

**LA PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA**  
**SU ORIGEN, APOGEO Y EXTRAVÍO**  
**(Y LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE)**

***Jorge Gaggero***

Documento de Trabajo N° 23 - Diciembre de 2008



DIRECTOR

GUILLERMO WIERZBA

INVESTIGADORES

ALEJANDRO BANZAS

MARÍA JOSÉ CASTELLS

JORGE GAGGERO

CLAUDIO GOLONBEK

FEDERICO GRASSO

ROMINA KUPELIÁN

RODRIGO LÓPEZ

HORACIO ROVELLI

ARIANA SACROISKY

ANDREA URTURI

CONSEJO ACADÉMICO

CARLOS CLERI

JUAN JOSÉ DEU PEYRES

ROBERTO FRENKEL

ALFREDO T. GARCÍA

MATÍAS KULFAS

## Índice

I.	<i>Robespierre, la progresividad y el derecho de propiedad</i>	4
II.	<i>La centralidad del impuesto sobre la renta en la modernidad</i>	7
III.	<i>La “anomalía argentina”</i>	9
IV.	<i>Las claves de la progresividad fiscal en Occidente (y los factores que la amenazan)</i>	16
V.	<i>Esbozo de una reforma fiscal posible en Argentina</i>	24
VI.	<i>¿Pueden esperarse cambios globales positivos?</i>	32
VII.	<i>La agenda relevante</i>	36
VIII.	<i>Referencias bibliográficas</i>	39

## ***PROGRAMA DE TRABAJO: "La inequidad en Argentina. Marco histórico y conceptual y políticas públicas relevantes"***

Este documento de trabajo constituye el primero de un programa cuya línea temática es la inequidad en Argentina. Para el desarrollo de este programa se ha diagramado un esquema de trabajo que, en principio, estará compuesto de dos etapas que –a su vez– comprenderán dos documentos cada una.

El trabajo que aquí se presenta reflexiona acerca de cuales han sido las tendencias históricas de la progresividad tributaria –globales, regionales y, particularmente, en Argentina– en tanto herramienta ineludible de política pública para la reducción de la desigualdad<sup>1</sup>. En la primera etapa de este programa se ha revisado también el marco teórico-conceptual acerca de la inequidad, la desigualdad y su interacción con los procesos de crecimiento económico, como así también los principales interrogantes y desafíos asociados a su medición (ver próximo DT dedicado a estas cuestiones).

En una segunda etapa y en tanto la disponibilidad de información relevante lo permita, se prevé hacer hincapié en la caracterización de la situación en Argentina, sus perspectivas (en el pertinente marco global y regional), para finalmente esbozar un conjunto de políticas públicas relevantes que pudieran proveer cambios positivos.

---

<sup>1</sup> 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 fue presentado en el X Encuentro Anual sobre "Globalización y los Problemas del Desarrollo" (La Habana, marzo de 2008) y una versión más desarrollada fue expuesta tanto en las 41<sup>as</sup> Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (Córdoba, Setiembre de 2008) como en las XXI Jornadas de la Asociación Argentina de Historia Económica (UNTREF, Buenos Aires, setiembre de 2008). El presente texto incluye nuevos tópicos y una ampliación sustancial de los contenidos de las versiones preliminares.

## ***I. Robespierre, la progresividad y el derecho de propiedad***

*“Hablaís también del impuesto, para establecer el indiscutible principio de que no puede emanar sino de la voluntad del pueblo o de sus representantes; pero habéis olvidado una disposición que el interés de la humanidad reclama: olvidasteis consagrar el principio del impuesto progresivo.” (Robespierre, 1793)*

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 de 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 meramente “republicana” de la

tributación establecida en 1791 e introducir 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 la renta 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 había 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 impuesto sobre la renta, el primero creado y desarrollado de un modo bastante consistente con estos principios, 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 un siglo después de la Revolución Francesa, como consecuencia de un reflujó 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).

## **II. La centralidad del impuesto sobre la renta en la modernidad**

*“Los esfuerzos para hacerse con los recursos para la guerra crearon estructuras de Estado que nadie había pensado formar.” (Tilly, 1993)*

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 que 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 incluían sendas “exposiciones de motivos” (“considerandos”) que ponían el 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 *default* 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; Magariños, 1991).

### **III. La “anomalía argentina”**

*“Se equilibró el presupuesto, se estableció el impuesto a la renta en la Argentina. Escribí yo el decreto-ley sobre el impuesto a la renta...Era un proyecto de 32 artículos. Tomé mi informe sobre el impuesto en Australia; me inspiré también en la ley chilena, que era bastante simple, y se hizo en muy pocas horas un decreto-ley.”* (Raúl Prebisch; en Magariños, 1991)

Resulta 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 al calor de la crisis y con una gran demora respecto de las necesidades de una economía en ascenso (Magariños,1991). 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 políticos 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 crear un amplio sistema de seguridad social, promoviendo 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 orden 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) oscilaba alrededor del 18% del PIB. En esos años, la imposición sobre las rentas recaudaba cerca de 5 puntos del PIB en Argentina, bastante más que en el resto de AL (sumando la del impuesto sobre las ganancias y la correspondiente al tributo sobre las “ganancias eventuales”; 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%, en promedio, durante el largo período de crisis económica y fiscal que transcurrió entre 1975 y 1990).

El modelo tributario argentino de fuerte redistribución logra sobrevivir durante casi dos lustros -digamos hasta mitad de los años ´60- al “primer peronismo”, cuando 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 AL; 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 del “primer plan quinquenal” del General Perón, así como de su política tributaria. Estos hechos contrastan con una visión tradicional en los EEUU y Europa, que lo hace a Perón un mero émulo de Mussolini.

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 AL. 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 cada vez más fuertes, frecuentes y destructivas que provocó un estancamiento de casi de treinta años de duración (1975-2002). La crisis se precipita definitivamente a mediados de los '70 y se verifican a partir de entonces un período de una década y media de altísima inflación que culmina en una hiperinflación, con un paralelo y creciente deterioro fiscal.

El sistema impositivo progresivo se derrumbó también a partir del '75. La combinación de una alta inflación, las eficaces 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. Hubo esfuerzos del primer gobierno democrático posterior al “Proceso” (1983-89) para restablecer cierta progresividad en el sistema impositivo. Sin embargo, estos intentos fueron largamente revertidos por la administración subsiguiente, de tal modo que a la caída de la convertibilidad (2001) 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), circunstancia que aún hoy pervive. En contraste, un débil impuesto a las ganancias se aplicaba -y se aplica aun hoy- en gran medida a las empresas, con un impacto muy limitado sobre las personas (sin incidencia significativa sobre los más ricos; una cuestión que se ha agravado durante los últimos años). 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, con una débil progresividad).

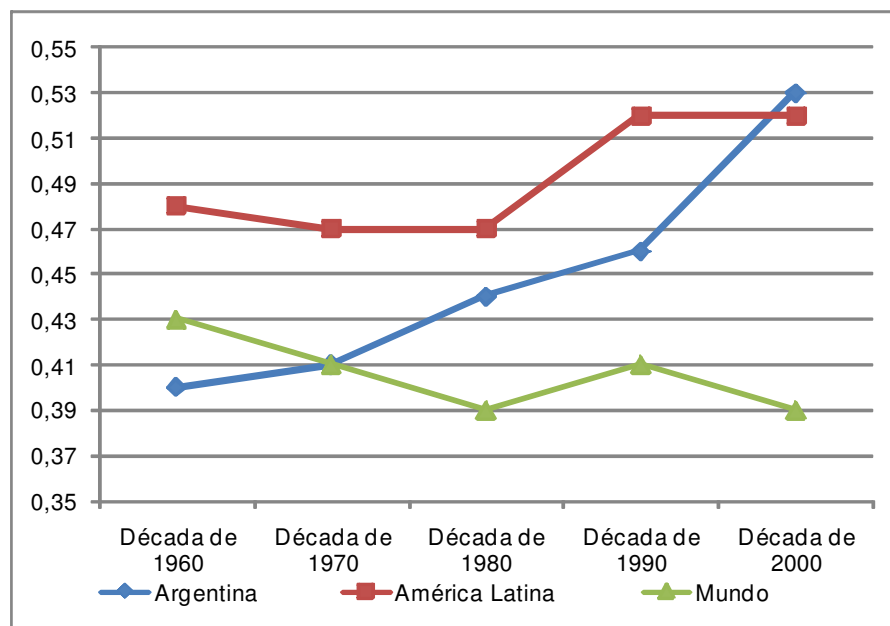
En la Argentina no están gravadas las ganancias de capital que obtienen las personas físicas. Esta es una circunstancia muy anómala a nivel mundial, y constituye la nota más provocativa del carácter extremadamente regresivo del sistema impositivo argentino (que lo distingue, por ejemplo, de los de Chile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

Se han realizado algunas correcciones positivas 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; aportaron mayor progresividad porque han gravado las ganancias extraordinarias de las exportaciones en momentos de precios favorables de las *commodities* que exporta la Argentina y tipo de cambio relativamente alto. Ha sido fuerte su aporte: más de dos puntos y medio del 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 ha explicado por este impuesto de impacto global progresivo (las denominadas “retenciones sobre 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).

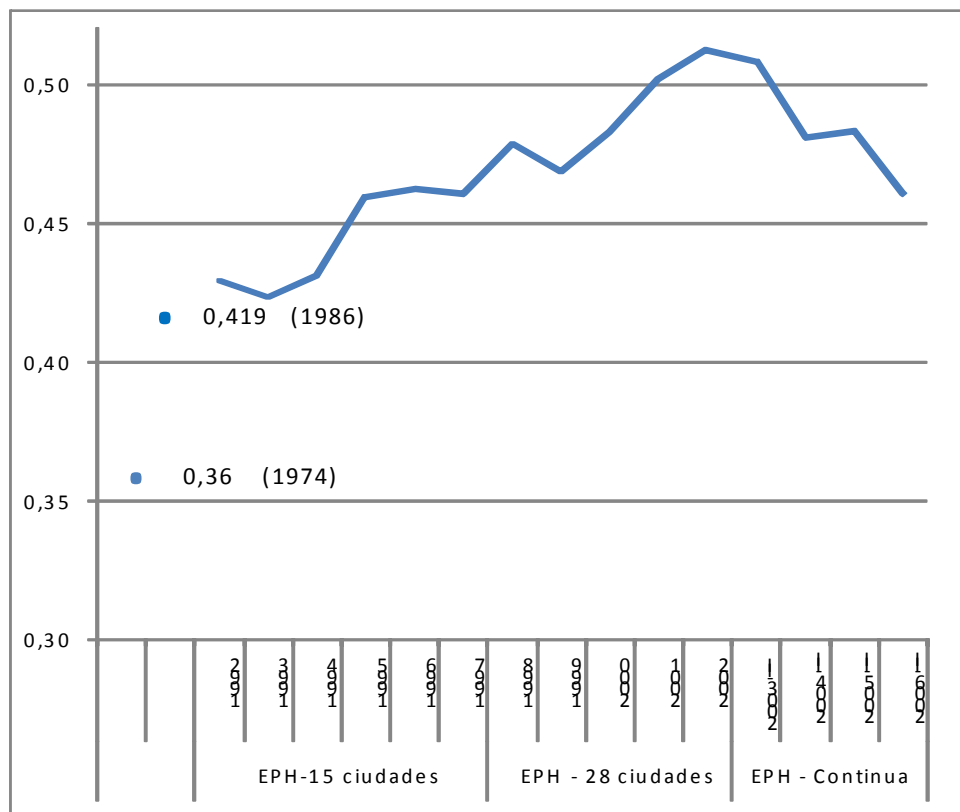
La “anomalía argentina” consiste, en rigor, en este proceso de “caída” desde el cenit alcanzado por el país, integrante del grupo de naciones “de desarrollo intermedio”, en los años cincuenta. Una “caída” que ha durado medio siglo. No se encuentra en la literatura otro caso histórico de tal deterioro 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)**

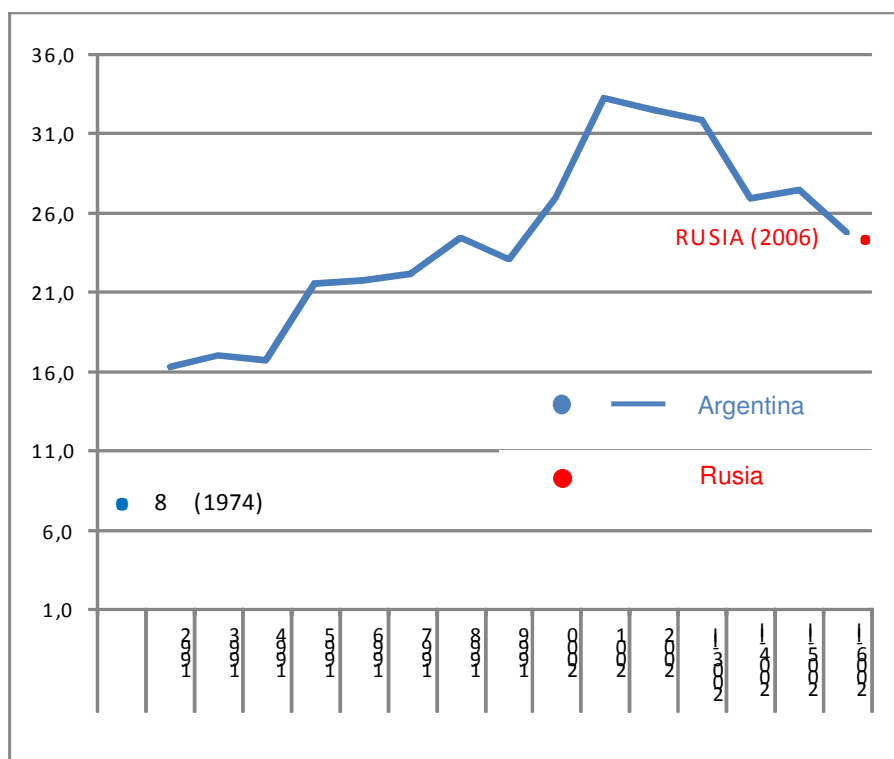


Fuente: elaboración propia sobre la base de Altimir (1986) y Altimir y Beccaria (2001)

[http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/estadisticas\\_arg/excels/desigualdad\\_arg.xls](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](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/estadisticas_arg/excels/desigualdad_arg.xls)

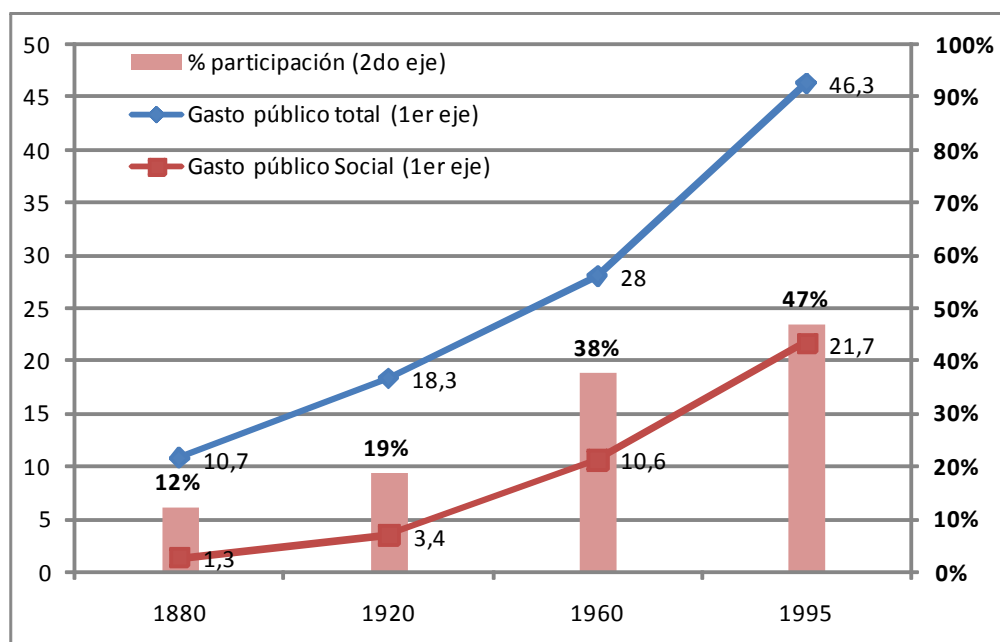
Nota: Los empalmes de 1998 y 2003, se considera como dato el correspondiente a la nueva metodología, en tanto que para la EPC continua el valor aplicado corresponde al segundo semestre del año

#### **IV. Las claves de la progresividad fiscal en Occidente (y los factores que la amenazan)**

*“Vivimos en el tiempo corto, el tiempo de nuestra vida...Las vibraciones cortas expresan lo que yo llamo la historia de los acontecimientos: políticos pero también económicos, culturales, sociales...Las coyunturas, también polivalentes, son fases más o menos largas, por ejemplo, esos años gloriosos, como dice Jean Fourastié, por prósperos, de 1945 a 1975...Pero, desde agosto de 1973, con el primer golpe petrolero y tal vez antes empezaron los años tristes, grises, negros, y a buen seguro no gloriosos: las vacas flacas se suceden y su desfile monótono e irritante amenaza con alcanzar el fin de nuestro siglo.” (Braudel, 1982)*

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, procura dilucidar por qué 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 parece resultar también la más interesante.

**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](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

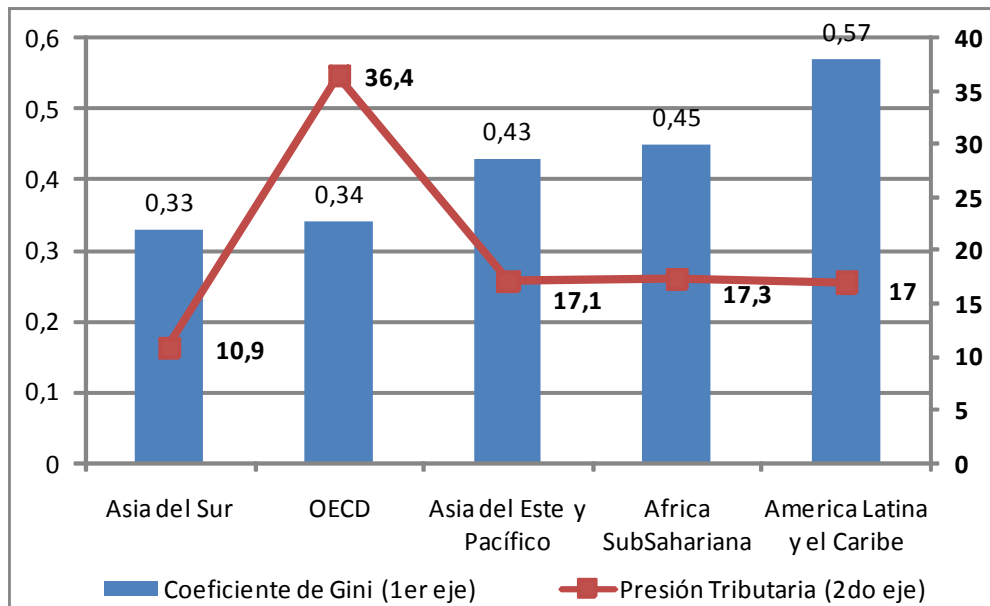
Se trata de la explicación “cultural-institucional” acerca de la persistencia de cierta igualdad o, más bien, de la progresividad en las sociedades avanzadas de Occidente. Una cadena histórica de sucesos complejos por la cual el compromiso social que diera origen a la imposición progresiva y, en particular, 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 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 persistencia 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 un patrón 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).

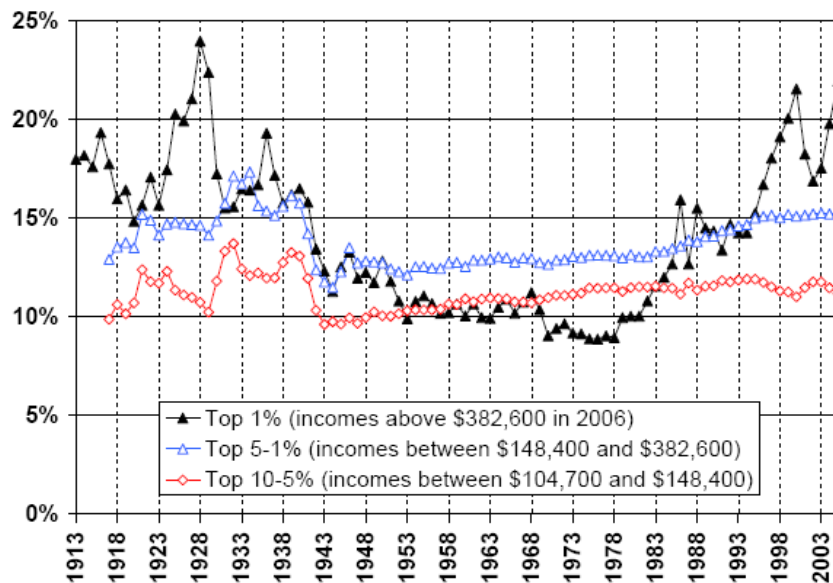
Entretanto importa destacar, por una parte, que los severos retrocesos en los niveles de equidad sufridos por los EEUU, Rusia y la Argentina en los últimos 30 años han afectado a tres naciones relevantes ubicadas respectivamente –si empleamos la vieja clasificación de tiempos de la “guerra fría”- en el “primer”, el “segundo” y el “tercer mundo”. En segundo lugar, debe también señalarse que en los procesos de “caída” de Argentina y Rusia operaron drásticas y masivas redistribuciones regresivas de la riqueza que explicarían buena parte de los respectivos deterioros; en el primer caso, a través de un largo período de tiempo que se inicia –en principio- durante el bienio 1975-76- y en el segundo a partir de 1989.

**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](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%). Evolución 1913 a 2003**



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

Durante la mayor parte de los últimos dos siglos, los procesos de reforma económica estuvieron 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 en parte estos modos de construcción nacional, crecimiento económico y logro de mayor equidad (es el caso, como ya se ha visto, de AL).

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 a nivel regional, como potencial “escudo protector”, en primer lugar, y –deseablemente- como actor colectivo con iniciativa propia, en una 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 (en especial, los EEUU, a pesar del reconocido comienzo del período de rápida declinación de su hegemonía).

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 están erosionando seriamente la fortaleza de los fiscos nacionales (Tanzi, 1995).

Los países desarrollados tienen mayor capacidad de defenderse, por varias razones; las 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 –periódicamente- algunos límites a tal erosión. “Aflojan y aprietan el collar”, selectiva y alternativamente. Pero hasta el momento no han puesto ningún límite significativo a la erosión que ese sistema acarrea a los sistemas fiscales del Sur.

Esta seria erosión que resulta, muy especialmente, del flujo de los capitales que fugan hacia la banca transnacional –con casas 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 les brindaría un sistema global más justo, que limitase la evasión que deteriora -en especial- 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 bastante “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, entonces, 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 aun 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 también, aunque hoy ya están afectados por el sustancial cambio del escenario que los favorecía, las circunstancias globales que han favorecido 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 de modo muy preocupante 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 ha registrado en los últimos años acción alguna relevante del Estado nacional argentino orientada a tratar de forzar los límites informativos e institucionales que genera una situación tan asimétrica, de tanta debilidad y creciente peligrosidad. Por el contrario, una reciente iniciativa gubernamental para facilitar el "blanqueo" de capitales fugados plantea serios interrogantes acerca de la orientación de la política nacional en este terreno.

No se detectan tampoco iniciativas regionales significativas en la dirección necesaria, al menos en la América del Sur. El MERCOSUR y UNASUR, la más amplia y reciente asociación en germen en América del Sur, no han incluido aún en sus agendas estos temas como cuestión relevante. Tampoco está claro lo que pueda intentar corregir en este campo el conjunto del G24, en una escala global, siendo que sí parecen definidas, desde su reciente reunión de diciembre de 2008 en Nueva York, las orientaciones del G20 (en un principio, bajo estrecho control de los EEUU). Este último agrupamiento de los países más desarrollados más China, India, Brasil, Argentina y varios otros países "emergentes" enfrenta el difícil desafío de impulsar una agenda

global pertinente y también, lo que parece resultar imperioso, un proceso más democrático de discusión y decisión global.

## **V. Esbozo de una reforma fiscal posible en Argentina**

*“Es un tema central. Si queremos vivir en un país en serio, es indispensable cambiar el actual sistema impositivo regresivo por otro progresivo, donde paguen los que más ganan.”* (Néstor Kirchner, ex Presidente de la República Argentina (2003-2007); en Kirchner y Di Tella, 2003).

Volviendo a la situación local –antes del cierre del trabajo con una sección 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 [ *integrado por Orlando Braceli, Jorge Gaggero (coordinador), Jorge Macon, Marcos Makon, Alejandro Otero, José Sbatella, Angel Sciara y Salvador Treber*], y luego de las necesarias referencias acerca de la cuestión de la redistribución “primaria” y “secundaria” (y de sus intervenciones).

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 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 aquéllas 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” (y/o las “organizaciones del pueblo”) y el Estado, con sus intervenciones y regulaciones de todo tipo con excepción de la “propia mente 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 fase, denominada “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 (ver Tabla 1).

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 eficaces para proteger a los trabajadores; control de la concentración de la propiedad de la tierra y de la propiedad empresarial (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).

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

<b>País</b>	<b>Antes de impuestos y Transferencias (1)</b>	<b>Después de impuestos y transferencias (2)</b>	<b>Importancia de la acción fiscal (3)=(2-1)/1</b>
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](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](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.

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 suponía la necesidad de políticas de mediano plazo que se anticipasen a una posible reversión del ciclo económico. La aceleración inflacionaria del último bienio (2007-2008) requería, por otra parte, una especial revisión de la política fiscal, que apuntase a un tiempo a desalentarla a través del control del gasto público total y a definir cambios en su estructura que asegurasen que tal control no resultase en impactos regresivos sobre la distribución del ingreso. Ello suponía encarar diversas 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 el de reducir –en la medida de lo posible- 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 estratégicas de equidad sin las cuales no habrá progreso económico ni bienestar. En las condiciones de Argentina el cumplimiento simultáneo de estos objetivos sólo resulta posible con una política fiscal consistente, especialmente vigorosa y eficaz. El presente impacto de la crisis global torna aún más dificultoso enfrentar, esto es obvio, este conjunto de desafíos

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, por otra parte, 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 suentuarios 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”). La reforma del sistema fiscal federal, incluyendo el régimen de coparticipación federal de impuestos, resulta además insoslayable en este marco de cambios sustanciales.

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 la asimetría que hoy afecta a las empresas (en especial a las pequeñas, principales generadoras de empleo) 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 mejor direccionada inversión pública y una ambiciosa y 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”; ii ) la silenciosa pero eficiente tarea de desaliento de toda reforma de

carácter progresivo por parte de los grandes bancos privados y de las agrupaciones que representan a los titulares de las más importantes empresas; y iii ) de modo paradójico, los sucesivos embates de algunos dirigentes 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 cuestión menor que la objetiva necesidad de mayor progresividad en Argentina aparezca desafiada a la vez por las patronales agropecuarias -y también, con intensidad variable, de los restantes sectores de la actividad productiva-, por importantes actores del sector financiero privado e, incluso, por algunos dirigentes sindicales.

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- parecían, en principio, muy favorables para dar

inicio a una reforma tributaria en Argentina, al menos durante el quinquenio 2002-2006. La trayectoria de crecimiento posible –que podría quizás sostenerse hacia adelante a tasas positivas, aunque bastante inferiores a las verificadas en el último quinquenio- y la holgura fiscal relativa, en términos históricos, deberían constituir ahora –en el presente contexto de crisis global- un estímulo para encarar las transformaciones fiscales indispensables para hacer frente a las nuevas amenazas .

Cabe referirse a algunas moralejas políticas relevantes para terminar de cerrar este esbozo “reformista”: i ) se necesita fuerte voluntad política en los más altos niveles políticos, 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 compromisos que eviten 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” o, al menos, se dieran las condiciones para una reacción apropiada ante los nuevos desafíos globales.

## **VI. ¿Pueden esperarse cambios globales positivos?**

*“Los centros siguen encerrándose en una actitud por demás negativa frente a los requerimientos de un nuevo orden económico internacional, conjunto de ideas que en realidad no son nuevas, pues han venido desarrollándose infructuosamente durante más de dos decenios. Y la periferia se obstina en general por aguardar de ese nuevo orden lo que sólo podría conseguir con un esfuerzo hondo y persistente de transformación. El nuevo orden no podría ser un medio para seguir exaltando la sociedad privilegiada de consumo.” (Prebisch, 1978)*

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; Frenkel y Rapetti, 2008). Existe una serie de temas cruciales que son de alcance –en tanto potencial, al menos- global, no nacional: la regulación financiera global pendiente, por ejemplo, que por el momento parece de hecho descartada por las naciones más avanzadas (más allá de las “declaraciones de buenas intenciones” que la crisis global ha suscitado); 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 ha resultado (por lo menos, hasta el estallido de la presente crisis global) 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 positivo de significación aparece hoy todavía como inalcanzable. A pesar del revulsivo que la presente crisis supone, también, en el campo de las ideas.

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 actual paradoja 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.

Se verifica hoy entonces, a propósito de estas cuestiones, “el peor de los mundos posibles”.

Insuficiente acción nacional, por un lado, que “no tienta los límites”: el caso argentino y el del MERCOSUR como 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 resultan 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 modo de excepción positiva, pueden mencionarse las iniciativas impulsadas por diversas ONG globales, tales como *CIDSE* y *Tax Justice Network*) .

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, en nuestra opinión, a una redefinición de los derechos de propiedad, de modo que sea condicionados adecuadamente. 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 mas “limitados” que los presentes. Deberían tener, quizás, una definición más parecida a la que diseñó Robespierre para la Convención de 1793 (ver sección I del trabajo).

Resulta claro, a la vez, que una eventual acción global a favor de una mayor equidad económico-social requiere también de la limitación de los derechos de propiedad bastantes “absolutos” hoy vigentes a escala global. Tal como lo requirió, en su momento, el avance de la progresividad al interior de los Estados-nación avanzados de Occidente. En perspectiva, estas eventuales limitaciones a imponer a los derechos de propiedad ya no podrán ser una cuestión meramente “nacional”, sino 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 muestran conciencia acerca del tipo y la magnitud de los desafíos globales, por resorte de sus escalas de valores y matrices socio-políticas (de gran heterogeneidad, por otra parte).

A la vez, los Estados nacionales enfrentan hoy crecientes problemas de legitimidad, como consecuencia de variados factores: la cuestión de la crisis en el crucial plano de lo “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.

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, el “seguidismo” que ha caracterizado a la política de las naciones europeas y, también, la severa crisis de buena parte de sus sistemas de ideas (entre las cuales se destaca, de modo muy ostensible, la de las ideas económicas hasta el momento dominantes).

Ante el escenario arriba esbozado, frente a la aparente ausencia de “motores” significativos, se ha mencionado como hipótesis eventualmente “movilizante” a la cuestión medioambiental. Por su criticidad, porque quizás la reacción global pueda verificarse 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 que lleve a los cambios indispensables. 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 intentar brindar mucha mayor progresividad en comparación con la presente realidad inequitativa del mundo. Se trataría, en tal hipótesis, sólo de la mera posibilidad de intentar mitigar -del mejor modo posible- la brutal regresividad que resultaría de los impactos ambientales esperados, en términos de millones de muertes eventualmente evitables.

## **VII. La agenda relevante**

*“Creo que las instituciones bancarias resultan más peligrosas para nuestras libertades que los ejércitos en pie de guerra. Si el pueblo americano permite alguna vez a los bancos privados el control de nuestra moneda -primero a través de la inflación y luego por medio de la deflación- los bancos y las corporaciones que crecerán alrededor de ellos terminarán despojándolo de todas sus propiedades y llegará el día en que sus hijos despertarán a la intemperie en el continente que los padres conquistaron.” (Thomas Jefferson, 1802)*

En una síntesis final, la agenda tributaria relevante en los planos local, regional y global -desde la perspectiva de Sudamérica y también, en buena medida, del conjunto del “Sur” (Gaggero, dic 2008) parece ser en estos tiempos la siguiente:

**En el plano local:** Desarrollar la normativa y la gestión tributarias, hasta el límite que las fuerzas globales y las resistencias nacionales permitan, con el fin de asegurar sostenibilidad macroeconómica, competitividad productiva, creciente empleo, y mayor equidad. La “redistribución secundaria”, que el desarrollo de la fiscalidad hace posible, resulta sustancial para alcanzar mayores niveles de equidad. El desarrollo de los tributos directos -en especial, del impuesto sobre los réditos sobre las personas- constituyen a su vez, a este respecto, un camino insoslayable para reforzar la fiscalidad progresiva.

**En el plano regional:** Introducir y gestionar con decisión tanto los temas de armonización tributaria como los que apuntan a una mayor colaboración en la gestión, incorporando además el desarrollo de posiciones comunes proactivas y audaces frente a los desafíos globales (descontrol de las finanzas globales y de la acción de las multinacionales; existencia de “paraísos fiscales”; ausencia de foros tributarios e instrumentos impositivos relevantes de alcance global; falta de colaboración tributaria efectiva “norte-sur”; y varios otros). Las regiones deben constituirse en “escudos” eficaces frente a las fuerzas globales desequilibrantes y, para ello, deben resolver sus contradicciones internas. Tanto en el campo de las ideas como en términos prácticos, superando las que resultan de los intereses “secundarios” divergentes (usualmente, de muy poca monta en relación con las ganancias que los países asociados obtendrían

de la cooperación). A título de ejemplo, el MERCOSUR no ha resuelto aún la contradicción evidente de tolerar las funciones características de “paraíso fiscal” de uno de sus estados miembros, la República Oriental del Uruguay. Ni Brasil ni Argentina, los socios más poderosos de la agrupación regional, logran que este pequeño país hermano les proporcione la información catastral del “enclave vacacional” de “Punta del Este”, hacia el que fugan significativos recursos de ambas naciones. Tampoco ha cesado el uso de las “sociedades de pantalla” (SAFIS) localizadas en territorio uruguayo por parte de las sociedades y personas jurídicas residentes en Argentina y Brasil que desean sustraerse a la acción de sus fiscos. Simultáneamente, Brasil y Argentina deberían constituirse en actores más significativos -menos pasivos- en orden a influir en la definición de la “agenda global”, aprovechando las oportunidades que abre la presente crisis.

***En el plano global:*** Como ya se ha destacado en las secciones precedentes, existe una evidente necesidad de apuntar a logros significativos en el más corto plazo posible. Entre otras iniciativas a nuestro juicio indispensables, debe intentarse: i ) la eliminación de -o el establecimiento de severas restricciones para- los llamados “paraísos fiscales”; con la continuidad de los “paraísos” no podrá alegarse seriamente, por otra parte, que pueda avanzarse hacia una mayor “transparencia” en el accionar de las empresas multinacionales (ni siquiera podría lograrse credibilidad para sus balances contables); ii ) el inicio del camino hacia la rápida constitución de una agencia tributaria global -en el marco de las Naciones Unidas- de modo de asegurar una vía eficaz hacia la armonización y la colaboración entre naciones y regiones; y también para, iii ) comenzar a establecer tributos de alcance global con una doble finalidad ; atender a las situaciones de más grave inequidad y, a la vez, proveer recursos para hacer frente a los desafíos ambientales (ver CIDSE, 2008); y, finalmente, iv ) en rigor, lo que debería ubicarse en primer lugar, ya que se trata de un requisito para que las tareas precedentes puedan ser intentadas en los tiempos y con la eficacia requeridos por la grave situación presente: la re-jerarquización y reforma del sistema de las Naciones Unidas, a través de su efectiva democratización y del rediseño de sus instituciones económicas (imposible a su vez, a nuestro juicio, si no se ponen seriamente en cuestión los dogmas económicos hasta el momento dominantes).

Un señalamiento indispensable, por fin, vinculado con la cuestión precedente. Las tareas de orden tributario enumeradas no podrán avanzar ni resultarían eficaces para hacer frente a los desafíos planteados, si el “orden” económico-financiero global no

resulta también “puesto en cuestión” y, en consecuencia, debidamente rediseñado. La volatilidad financiera característica de la presente fase de la globalización tiene la virtud – de no introducirse transformaciones relevantes en este plano sustancial- de desbaratar periódica y gravemente los arduos procesos de avance económico-social en el “Sur” , en una medida que no admite “compensaciones” efectivas en otros planos (sin perjuicio que éstas deben ser, de todos modos, contempladas por la agenda de las políticas nacionales relevantes). Valga como notable ejemplo lo que está sucediendo en el transcurso de la presente crisis planetaria.

La “centralidad” de la cuestión financiera fue muy tempranamente advertida, con singular lucidez estratégica, por uno de los “padres fundadores” de los EEUU (ver la cita que encabeza esta sección). Resulta hoy claramente lamentable -y extremadamente costoso a nivel global- que las advertencias de Thomas Jefferson, y tantas otras planteadas por actores y pensadores no sometidos a los dogmas del “pensamiento único”, no hayan sido atendidas durante las últimas cuatro décadas por las autoridades de los países centrales; muy especialmente, por las de los EEUU.

***Diciembre 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.
- Braudel, F., "Escritos sobre el presente", *Corriere della Sera*, 1982; en "Escritos sobre la Historia", *Alianza Universidad*, Madrid, 1991.
- 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.
- CIDSE, "Closing the gap. Addressing imbalances in global finance", *Policy Paper (preparado para la "Conferencia sobre el Financiamiento del Desarrollo"; Doha, Qatar, 29 nov al 2 dic 2008)*, Bruselas, Noviembre 2008.
- 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.
- Frenkel, R. y Rapetti, M., "Economic Development and the New Order in the International Financial System", *The Initiative for Policy Dialogue Meeting*, University of Manchester, julio de 2008.
- 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. y Grasso F., "La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma", 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., Casparrino, C. y Libman E., "La fuga de capitales. Historia, presente y perspectivas", CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 14, mayo de 2007.
- Gaggero, J. y Casparrino, C., "Fuga de capitales y regresión fiscal. (Argentina, 1974-2006), en colaboración con, ponencia presentada al I Congreso Latinoamericano de Historia Económica (Montevideo, diciembre de 2007).
- Grasso, F., "Desigualdad y crecimiento: conceptos básicos, literatura y problemas de medición", CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 24, diciembre de 2007.
- Gaggero, J., "Perspectiva de un economista de América Latina", Conferencia sobre Financiamiento del Desarrollo (Doha, Qatar, 1° de diciembre de 2008), "Side-panel" acerca de "La Justicia Tributaria en el corazón de la agenda de la CFD: desde las perspectivas de la ética, la política y el desarrollo".
- Jefferson, T., Carta enviada a Albert Gallatin (Secretario del Tesoro de los EEUU), 1802.
- Kirchner, N. y Di Tella, T.S.. "Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene", Galerna, Buenos Aires, 2003.
- 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.
- Prebisch, R., *“Estructura socio-económica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros 30 años”*, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 2º semestre de 1978.
- Prebisch, R., *“Capitalismo Periférico. Crisis y transformación”*, Fondo de Cultura Económico, México, 1981.
- Reig, E. J., *“Impuesto a las Ganancias”* (9ª edición), Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1996.
- Robespierre M., *Discurso ante la Convención del 24 de abril de 1793*, “Textes Choisis”, Ed. Sociales, Paris, 1957.
- 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 Brookins Institution, Washington, 1995.

- *Tilly, C., "Coerción, capital y los Estados europeos. 990-1990", Alianza Universidad, Buenos Aires, 1993.*
- *Weber, C., y Wildavsky, A., "A History of Taxation and Expenditure in the Western World", Simon and Shuster, NY, 1983.*