hace posible una mayor equidad, no tanto como consecuencia directa de la misma –su aporte “directo” es relativamente menor o inexistente, como es el caso de la mayor parte de los países de América Latina-, sino a través de la gestión del gasto público, cuyo nivel resulta por ella determinado (ver Tablas 1 y 2).

Ahora sí, se puede abordar -sobre bases conceptuales firmes- la cuestión de los cambios fiscales necesarios en Argentina para hacer frente a los tres desafíos mencionados al principio de esta sección: el macroeconómico; el distributivo; y el de la competitividad.

En primer término debe situarse, sin duda, el indispensable aporte que la política fiscal debe hacer a la sustentabilidad macroeconómica de mediano y largo plazo. Los éxitos logrados en los últimos años en la mejora de los ingresos públicos y la consecuente generación de fuertes excedentes fiscales -que han permitido, a la vez, hacer frente a los servicios de la deuda, al gasto social y a crecientes inversiones en infraestructura- deben consolidarse hacia el futuro. Esto supone la necesidad de políticas de mediano plazo que se anticipen a una posible reversión del ciclo económico. La aceleración inflacionaria del último bienio (2006-2008) requiere, por otra parte, una especial revisión de la política fiscal, que apunte a un tiempo a desalentarla a través del control del gasto público total y a definir cambios en su estructura que aseguren que tal control no resulte en impactos regresivos sobre la distribución del ingreso (si fuera posible, habría que perseguir lo contrario). Esto supone encarar múltiples reformas, tanto en el campo de los ingresos como en el de la estructura y la gestión del gasto. El compromiso estratégico que han asumido de modo explícito las autoridades nacionales es reducir el endeudamiento neto y, a la vez, resituar al Estado como palanca de desarrollo, regulador y árbitro eficaz e instrumento clave para alcanzar las metas de equidad sin las cuales no habrá progreso económico ni bienestar. En las condiciones de Argentina el cumplimiento simultáneo de estos objetivos sólo resultaría posible con una política fiscal consistente, especialmente vigorosa y eficaz.

En segundo lugar, la revalorización del conjunto de bienes públicos que el Estado debe proveer -en particular, los asociados a la salud, la educación, la protección laboral y la previsión social- y más allá de ellos, la de las transferencias adicionales indispensables para alcanzar mayor equidad socio-económica, plantean demandas especialmente exigentes al sistema fiscal. Tanto como consecuencia de la mayor presión tributaria necesaria y de los cambios en la estructura de la imposición que deberían encararse, en un horizonte de mediano y largo plazo, como de los específicos desafíos que supone para la gestión presupuestaria y la administración pública (en todos los niveles de gobierno). El imperativo de reequilibrar la distribución de los ingresos y la demanda de mayor gasto consolidado

futuro apuntan, necesariamente, en la misma dirección en materia de ingresos públicos: debería fortalecerse la imposición sobre las rentas personales y los patrimonios (reintroduciéndose, además, el impuesto “a la herencia” y las donaciones a título gratuito) y, por el contrario, atenuarse la carga sobre los consumos de carácter masivo (los suntuarios serían gravados en mayor medida). Deberían integrarse las rentas de cualquier origen en cabeza de las personas físicas con el objeto que el impuesto a las ganancias recaiga sobre todas ellas (sin excepciones relevantes). Un proceso de este tipo demandaría el previo “cierre” de los canales de elusión hoy existentes que son usados por los sectores de mayores ingresos para eludir sus obligaciones tributarias, muchos de los cuales descansan en las debilidades de la gestión orientada a la efectiva aplicación del criterio de “renta mundial” vigente en Argentina (un ejemplo relevante es el brindado, en los últimos años, por la proliferación de “fideicomisos” de todo tipo, incluidos los que se constituyen en “paraísos fiscales”). .

En tercer término, las reformas fiscales resultan ineludibles para darle mayor competitividad a la economía, en todos los planos en los que la gestión estatal resulta sustantiva. En el tributario, a través de una reducción sustancial de la evasión y la elusión que permita –a la vez- terminar con un proceso histórico de “selección perversa” de agentes económicos basado en una alta “brecha de deslealtad empresaria” y, vía reducción de alícuotas (en especial en el IVA), estimular las actividades económicas internas. Complementariamente, la eliminación de las exenciones que hoy benefician a las actividades financieras y especulativas y el aumento de la presión sobre las personas con alta capacidad contributiva, permitiría terminar con una asimetría que hoy daña a las empresas (en especial a las pequeñas) y a las actividades productivas. En el plano del gasto, una mayor eficacia administrativa y reguladora del Estado, una dirección más eficiente y racional de sus subsidios, una más alta y eficaz inversión pública y una mejor y más equilibrada coordinación regional constituirían otras tantas asignaturas estratégicas indispensables.

Para que reformas tributarias de este tipo puedan practicarse en Argentina se plantean, en principio, dos requisitos insoslayables y estrechamente vinculados entre sí: legitimar la imposición a través de una mayor eficacia y transparencia del gasto público; y afirmar gradualmente, al mismo tiempo, la “ciudadanía fiscal”, tan débil en Argentina. Resulta insoslayable la simultánea afirmación, en los hechos, de la disposición (y capacidad) estatal para “imponer”, en última instancia y quebrando, dentro de la ley, la resistencia de los más “remisos”. Como muestra evidente de las dificultades que deben ser enfrentadas a este respecto, valen: i) el reciente levantamiento de los grandes propietarios “del campo”, con el auxilio de los pequeños, bajo la consigna “sectorial” de que no se permitirá que el Estado “les meta la mano en el bolsillo”; y ii) los sucesivos embates de las máximas autoridades de la Confederación General del Trabajo contra el tributo sobre las ganancias, con el argumento de que se trata de un “impuesto sobre el salario” y por lo tanto debería ser eliminado. No resulta, por cierto, una paradoja menor –ni un obstáculo insignificante- que la objetiva necesidad de mayor progresividad en Argentina aparezca desafiada a la vez por las patronales agropecuarias y los sindicatos obreros.

Una necesaria contracara de los cambios tributarios requeridos son, entonces, las reformas orientadas a dar mayor eficacia y transparencia a la gestión presupuestaria en todos los niveles de gobierno, en el marco de un escrupuloso cumplimiento de las estipulaciones constitucionales (incluyendo la indispensable apelación, en ciertos casos, a las nuevas instancias de consulta habilitadas por la reforma de 1996) y el adecuado funcionamiento del régimen republicano y federal de separación de poderes.

Los presupuestos públicos no alcanzan a reflejar hoy siquiera lo que se gasta (ofrecen un parcial panorama “financiero”), cuando deberían expresar con claridad qué se hace con los recursos públicos asignados (la perspectiva de las “necesidades públicas”). Resulta

entonces indispensable un cambio en la visión del Estado: el paso del “Estado gastador” al “Estado prestador de servicios”.

Se requiere, para ello, de un sistema de planificación que brinde un marco a la definición de las políticas a impulsar y a la posterior asignación de los recursos necesarios. Junto con una mayor flexibilidad gestional en la administración, adecuada a la singularidad de cada organismo. Y la introducción de sistemas de premios y castigos para las instituciones y los funcionarios, los “gerentes públicos”. En cuanto a la evaluación de los resultados, resulta también indispensable el buen funcionamiento de un sistema de seguimiento y monitoreo que verifique si el impacto previsto de la prestación de los bienes y servicios públicos se ha alcanzado y que, en caso contrario, permita introducir a tiempo rectificaciones (y también penalidades, cuando corresponda).

El escenario económico global y también el local –a pesar de las dificultades que se presentan desde fines del año 2006- parecen, en principio, favorables para dar inicio a una reforma tributaria en Argentina. La trayectoria de crecimiento –que podría quizás sostenerse hacia adelante a altas tasas, aunque no tanto como las verificadas en el último quinquenio- y la presente holgura fiscal relativa (en términos históricos) constituyen todavía –a pesar de las amenazas- contextos favorables para encarar un proceso de transformaciones fiscales.

Cabe referirse a algunas moralejas políticas relevantes para terminar de cerrar este esbozo “reformista”: i) se necesita fuerte voluntad política “arriba”, para “barajar y dar de nuevo” en el campo de la redistribución (tanto “primaria” como “secundaria”); ii) también una amplia coalición político-social que reclame y respalde el cambio; y iii) cierta voluntad de arribar a un compromiso que evite las “rupturas” por parte de los “poderes fácticos” (tan acostumbrados a “no contribuir” en Argentina). Las circunstancias históricas recientes de la Argentina, revisadas en la sección 3 y consolidadas durante un largo período, acarrearán dificultades extraordinarias para todo intento de concreción de las reformas necesarias. Se trata entonces de unas condiciones de muy difícil aunque quizás no imposible materialización, si pudiese volverse a creer que “la arena de la playa está en las calles, debajo de los adoquines” (*graffiti* parisino, 1968).

Tabla 1: Efectos distributivos de la política fiscal en países de la OCDE (Gini antes y después de impuestos y transferencias)

País	Antes de impuestos y Transferencias (1)	Después de impuestos y transferencias (2)	Importancia de la acción fiscal (3)=(2-1)/1
Dinamarca	0,420	0,217	-48,3%
Suecia	0,487	0,230	-52,8%
Finlandia	0,392	0,231	-41,1%
Holanda	0,421	0,253	-39,9%
Japón	0,340	0,265	-22,1%
Bélgica	0,527	0,272	-48,4%
Alemania	0,436	0,282	-35,3%
Australia	0,463	0,306	-33,9%
EE.UU.	0,455	0,344	-24,4%
Italia	0,510	0,345	-32,4%

Fuente: Gomez Sabaini y Cetrángolo (2008) en base a De Ferrantis y otros (2004).

http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/Oscar_Cetrangolo_y_Gomez_Sabaini_seminario_CEPAL.pdf

Tabla 2: Efectos distributivos de la política fiscal en América Latina (Gini antes y después de impuestos)

País	Año	Indicador bienestar	Cobertura	Gini Pre impuestos	Gini Post impuestos	Variación del Gini
Argentina	1997	IFE	IN, IP, IM y SS	0,548	0,567	3,5%
Brasil	2000-01	IFE	IN, IP, IM y SS	0,581	0,579	-0,3%
Chile	1996		IN	0,488	0,496	1,6%
Costa Rica	2000	ITF	IN y SS	0,482	0,483	0,1%
Ecuador	1998-99	IFE	IN	0,663	0,670	1,1%
El Salvador	2000	ITF	IN	0,502	0,517	2,9%
Honduras	2000	ITF	IN e IM	0,543	0,571	5,3%
México	1989			0,506	0,550	8,7%
Nicaragua	2000	ITF	IN	0,510	0,692	35,7%
Panamá	2003	IFE	IN, IM y SS	0,564	0,583	3,5%

Fuente: Gomez Sabaini y Cetrángolo (2008)

http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/Oscar_Cetrangolo_y_Gomez_Sabaini_seminario_CEPAL.pdf

Referencias:

ITF: ingreso total familiar;
 IFPC: ingreso familiar per cápita;
 IFE: ingreso familiar equivalente.
 IN: Impuestos nacionales;
 IM: Impuestos municipales.
 IN: Impuestos nacionales;
 IP: Impuestos provinciales o estatales;
 IM: Impuestos municipales;
 SS: Seguridad Social.

6.- ¿Habrá cambios globales positivos?

El presente curso de la globalización y la sustancial desregulación de los capitales financieros tienen, vía las inevitables crisis a las que someten periódicamente a nuestros países, un impacto regresivo crecientemente destacado por la literatura económica (Eatwell y Taylor, 2006). Existe una serie de temas cruciales que son de alcance -como potencial, al menos- global, no nacional: la regulación financiera global pendiente, por ejemplo, que por el momento parece imposible; la concreción de una posible organización tributaria mundial, también; el intercambio efectivo de información crucial para el control fiscal nacional, impracticable en la actualidad; y muchos otros. La actual crisis y “desorganización” del sistema global parece, por el momento y a pesar de las amenazas que se ciernen, tan ventajosa para el mundo desarrollado -a costa de la fiscalidad y de los niveles de equidad en el resto del mundo- que cualquier cambio significativo positivo suena hoy todavía a utopía inalcanzable.

El presente curso del proceso de globalización alienta visiones bastante pesimistas, como la de Z. Bauman (2005):

“Si el principio de soberanía de los estados-nación está definitivamente desacreditado y se lo ha eliminado de los estatutos del derecho internacional, si el poder de resistencia de los estados se ha quebrado a tal punto que ya no es necesario tomarlo en cuenta en los cálculos de los poderes globales, el reemplazo del ‘mundo de naciones’ por un orden supranacional (un sistema político global de frenos y equilibrios destinado a regular las fuerzas económicas globales) es sólo una de las posibilidades –y, desde la perspectiva de hoy, no la más segura-. La difusión en todo el mundo de lo que Pierre Bourdieu ha llamado la ‘política de la precarización’ tiene iguales posibilidades de imponerse.”

En una perspectiva más optimista, sin embargo, la agenda de las cuestiones significativas debería tender a ser, cada vez más, una agenda global; este proceso debería darse también en materia fiscal. Esto no quiere decir que, entretanto, los Estados nacionales no puedan hacer nada. Sí pueden hacer; usualmente, bastante más de los que hacen (ver la sección precedente acerca del potencial de reformas en Argentina, como ejemplo relevante). La paradoja actual es que la mayor parte de ellos “se quedan” en sus políticas y gestiones político-administrativas (locales, regionales y globales) mucho más “acá” de los límites que fija el sistema globalizado (los límites “de hecho y de derecho”). En otras palabras, las acciones gubernamentales no apuntan a “tentar”, en general, los límites que la cruda realidad plantea.

Parece verificarse hoy entonces, a propósito de estas cuestiones, “el peor de los mundos”.

Insuficiente acción nacional, por un lado, que “no tienta los límites”: el caso argentino y el del MERCOSUR resultan muy claros a este respecto. Tanto las normativas tributarias como las prácticas administrativas están lejos de las fronteras que plantea esta asimétrica situación global y tampoco se acometen iniciativas comunes (regionales) de significación. En el mejor de los casos, éstas parecen muy marginales todavía.

Por otra parte, ya ha sido señalado, son nulas o muy escasas y poco significativas las iniciativas de carácter global, de cara a los graves desafíos que están planteados.

A los que deben sumarse los debidos a la cuestión ambiental, que quizás sean los que –en definitiva- terminen suscitando, es de esperar que sin demora adicional, una reacción a escala global. Incluso en el campo fiscal, dada la envergadura de los recursos necesarios para hacerles frente y la asimetría de los impactos territoriales y humanos esperables.

Esta eventual reacción global debería llevar, necesariamente, a una redefinición de los derechos de propiedad. Los futuros derechos de propiedad, los compatibles con las acciones necesarias para tornar a nuestro ecosistema (ambiental y político-social) en más sustentable, tendrán que ser -muy probablemente- bastante “limitados” en comparación con los presentes. Deberían ser, quizás, más parecidos a los que diseñó Robespierre para la Convención de 1793.

Resulta claro, a la vez, que una eventual acción global a favor de una mayor equidad económico-social requiere también de una limitación de los derechos de propiedad. Tal como lo requirió, en su momento, el proceso de avance progresivo al interior de los Estados-nación avanzados de Occidente. En perspectiva, estas eventuales limitaciones ya no podrían ser una cuestión meramente “nacional”, sino una parte sustantiva de la “agenda global”.

La pregunta final relevante parece ser, en consecuencia: ¿Cuál es, o será, el “motor” que podría empujar a la humanidad en las direcciones requeridas para alcanzar cierta racionalidad y justicia globales?. El “motor social” hoy no se ve. El mundo que antes se ha descrito, el que empujó en el pasado a los Estados-nación de Occidente hacia la progresividad, no tiene retorno. Cuando se mira alrededor, las presiones “sociales” parecen venir hoy de fuentes muy distintas de los viejos sindicatos y partidos políticos de masas de Occidente. En contraste, asoman algunas organizaciones del islamismo, sectores católicos y religiosos en general, y esbozos de una “sociedad civil global” (en sus versiones “altermundista”, “ambientalista” y otras) que conservan cierto “empuje” solidario o igualitario y cierta conciencia de los desafíos globales, por resorte de sus escalas de valores y matrices socio-políticas (de gran heterogeneidad).

Por otra parte, los Estados nacionales enfrentan hoy crecientes problemas de legitimidad, como consecuencia de variados factores: la cuestión de la crisis en el crucial plano de los “político-simbólico” (la propia “promesa de futuro común venturoso que le dio origen y lo legitimó); su creciente impotencia ante los múltiples problemas cuya solución sus ciudadanos demandan; las graves cuestiones derivadas de la crisis de representación de las fuerzas que los conducen (la “crisis universal de la política”); la rampante (al menos, en su visibilidad) corrupción que los debilita adicionalmente; los procesos de burocratización que afectan a sus cuadros y organizaciones, cada vez más alejados del “modelo weberiano” de agente estatal; y la, en apariencia, cada vez más extendida pasividad y fraccionamiento de la “sociedad civil”, que no logra pujar con eficacia a favor de la “responsabilización” estatal.

En suma, parece presentarse la paradoja de un mundo que -en algunos planos- requiere de una creciente intervención y regulación estatal y muestra, a un tiempo, los señalados signos de la decadencia de su gestión (para peor, en un contexto donde se verifica también cierta anomia de sus “sociedades civiles”).

A la limitada dinámica político-social global “pro-equidad” debe sumarse, además, el daño que ha causado al esbozo del único poder político global pre-existente –el de las Naciones Unidas- su reciente deslegitimación, y la de sus organismos-satélite, como consecuencia del curso “unilateral” de la potencia norteamericana y de la severa crisis de buena parte de sus sistemas de ideas.

Ante el escenario arriba esbozado, frente a la aparente ausencia de “motores” significativos, se ha mencionado como hipótesis “movilizante” a la cuestión medioambiental. Por su criticidad, porque quizás la reacción global pueda verificarse -en esto puede irle la vida también a muchos privilegiados ubicados en el primer “centil” de ingresos- cuando se entienda la magnitud del desafío ecológico. Vale decir, cuando se comprenda cabalmente que la amenaza parece ser efectiva y de plazo perentorio.

Quizás, puede conjeturarse, la necesidad de atender con chances de éxito a estos desafíos sea lo que termine definiendo una agenda fiscal a nivel global. Una circunstancia ineludible sería, en tal caso, que tal agenda sólo podría ayudar a la humanidad a limitar las pérdidas que, por falta de prevención, generarían los impactos esperados del desafío ambiental. No se trataría, en principio, de una agenda que pudiera brindar mayor progresividad en comparación con la presente realidad inequitativa del mundo. Sólo de la mera posibilidad de intentar mitigar, del mejor modo posible, la brutal regresividad que resultaría de tales impactos ambientales en términos de millones de muertes eventualmente evitables.

Buenos Aires, agosto de 2008

Referencias bibliográficas

- Barro, R., "Desigualdad y crecimiento: revisión", *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, 2007.
- Bauman, Z., "Modernidad líquida", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005
- Bunge, A., "Una Nueva Argentina", Hyspamérica, Buenos Aires, 1984.
- Cetrángolo, O. y Gómez-Sabaini, J.C. (compiladores), "Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas", CEPAL, Santiago de Chile, 2006.
- Eatwell y Taylor, "Finanzas Globales en Riesgo", Fondo de Cultura Económica/CEFID-AR, Buenos Aires, 2006.
- French-Davis, R. y Stallings, B. (editores), "Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973", Ediciones LOM-CEPAL, Santiago de Chile,
- Gaggero, J., "La cuestión fiscal bajo la convertibilidad (1991-2001)", ponencia presentada en las "Jornadas de Historia Económica" organizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica (San Martín de los Andes, Argentina, octubre de 2004) y publicada en la Revista "Realidad Económica", N°207, diciembre de 2004.
- Gaggero, J., "La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma", en colaboración con F. Grasso, CEFID-AR, Documento de trabajo N°5, julio de 2005.
- Gaggero, J., "La cuestión tributaria en Argentina: el caso de un retroceso histórico", ponencia presentada ante el XIV Congreso Internacional de Historia Económica (Helsinki, agosto de 2006).
- Gaggero, J., "La fuga de capitales. Historia, presente y perspectivas", en colaboración con C. Casparrino y E. Libman, CEFID-AR, Documento de Trabajo N°14, mayo de 2007.
- Gaggero, J. "Fuga de capitales y regresión fiscal.(Argentina, 1974-2006), en colaboración con C. Casparrino, ponencia presentada al I Congreso Latinoamericano de Historia Económica (Montevideo, diciembre de 2007).
- Krugman, P., "The conscience of a liberal", WW Norton & Company, NY, 2007.
- Magariños., M., "Diálogos con Raúl Prebisch", Banco de Comercio Exterior y Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Panitch, L., "Beyond the crisis of the tax State: from fair taxation to structural reform", en Maslove, Allan (ed.), "Fairness in taxation", University of Toronto Press, 1993.
- "Plan Fénix", "La inclusión social, el bienestar y la educación: imperativos para el desarrollo. Plan 2006-2010", Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires, 2006.
- Reig, E. J., "Impuesto a las Ganancias" (9ª edición), Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1996.

- Saez, E. ,*"Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States (Update using 2006 preliminary estimates)"*, University of California, Department of Economics, 2008.
- Sanguinetti, H., *"Robespierre, La Razón del Pueblo"* (estudio preliminar, selección, traducción y notas), EUDEBA, Buenos Aires, 2003.
- Sutcliffe, B., *"A more or less unequal world?.World income distribution in the 20th century"*, University of Massachusetts Amherst, PERI, Working Papers Series N°54, 2003.
- Tanzi, V., *"Taxation in an Integrating World"*, The Brookings Institution, Washington, 1995.
- Weber, C., y Wildavsky, A., *"A History of Taxation and Expenditure in the Western World"*, Simon and Shuster, NY, 1983.