

Reforma Tributaria en Argentina: Algunas necesarias definiciones previas

Ricardo Enrique Bara

Universidad Nacional del Sur
rbara@speedy.com.ar

Resumen

Hay aceptación general que nuestro actual “sistema” tributario tiene inconvenientes graves. Pero también hay diferencias notorias respecto cuáles son las reformas aconsejables. Para ordenar el tratamiento del tema se exponen los criterios normativos básicos en los que se apoya cualquier propuesta de un sistema tributario aconsejable, derivados de la literatura académica sobre Hacienda Pública y la experiencia práctica de otras naciones.

Las relaciones fiscales son una parte de las normas, derechos y facultades de cada uno de los sectores, establecidas en el sistema institucional que define la Constitución Nacional. Los recientes avances de la economía política y de la economía institucional han producido resultados importantes para la comprensión de las interrelaciones en los sistemas económicos e institucionales y ellos son aplicables a los sistemas tributarios. El trabajo procura incorporar estos nuevos aportes para derivar los criterios normativos.

Por otra parte, una reforma tributaria es un fenómeno complejo. Se trata de un cambio sobre un sistema ya existente que debe “seguir funcionando” con importantes efectos en la transición. Una reforma tributaria es un cambio institucional significativamente importante. Esto aconseja definir cuestiones como el sistema económico-político donde se va aplicar la reforma y el orden institucional que va reglar las relaciones entre el ciudadano-contribuyente y el fisco, el alcance del uso del poder, la relación entre reglas y discrecionalidad.

Palabras Clave: Sistema Tributario, Reforma Tributaria, Argentina.

Código JEL: H20

Keywords: Tax System, Tax Reform, Argentina.

Recibido 16/9/2015 Aceptado : 23/9/2015

1. Introducción

Después de los cambios en la religión y en el idioma del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones.

...

Cambiar una contribución por otra es como renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en la que hay siempre un peligro de ruina (...)

Juan Bautista Alberdi

Las Finanzas Públicas no son más que una sofisticada discusión de la relación entre el individuo y el estado.

Václav Klaus

1.1 Necesidad de una reforma impositiva en Argentina

Nuestro actual régimen tributario tiene inconvenientes graves. Hay aceptación general acerca de esto. Si hoy se hiciera una encuesta preguntando ¿es necesaria una reforma impositiva en Argentina? creo que la respuesta, casi unánime, sería afirmativa. Además, muchos agregarían que debiera ser amplia, integral, profunda y otros adjetivos similares. Pero también hay diferencias notorias respecto cuáles son las reformas aconsejables. Si en nuestra imaginaria encuesta se preguntara qué es lo que hay que reformar y cómo hacerlo, habría una gran variedad de repuestas muchas de ellas contradictorias. Esta aparente incoherencia se explica, principalmente, por la importancia del tema y por su complejidad.

1.2 La importancia de la fiscalidad

Schumpeter¹ ha descripto claramente la importancia de la fiscalidad en la vida de las personas que componen una sociedad.

La historia fiscal de un pueblo es, sobre todo, una parte esencial de su historia general. Una enorme influencia en el destino de los países emana de la hemorragia económica que requieren las necesidades del estado y del empleo que haga de esos recursos. En algunos períodos históricos, la influencia de las necesidades y políticas fiscales del estado sobre el desarrollo de la economía, y con ello sobre todas las formas de vida y todos los aspectos de la cultura, explica prácticamente todas las características importantes de los acontecimientos; en muchos períodos explica una gran cantidad de cosas y tan sólo hay unos cuantos períodos en los que no explica nada. Nuestro orden industrial no puede comprenderse en la forma en que lo es efectivamente si omitimos esto. Y nuestros pueblos han llegado a ser lo que son bajo la presión fiscal del estado.

Más aún, las medidas fiscales han creado y destruido industrias, formas industriales y regiones industriales incluso donde no era ése su propósito, y de esta manera han contribuido directamente a la construcción (y la distorsión) del edificio de la economía moderna y, a través de ello, a la del espíritu moderno.

El espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos que puede preparar su política, todo esto y más, está escrito con claridad en su historia fiscal y sin retórica de ningún género. Aquel que sabe escuchar su mensaje discierne aquí el tronar de la historia del mundo con más claridad que en ninguna otra parte. ... La hacienda pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política.

Hay dos citas clásicas que ayudan a completar la comprensión del por qué de la importancia. El Juez Oliver Holmes escribió que “el impuesto es el precio que pagamos por vivir en una sociedad

civilizada. El Juez John Marshall, a su vez, sostuvo que “el poder tributario implica el poder de destruir ... el poder de destruir puede derrotar e inutilizar el poder de crear”.

Es decir, la tributación tiene una doble cara: es indispensable para una buena vida social. Pero, según sus características, puede afectar las formas aceptables de convivencia. Esta doble cara es un caso particular del ejercicio del poder. Tributo implica utilizar el poder, significa el uso de la coacción y, al menos desde Hobbes hemos comprendido que la vida social requiere un ente con poder coactivo. Pero coacción implica *el uso de la fuerza y el uso de la fuerza siempre tiene su lado oscuro*, de acuerdo a la expresión de Jack Hirschleifer que cita Mancur Olson.²

El equilibrio entre el alcance del poder coactivo y el espacio que queda para las decisiones voluntarias de las personas es el tema central del orden social. Las finanzas públicas tienen mucho que ver con ese equilibrio. A esto alude la frase de Václav Klaus del comienzo de esta sección.

1.3 La complejidad de una reforma impositiva

La complejidad del tema es otro rasgo fundamental. Una reforma tributaria no se hace en el pizarrón, sino sobre sistemas ya existentes que deben “seguir funcionando”. El gobierno debe continuar financiado de manera razonable sus actividades. La economía debe seguir funcionando de manera de poder transferir por tributos los recursos necesarios para ese financiamiento. La vida política y social debe transcurrir sin que haya perturbaciones graves como consecuencia de los cambios. Una operación quirúrgica a “corazón abierto” es una comparación ilustrativa: el paciente debe seguir viviendo mientras se opera.

Una reforma impositiva consiste en un cambio de normas en la relación entre el estado y los contribuyentes. Pero quizás sea mejor decir que es un cambio en las normas que reglan la relación entre los funcionarios que toman decisiones fiscales y las personas que toman decisiones de su vida privada que, en determinadas circunstancias, son

1. Schumpeter, J. (1918) *Die Krise des Steuarstaats, Graz y Leipzig*. Versión en castellano: “La crisis del estado fiscal”, en Juan Francisco Corona (compilador) *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva Ediciones, Madrid, 1994, p: 59-60.

2. Hirschleifer, J.(1994). “The Dark Side of the Force”, *Economic Inquiry*, 32: 1-10. La cita ha sido tomada de Olson M. (2000). *Power and Prosperity*, Basic Books, New York, p. 60. Hay traducción al castellano: *Poder y Prosperidad* (2001), Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.

afectadas por las decisiones fiscales. Los cambios tributarios afectan los procesos decisorios de las personas que actúan tanto en la esfera pública como en la privada.

La reforma afectará derechos de propiedad porque cambiará el valor de decisiones económicas tomadas de acuerdo con el sistema anteriormente vigente. Hay decisiones hundidas que tomaron en cuenta un régimen que, presuntamente, va a dejar de existir y será reemplazado por otro que todavía es incierto cuando comienzan los debates sobre la reforma. Hay decisiones en proceso de elaboración a las que se va a agregar una incertidumbre adicional a la que tienen todas las decisiones económicas cuyas consecuencias se van a ver en el futuro. Esa incertidumbre también alcanza a los decisores públicos: cómo afectarán las medidas que se proponen el funcionamiento de la actividad económica, cómo se modificará la recaudación fiscal, qué consecuencias políticas y sociales tendrán los cambios.

Auerbach³ nos advierte, además, las dificultades que provienen del carácter no experimental de la economía y de su rama fiscal. Aunque confiemos en la teoría para presumir qué resultados generarán las distintas propuestas de reforma, debemos distinguir claramente entre teoría y evidencia y recordar que la evidencia no es abundante ni concluyente.

Habrán costos de transición porque se requerirá dedicar tiempo y talento a adecuarse a la nueva situación. Hay un aprendizaje y un conocimiento sobre un régimen tributario que, por naturaleza, es complejo y de interpretaciones contrapuestas. Se perderá mucha jurisprudencia administrativa y judicial, al menos en parte, y habrá que trabajar para reemplazarla.

El cambio generará ganadores y perdedores por la naturaleza distributiva del tema y, por lo tanto, será necesariamente conflictivo. Aún cuando la reforma proponga una baja de la recaudación, tal baja muy difícilmente será lo suficientemente general como para no generar debates distributivos.

El resultado de la reforma, muy probablemente, no sea un sistema racional y consistente

3. Auerbach, A. (1996). "Measuring the Impact of Tax Reform", *National Tax Journal*, Vol.49, n° 4, diciembre, p: 665-673.

porque surgirá de equilibrios políticos para los diversos temas que la componen. La teoría de las decisiones colectivas ha demostrado la dificultad de lograr resultados estables por mayoría en temas multi-dimensionales y redistributivos que son, precisamente, característicos de una reforma tributaria.

1.4 La necesidad de prudencia

Las consideraciones anteriores nos ayudan a comprender la advertencia de Alberdi que encabeza esta sección. Nos obliga a la prudencia y a un estudio cuidadoso.

Al problema general se agrega que una reforma tributaria no se hace "en el vacío". Se hace en un contexto particular de un país, que tiene una cultura tributaria derivada de experiencias pasadas, y en un determinado momento histórico.

Finalmente, debemos tener en cuenta que todas las decisiones económicas se refieren al futuro y por lo tanto son inciertas porque el futuro, por su naturaleza, lo es. Las decisiones de modificar el sistema tributario, además, contienen una incertidumbre acentuada por la complejidad del tema.

1.5 Esquema del trabajo

El trabajo se propone analizar las cuestiones normativas fundamentales que el trabajo académico ha elaborado y acumulado en la literatura sobre Finanzas Públicas, y qué criterios han logrado aceptación para definir las características de un buen sistema tributario. Se tendrán en cuenta las bases institucionales del régimen fiscal, su relación con el sistema económico y político en el que se aplica, y las definiciones previas que requiere una propuesta de reforma impositiva. La sección 2 expone las interdependencias entre los sistemas fiscal, económico e institucional. La sección 3 se dedica a exponer cómo la teoría de la economía fiscal convencional analiza las propuestas de reforma impositiva y la conveniencia de usar, para ello, los aportes del enfoque económico-político-institucional. La sección 4 se ocupa de las definiciones básicas previas que se necesitan para fundamentar una reforma impositiva conveniente. Finalmente, la última sección resume las conclusiones.

2. Relación entre los sistemas económico, político y fiscal

La Constitución Federal Argentina contiene un sistema completo de política económica ... libre acción del trabajo, del capital y de la tierra como principales agentes de producción, ratifica a la ley natural de equilibrio que preside el fenómeno de la distribución de la riqueza y encierra en límites duraderos y justos lo que tiene que ver con el fenómeno de los consumos públicos.

Juan Bautista Alberdi

Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según La Constitución de 1853

2.1 Conceptos generales

El sistema fiscal se aplica a una sociedad que tiene un sistema económico y un ordenamiento político institucional. El sistema económico regula las relaciones entre las personas que se dedican a la producción de bienes y servicios y aquellas otras que los demandan y los compran. El sistema político-institucional regla las relaciones entre las personas que ocupan las funciones públicas y las que componen lo que llamamos sector privado o sociedad civil y establece el orden jurídico que rige en las relaciones entre estas últimas personas. En estos “sistemas” las personas interactúan, negocian, intercambian y generan resultados que dependen de sus preferencias, de sus comportamientos, y de las normas que regulan las interrelaciones.

Las instituciones, entendidas como normas, establecen *limitaciones*: lo que se puede hacer y lo que no puede hacerse. Definen, además, el sistema de incentivos, es decir las consecuencias, positivas o negativas, que tendrán para cada persona sus acciones y sus conductas, los premios y los castigos. En resumen, los sistemas son interdependientes, los resultados dependen de lo que hagan las personas y están acciones están guiadas por el contexto institucional de la sociedad de la que forman parte y establece las limitaciones y los incentivos.

La cita de Alberdi ilustra esta interdependencia. Podríamos decir que su obra *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853* resume en su título el

concepto fundamental: el sistema rentístico (fiscal) está ligado al *ordenamiento económico* y al *régimen institucional* que la Constitución Nacional define.⁴ Esta es la idea básica que preside nuestro planteo de búsqueda de criterios normativos y la consiguiente formulación de recomendaciones.

En este sentido, analizar el funcionamiento de los sistemas de compras de un Estado puede tener dos objetivos generales que no deben ser descuidados. En primer lugar, porque constituye (o podría constituir) una política pública vinculada al desarrollo. Y además, porque los sistemas de compras pueden generar mayores capacidades de control y rendición de cuentas (principios fundamentales de los sistemas democráticos).

2.2 Estado fiscal y sistema económico

El estado moderno es, en su forma de financiamiento, lo que Schumpeter llamó un *estado fiscal*⁵. Se caracteriza por no vivir de sus recursos propios. Depende para el cumplimiento de sus fines de la riqueza que *crean* los individuos y familias que constituyen lo que llamamos el sector privado de la sociedad. El aporte relevante de este trabajo de Schumpeter ha sido su análisis detallado de la vinculación entre fisco y economía o, quizás con palabras más precisas, la vinculación que existe entre las decisiones de gobernantes y funcionarios en materia fiscal y los comportamientos de las personas que producen, consumen y ahorran. Una parte de la riqueza que producen se transfiere al estado de manera coactiva. La marcha general de la vida económica y política de la sociedad se relaciona estrechamente con la manera en que hacen esas transferencias y sus finalidades. La fiscalidad es un tema central de la economía con repercusiones importantes en la convivencia social.⁶

4. Alberdi, J. B. (1854). *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*. La cita de Alberdi y otras referencias han sido tomadas de la re-edición del libro, Emecé, Buenos Aires, 2010.

5. Schumpeter (1918). *Op.cit.*, versión en castellano, p. 60 y siguientes.

6. Es interesante señalar que 64 años antes que Schumpeter analizara la naturaleza y límites del Estado fiscal, Juan Bautista Alberdi (1854): *op. cit.*, p.10, había escrito: “¿Quién hace la riqueza? ¿Es la riqueza obra del gobierno? ¿Se decreta la riqueza? El gobierno tiene el poder de estorbar o ayudar a su producción, pero no es obra suya la creación de la riqueza”.

Schumpeter expuso, en el artículo antes mencionado, algunas ideas que son básicas para comprender la economía fiscal:

1) Los fenómenos se explican por lo que hacen las personas. Esto sucede en la economía y en la política, en la esfera privada y en los asuntos públicos. El individualismo metodológico es una herramienta habitual del análisis económico, y es muy útil para la comprensión de los fenómenos políticos. La economía fiscal es, esencialmente, economía política, y su estudio requiere al economista que analice el funcionamiento de la economía privada y al especialista en ciencia política que estudie los procesos mediante los cuales se toman las decisiones públicas.⁷

Escribe Schumpeter:

... [para] obtener un conocimiento realista del fenómeno del Estado es decisivo reconocer la importancia de ese grupo de personas en el que asume forma social.⁸

...

En realidad no debiera decirse “el Estado hace esto u lo otro”. Siempre es importante reconocer quién es el que pone la máquina del Estado en marcha y habla a través de ella, o en interés de quién se hace. Esta visión debe repugnar a aquellos para quienes el Estado es el supremo bien del pueblo, el pináculo de su desarrollo, la suma de sus ideales y de sus fuerzas. Sin embargo, sólo este punto de vista es realista.⁹

2) Las motivaciones de las personas que se ocupan de las funciones estatales son independientes de las que guían a quienes se dedican a actividades privadas.

Escribe Schumpeter:

(El Estado) lleva una vida separada ... frente a los individuos y sus familias, cuyas vidas privadas son para ellos el centro y el fin ... Se enfrenta con las economías privadas ... cuya significación y tendencia es el servicio a la esfera privada y cuya producción es sólo para ésta ...

7. Buchanan, J. (1965). *The Public Finance*, Richard Irwin Inc, Homewood, Illinois, prólogo, p.x. Versión en castellano publicada por la Editorial de Derecho Financiero, Madrid.

8. Schumpeter (1918). Op.cit, versión en castellano, p.64.

9. Schumpeter (1918). Op.cit, versión en castellano, nota 6, p.64.

(Sin embargo) el estado depende de lo que pueda obtener de ellas. Aunque el estado puede ser sentido (apreciado) en todas partes ... y a pesar que su importancia pueda ser recordada desde la niñez ... permanece como algo periférico, algo ajeno al propósito propio de la economía privada, incluso como algo hostil y en cualquier caso algo derivado.¹⁰

En resumen, en la esfera pública y en la actividad privada lo que sucede se explica por las acciones de las personas y sus preferencias. Éstas son independientes aunque no necesariamente opuestas o distintas en su esencia. En ambos casos se mezclan proporciones diversas de altruismo y egoísmo.¹¹ La observación de Václav Klaus citada al comienzo de la sección anterior quizás debiera modificarse para hacerla más precisa, y hablar de una discusión sofisticada entre individuos que participan de la economía privada e individuos que se ocupan de la gestión de los asuntos públicos.

3) La interdependencia señalada en los párrafos anteriores explica por qué los requerimientos públicos sobre la riqueza que generan los privados tienen límites que se manifiestan en el tamaño de los mismos y en las herramientas tributarias que se usan para realizar la transferencia.

Escribe Schumpeter:

... el Estado tiene sus límites definidos ... límites a su potencia fiscal. Estos varían considerablemente en cada caso específico, de acuerdo con la riqueza o pobreza del país, con los detalles concretos de su estructura social. Hay una gran diferencia entre la riqueza nueva, activa y en aumento y la riqueza antigua, entre Estados empresariales y Estados rentísticos. Los límites de su potencia fiscal pueden diferir también de acuerdo con la amplitud de sus gastos militares o el servicio de la deuda, de acuerdo con el poder y la moralidad de la burocracia, y con la intensidad de la “conciencia de estado” de su pueblo. Pero siempre están presentes y pueden

10. Schumpeter (1918). Op.cit, versión en castellano, p.65.

11. Buchanan, J. y Brennan G. (1985). *The Reason of Rules*, Cambridge University Press, capítulo 5, tratan la conveniencia de la simetría como hipótesis de comportamiento de las personas en las esferas pública y privada. Califican de esquizofrénica la suposición de que las personas buscan el bien público cuando actúan en política y sólo sus intereses particulares cuando lo hacen en sus actividades privadas.

ser determinados teóricamente, en términos generales, partiendo de la naturaleza del Estado.¹²

...

*cada uno trabaja y ahorra para sí mismo, y quizás para algunos fines escogidos por él mismo. Lo que se produce...(se hace) ... para los fines propios de los sujetos económicos privados. La fuerza productora es el interés individual, entendido en un sentido muy amplio y en modo alguno sinónimo de egoísmo hedonístico individual. En este mundo, el estado vive como un parásito económico. Puede retirar de la economía privada sólo aquello que es compatible con la existencia continuada de este interés individual, en cada situación ... En otras palabras, el estado fiscal no debe pedir a la gente tanto que pierdan el interés ... en la producción o dejen de utilizar sus mejores energías en ella. Esto supone una cantidad diferente que depende de la manera cómo un pueblo determinado vea un estado determinado en una situación histórica determinada. En tiempos de fervor patriótico el pago de impuestos es compatible ... con un esfuerzo extremo que, en condiciones normales, haría que la producción cesase totalmente. De todos modos, aunque los límites estén más o menos alejados en situaciones diferentes, son reconocibles...*¹³

Algunas de las afirmaciones de Schumpeter pueden ser criticadas por su énfasis. Pero, independientemente de los matices, quedan en pie los conceptos necesarios para comprender la vinculación entre régimen fiscal y sistema económico. Los temas se explican por lo que hacen las personas; las motivaciones de los agentes públicos no difieren en su esencia de los individuos que actúan en actividades privadas; las actividades estatales dependen, para su financiamiento, de lo que genere el sector privado y, según su naturaleza y la eficiencia de la gestión pública, pueden promover o perturbar la creación privada de riqueza. Pero, en cualquiera de los casos, los requerimientos públicos tienen algún límite.

2.3 Estado fiscal y poder coactivo

En la economía privada hay personas que se interrelacionan, negocian e intercambian. En la economía fiscal sucede lo mismo. Pero hay una diferencia importante: los intercambios de la economía privada son *voluntarios*, los intercambios

de la economía fiscal son coactivos. Esta diferencia tiene consecuencias importantes. Varias vertientes académicas han señalado este punto y se han ocupado de las consecuencias de tal diferencia.

Una de ellas es la escuela italiana de Finanzas Públicas.¹⁴ Cesare Cosciani¹⁵, por ejemplo, llama "orden" (con el sólo objeto de entendernos, aclara) al conjunto de condiciones dentro de las cuales obran las personas. Distingue:

- órdenes o relaciones voluntarias, de naturaleza contractual, y
- órdenes o relaciones políticas, de naturaleza coercitiva

Siguiendo a Maffeo Pantaleoni, caracteriza a los primeros porque las personas que intervienen están en una situación de igualdad legal al momento de tomar sus decisiones, mientras que en los órdenes políticos las decisiones están determinadas por el uso de la coerción, de la fuerza o de la violencia. La fiscalidad se caracteriza por el uso del poder y tal uso puede ser beneficioso (como lo recuerda la frase de Holmes) o perjudicial (como advierte Marshall).

La coerción es un rasgo "técnico" ineludible de las relaciones fiscales: las contribuciones no pueden quedar libradas al cumplimiento voluntario en un grupo numeroso donde, muy probablemente, prevalecerán los comportamientos *free rider*. La forma en que el Estado utilice su poder coactivo determinará las características de su fiscalidad.

La imposibilidad de evitar la coerción en las decisiones públicas introduce un elemento de monopolio en las decisiones fiscales. Antonio De Viti de Marco¹⁶ abordó la cuestión caracterizando dos "modelos" de comportamiento estatal. Uno de ellos, que llamó Estado absoluto o monopolista, se caracteriza porque un grupo (clase) dirigente tiene un poder discrecional como para generar un excedente fiscal, que es la diferencia entre

14. Buchanan, James (1960): "La Scienza delle Finanze: The Italian Tradition in Fiscal Theory", en *Fiscal Theory and Political Economy*, The University of North Carolina Press, Capítulo II.

15. Cosciani, C. (1960). *Principios de Ciencia de la Hacienda*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, capítulo 1.

16. De Viti de Marco, A. (1934). *Principios Fundamentales de Economía Financiera*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, Capítulo I. Véase también la Introducción por L. Einaudi.

12. Schumpeter (1918). Op.cit., versión en castellano, p64.

13. Schumpeter (1918). Op.cit., versión en castellano, p65.

la recaudación y el valor “real” de los bienes y servicios que provee el Estado. Como en todo monopolio el precio, en este caso los impuestos (la presión tributaria), son superiores a los costos. Las preferencias del grupo dirigente prevalecen y el excedente fiscal se usa de acuerdo a los intereses particulares de ese grupo. En el otro extremo De Viti coloca al Estado cooperativo o democrático donde las decisiones públicas reflejan las preferencias de los ciudadanos y el precio-impuesto (o presión tributaria) cubre los costos de bienes y servicios públicos producidos por una gestión razonablemente eficiente. No hay, entonces, excedente fiscal. En la economía de mercados competitivos se produce lo que gente demanda, es decir podemos hablar de “soberanía del consumidor”. La cuestión es qué ordenamientos institucionales pueden llevar a que las decisiones políticas se correspondan con la “soberanía del votante”¹⁷ o sea con los resultados que De Viti de Marco espera del estado cooperativo.

Lo importante para nuestro tema es la posibilidad de que los sistemas reales se acerquen a uno u otro de estos modelos ideales extremos y esa posibilidad depende del orden institucional que define los derechos y garantías de los ciudadanos, y del alcance del poder discrecional de los funcionarios públicos. Según sea el orden institucional será, también, el sistema fiscal y sus efectos sobre la economía.

Otras corrientes de pensamiento se han ocupado de las consecuencias presuntamente negativas del poder fiscal por su carácter coactivo. Han procurado reducir los peligros de la coactividad tratando de aproximar los intercambios fiscales a las negociaciones privadas voluntarias. En última instancia la finalidad de la actividad fiscal debiera ser el bienestar de los ciudadanos. Cómo asegurar, entonces, que el ideal normativo se logre en la realidad.

Una vía de respuesta puede remontarse al artículo pionero de Knut Wicksell.¹⁸ Este trabajo

17. De Viti de Marco tenía una visión optimista del proceso político. Creía que el estado real evolucionaba hacia el estado cooperativo desprendiéndose de los elementos de monopolio. Ocho décadas después no parece que haya un avance generalizado hacia una mayor perfección de los mercados políticos.

18. Wicksell, K. (1896). *Ein neues der gerechten Besteuerung*, Finanztheoretische Untersuchungen, Jena. Hay una traducción al inglés hecha por James Buchanan y publicada en Musgrave, Richard y Alan Peacock (eds): *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, Londres, 1958.

contiene ideas que fueron fundamentales para los desarrollos posteriores. Una síntesis de las principales sería la siguiente:

1) Para Wicksell no puede comprenderse la fiscalidad sin incluir la política. El estudio de la Hacienda Pública debe hacerse desde la perspectiva de la economía política. La política no es un factor exógeno.

2) Lo que sucede, en economía y en política, surge de los comportamientos de las personas que, esencialmente, tienen una naturaleza similar.¹⁹ En palabras de Wicksell:

“Los miembros de un órgano de representación política están, en la abrumadora mayoría de los casos, tan interesados en el bienestar general como quienes los votaron, ni más ni menos”.

3) La política puede entenderse como una forma de intercambio, lo mismo que la economía. Tanto la ciencia económica como la política son disciplinas científicas que estudian intercambios.

Las herramientas analíticas de la economía, por lo tanto, pueden usarse para explicar los intercambios políticos teniendo en cuenta las diferencias entre ellos. Pero esa diferencia no proviene de las personas que participan en esas actividades sino de las condiciones “técnicas” en las que se realizan los intercambios. En palabras de Buchanan:

*“La diferencia esencial entre la economía y la política no reside en los valores o los intereses que los individuos quieren alcanzar, sino en las condiciones bajo las cuales los individuos persiguen sus diversos intereses. La política es una estructura compleja de intercambios ... dentro de la cual los individuos tratan de alcanzar colectivamente sus propios objetivos ... que no pueden conseguirse eficientemente mediante simples intercambio privados. En el mercado, los individuos intercambian manzanas por naranjas; en la política ... la contribución a los costos de lo que es colectivamente deseable, desde los servicios locales de bomberos hasta las funciones del poder judicial”.*²⁰

19. Nótese que este aspecto del pensamiento de Wicksell coincide con Schumpeter, tal como se explica la subsección anterior.

20. Buchanan J. (1986). “La Constitución de la Política Económica”, Lectura en ocasión de recibir el Premio Nobel de Economía. Versión en castellano publicada por *Papeles de Economía Española*, n° 30-31, Madrid, 1987.

La diferencia fundamental entre intercambios económicos y políticos reside en la posibilidad del uso del poder coactivo. Los intercambios en la economía privada son voluntarios y ello implica que los participantes están de acuerdo con lo que se ha convenido. Wicksell pensó cómo se podría trasladar la voluntariedad de los intercambios privados a la esfera de las finanzas públicas y señaló que para lograrlo las decisiones fiscales debían ser tomadas por unanimidad. La unanimidad en las decisiones públicas reproduce el carácter voluntario de las decisiones de intercambio privado en mercados competitivos. En ambos casos, los resultados serán óptimos de Pareto, el proceso de la toma de decisiones asegura que no haya perjudicados.

Pero, advirtió Wicksell, la regla de unanimidad sería inaplicable, con altísimos costos de negociación y otorgaría poder de veto a todos los votantes, lo que genera la posibilidad del oportunismo de los comportamientos estratégicos y la no revelación de las preferencias sinceras sobre las actividades públicas. Habría enormes dificultades, además, para una fiscalidad redistributiva. Wicksell exploró la posibilidad de reglas menos exigentes pero no logró superar la imposibilidad de reproducir en las decisiones públicas la voluntariedad de los acuerdos privados.

Otro intento, comparable con el anterior, para convertir el poder coactivo del estado en una expresión de la voluntad de los ciudadanos ha consistido en aplicar el llamado Teorema de Coase a la política. La tesis de Coase es que en ausencia de costos de transacción y con derechos de propiedad bien definidos las cuestiones de externalidades y bienes públicos pueden ser resueltas mediante negociaciones voluntarias. Es decir, se puede prescindir de decisiones obligatorias con lo cual se pretende trasladar la eficiencia de las transacciones privadas voluntarias a los intercambios en las actividades políticas. Gary Becker, por ejemplo, ha sostenido que los programas gubernamentales ineficientes serán eliminados por la competencia política.²¹ Hettich y Winer²² han extendido este argumento a la imposición. Suponen que los decisores políticos procuran

maximizar los votos esperados en las elecciones próximas. Para eso proponen “políticas” y, en particular, medidas de política tributaria. Resultarán aprobadas las que tengan mayor probabilidad de conseguir votos para quienes las promueven, es decir, las que más concuerden con las preferencias de los votantes. La política tributaria, entonces, depende del cálculo de sus beneficios y costos políticos. Las propiedades normativas del sistema impositivo resultante están supeditadas a su eficiencia política. Las características del sistema resultante pueden estar en contradicción con las recomendaciones de la teoría económica fiscal. Puede haber distorsiones, redistribuciones discutibles y complejidades. Pero eso no es decisivo, en la opinión de Hettich y Winer, porque el criterio normativo completo debe contemplar la estructura impositiva que logre un “equilibrio político” aprobado por los votantes. En resumen, los intercambios políticos serán eficientes si hay un mercado electoral competitivo, como lo son las transacciones de bienes privados en mercados económicos competitivos. Los mercados competitivos son eficientes en economía y en política, en el sentido de que producen los resultados que prefieren consumidores o votantes.²³

Otros estudiosos de la teoría de las decisiones públicas cuestionan al enfoque anterior. La asimetría esencial de los intercambios fiscales es que algunas de las personas que participan en tales intercambios tienen poder coactivo y otras no. Por lo tanto, los interrogantes básicos son: ¿puede corregir la asimetría el hecho de que las personas que tienen el poder lleguen a sus cargos por la competencia electoral? ¿la democracia puede introducir una voluntariedad indirecta en los intercambios fiscales? La cuestión es el diseño institucional adecuado: ¿basta la competencia electoral para llegar al poder para asegurar resultados normativamente correctos o se necesitan, además, otras instituciones?

La respuesta a estos interrogantes es crucial y depende de cómo funciona la competencia en economía y en política. En la medida en que la competencia económica se acerca a la forma “pura” o “perfecta” los compradores guían las decisiones de los productores. Éstos se convierten en “tomadores de precios” y su poder se diluye. ¿Pasa lo mismo en política?

21. Becker, G. (1991). “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics* 106: 407-443.

22. Hettich, W. y Winer S. (1999). *Democratic Choice and Taxation*, Cambridge University Press.

23. Esta visión optimista del funcionamiento de los mercados ha sido denominada Chicago political economy.

Mancur Olson ha mostrado la inaplicabilidad del teorema de Coase a la política: los costos de transacción son altos, es imposible evitar comportamientos estratégicos y conductas *free-rider* y así siguiendo.²⁴ En resumen, la necesidad del poder coactivo no puede ser eliminada por los intercambios políticos y la competencia por alcanzar el poder mediante elecciones no es suficiente para evitar el poder discrecional de dirigentes políticos y funcionarios públicos. La coerción es inevitable. Por lo tanto, los peligros del mal uso de la fuerza requieren instituciones adicionales a la democracia electoral.

Una respuesta similar proviene de la teoría de las decisiones colectivas.²⁵ En 1785 Condorcet mostró como las decisiones colectivas tomadas por mayoría simple podían producir resultados paradójicos y cíclicos. La teoría moderna ha confirmado esos resultados. Principalmente los trabajos de McKelvey y Schofield demuestran que si existen tres o más votantes y si las alternativas son multidimensionales la regla de la mayoría no asegura resultados estables, salvo circunstancias muy especiales. Gordon Tullock, sin embargo, señaló una contradicción: la teoría de las decisiones colectivas predice resultados muy inestables pero en la vida real vemos que los organismos colectivos toman decisiones que tienen, al menos, cierta permanencia. ¿Por qué tanta estabilidad? se preguntó Tullock. La respuesta provino, esencialmente, de los trabajos de Kenneth Shepsle y Barry Weingast. Los resultados del proceso de toma de decisiones colectivas surgen de las reglas de votación y también de las normas –instituciones– que reglan los procedimientos: cómo se seleccionan las alternativas, de qué manera algunas se van desechando y cómo se organiza el proceso hasta llegar a una votación final. La multidimensionalidad de las opciones culmina en una votación de carácter binario y una vez decidida la cuestión la posible revisión queda limitada por normas que aseguran su vigencia temporal. Si bien el proceso de votación daría resultados inestables las normas institucionales que se agregan le otorgan estabilidad. Los procedimientos que requiere la

aprobación de una ley, por ejemplo, ilustran esta combinación de votaciones, normas y comisiones legislativas que participan. Lo importante para nuestro análisis del poder y el uso de la coacción surge porque si bien “las instituciones inducen estabilidad”, lo cual es absolutamente necesario para el orden social, al mismo tiempo otorgan poder a quienes orientan y manejan los procedimientos. Habrá, entonces, un poder discrecional para quienes controlen la agenda que regla la consideración de las propuestas políticas. La estabilidad requiere, al menos, cierta discrecionalidad. El poder no se diluye en las decisiones públicas con la misma facilidad que puede reducirse en las transacciones privadas.

Otra línea de investigación se ha ocupado de analizar cómo funciona, específicamente, la competencia en los mercados políticos. Los resultados muestran que el funcionamiento real de los mercados políticos es más imperfecto que en el caso de los bienes privados, la presencia de rasgos de monopolio es mayor, el poder no se desvanece.²⁶ Apliquemos, en este caso, el análisis de los “tipos de mercado”. Podríamos afirmar, entonces, que el mercado económico se aproxima a un mercado competitivo, de funcionamiento continuo y con libertad de entrada. Por otro lado, el mercado político se asemeja a un oligopolio con empresa dominante (el grupo que está en el poder) y con transacciones periódicas. La elección de un gobernante implica “contratar a un proveedor” por un período sin opción de cambiarlo durante el mismo, limitación que no tiene un productor de bienes privados. La elección política es una decisión de “todo o nada”: sólo uno (gobernante, partido político) accede al poder. El mercado de bienes privados, en cambio, suele ser compartido por varios productores. No es extraño, por lo tanto, que la competencia política sea “más intensa” que la competencia económica. La importancia del resultado electoral explica la observación de Tocqueville:

Cuando se acerca una elección el jefe de gobierno piensa sólo en la lucha que está por delante; no tiene que mirar más hacia el futuro; no puede emprender nada nuevo.

Las decisiones, por lo tanto, tienden a ser “miopes” o “cortoplacistas” lo que produce la acumulación de cuestiones no resueltas, los peligros de la inconsistencia temporal y la reducción del

24. Olson, M. (2000). *Power and Prosperity*, Basic Books, New York, capítulo 3. Hay una versión en castellano: *Poder y Prosperidad*, Siglo xxi editores, Buenos Aires, 2001.

25. El párrafo que sigue es una síntesis muy resumida de un extenso debate. Una exposición más amplia del mismo puede verse en Bara, R. (2006). *Finanzas Públicas y Decisiones Públicas*, Fondo Editorial del CPCECABA, Buenos Aires, capítulo 5.

26. Bara, Ricardo (2006): op.cit., capítulos 6 y 9.

horizonte temporal de las decisiones, lo que es perjudicial para el desarrollo económico que requiere, esencialmente, decisiones de largo plazo.

Además, los participantes del mercado económico tienen una buena información respecto a las decisiones que deben tomar porque esa condición es un requisito básico del éxito. En cambio, el mercado político se caracteriza por la asimetría e imperfección de la información. Sin duda, las personas que se dedican a la actividad política tendrán una información tan completa como tienen las personas para sus actividades económicas. Pero hay una gran cantidad de ciudadanos-votantes que no la tienen.²⁷ La información imperfecta de los votantes explica la ambigüedad de las propuestas políticas y la dificultad de los candidatos para asumir compromisos concretos.²⁸

En resumen, prevalece la idea de que la competencia democrática para llegar al poder no es suficiente para asegurar que sea usado para satisfacer razonablemente las preferencias de los ciudadanos-votantes, de una manera similar a cómo los productores deben ofrecer lo que los consumidores demandan. Se requiere, por lo tanto, normas que regulen el ejercicio del poder y distintas instituciones generarán distintos resultados. La calidad normativa de éstos, por lo tanto, está directamente relacionada con la calidad de los ordenamientos institucionales. Esta afirmación tiene validez general y especial aplicación al caso de los temas fiscales que se caracterizan por ser intercambios que usan del poder coactivo.

2.4 El ordenamiento institucional y las limitaciones al poder

En este punto podemos resumir las cuestiones fundamentales a responder. La primera se refiere al buen uso del poder fiscal. La segunda a la

27. Downs, A. (1973). *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, Madrid, llama "ignorancia racional" a la situación de los votantes insuficientemente informados en los temas de la política. Los costos de estar bien informado supera a los beneficios de un votante individual cuya decisión tiene una bajísima probabilidad de influir en el resultado. Los beneficios de la buena información política tienen el carácter de bien público y son vulnerables a las conductas free rider. Un gran aprecio por los valores de una cultura cívica puede superar este escollo, pero choca con la escasez de recursos y de tiempo.

28. Un importante líder político argentino afirmó que "lo que sirve para llegar, no sirve para gobernar". La afirmación sólo puede sostenerse en un contexto de información imperfecta.

conciliación de los intereses particulares de todos los participantes de los intercambios políticos con el interés general. La respuesta a estas cuestiones depende de las características del orden institucional que establece la Constitución Nacional, es decir las normas básicas de la convivencia social.

Los economistas que se han ocupado de las cuestiones institucionales sostienen que los "buenos" ordenamientos institucionales contribuyen a la prosperidad de los países y al mejoramiento de la convivencia social. Douglass North²⁹ ha mostrado como el crecimiento sostenido de la economía es un acontecimiento histórico excepcional que se ha dado en un orden institucional que limita el poder de los gobernantes. Observa North que el hombre fue cazador y recolector hasta hace, aproximadamente diez mil años, tiempo en que comenzó a ser productor de bienes y servicios. Durante esos diez mil años de actividad productiva el crecimiento sostenido y la mejora continua de las condiciones de vida consiguiente abarca sólo un período de, aproximadamente, cuatrocientos años y sólo en algunos países. Ese período coincide con ordenamientos institucionales que limitaron el poder y con los países que adoptaron tal modo de ordenamiento.

El crecimiento económico sostenido no es un "fenómeno natural" de la economía sino un caso que podríamos llamar excepcional y que está ligado a la adopción de ciertas formas institucionales. Mancur Olson ha mostrado que el ejercicio del poder favorece a la prosperidad si se cumplen dos condiciones. La primera sostiene que las decisiones públicas deben ser abarcativas, es decir apuntar a los intereses generales para lo cual se requiere consensos que limiten el poder políticos de grupos de interés particular. La segunda requiere que las decisiones se tomen en base a horizontes prolongados de tiempo, es decir que las consideraciones de largo plazo se impongan sobre las urgencias del momento. Las instituciones adecuadas son las que faciliten este tipo de decisiones públicas. Acemoglu, Johnson y Robinson³⁰ sostienen que "las instituciones son la causa fundamental del crecimiento a largo plazo". La tesis

29. North, Douglass (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, capítulo 7.

30. Acemoglu, D., Johnson S. y Robinson J. (2005). "Institutions as Fundamental Cause of Long-Run Growth", en Aghion y Durlauf (eds): *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Amsterdam, capítulo 5.

principal de la economía política institucional sostiene que distintos ordenamientos generarán resultados diferentes; que algunos favorecen la prosperidad de las naciones y otros la perturban; que la dinámica del cambio institucional no necesariamente lleva al mejor ordenamiento, es decir no estamos condenados al éxito ni al fracaso. Acemoglu y Robinson³¹ distinguen instituciones inclusivas e instituciones extractivas que son las que conducen al éxito o al fracaso de las naciones. Por lo tanto, puede definirse un concepto de “calidad institucional” según sean los resultados que pueden preverse de cada ordenamiento. La clave está en cómo se usa el poder y cómo se puede evitar los posibles abusos.

El constitucionalismo moderno ha buscado la solución por distintos caminos. Uno de ellos es la distribución del poder, los contrapesos y los equilibrios. Tal distribución se ha hecho en las funciones y en la territorialidad. La separación e independencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se refiere a la división funcional del poder. El federalismo genera la distribución territorial. Ambas distribuciones procuran reducir la concentración y la discrecionalidad de las decisiones públicas. Otra vía es asegurar a los ciudadanos derechos personales que no pueden ser afectados por el ejercicio del poder gobernante. La Parte Primera de nuestra constitución contiene “declaraciones, derechos y garantías” desarrollados en 86 artículos que cumplen con esa finalidad.

El sistema fiscal es un conjunto de normas, es decir una institución. Por lo tanto, podemos examinarlo desde la perspectiva de la economía institucional. Podemos juzgarlo con referencia a su “calidad institucional” que se resume en la respuesta a las cuestiones ¿es una institución inclusiva o extractiva? ¿favorece el crecimiento a largo plazo o lo perturba? Además, podemos considerar la reforma impositiva desde la perspectiva de la dinámica del cambio institucional.

El mismo fundamento lógico que el constitucionalismo moderno ha puesto límites al ejercicio del poder para garantizar derechos personales inviolables puede ser utilizado en terreno fiscal. Podemos hablar entonces de una

“constitución fiscal”.³² En palabras de Buchanan: “... la llamada restricción electoral asegura que los ciudadanos tienen la posibilidad de echar a los malos gobernantes, pero sirven de poco para evitar que los políticos electos puedan hacer malas cosas mientras respeten las leyes electorales”.³³ Se necesitan, entonces, otras limitaciones que deben provenir de la constitución. Esta afirmación se refiere a todos los aspectos de la política y tiene especial importancia en los temas fiscales.

Nuestro texto constitucional contiene elementos básicos de una constitución fiscal. Recordemos, brevemente, que incorpora el principio de legalidad para que las decisiones tributarias sean abarcativas y consensuadas con los representantes de los ciudadanos; la disposición constitucional según la cual “la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas” de la cual deriva la generalidad como norma y la exigencia de razonabilidad de los tratamientos diferenciales; el principio de no confiscatoriedad, destinado a proteger el derecho a la propiedad privada y el principio de capacidad contributiva, como base de la igualdad y la legitimidad del tributo. En algunos casos se trata de disposiciones explícitas, en otros de interpretaciones jurisprudenciales que derivan de los derechos y garantías que la nuestra constitución consagra.

Nuestro país puede considerarse un ejemplo de calidad institucional de una buena Constitución y su influencia sobre la prosperidad económica. Su principal período de crecimiento, que hizo que una de las economías más pobres de América del Sur se colocara entre las diez de mejor desempeño en el mundo, está estrechamente vinculado a la adopción del régimen institucional

32. Se suele considerar como al antecedente principal del constitucionalismo moderno la firma del acuerdo del rey de Inglaterra Juan sin Tierra con los señores feudales de su reino. Juan sin Tierra se comprometió a no establecer tributos sin el consentimiento de aquellos. Esta limitación a su poder, que aceptó el rey, dio comienzo a la evolución institucional de lo que hoy llamamos principio de legalidad tributaria: no hay tributo sin ley. El acuerdo firmado en 1215 se llamó Carta Magna, denominación que habitualmente se aplica a las constituciones modernas. Por otra parte, el proceso de limitación del poder, que es la esencia del constitucionalismo, comenzó con un tema tributario.

33. Buchanan, J. y Musgrave R. (2000). “Public Finance and Public Choice”, Symposium realizado en la Universidad de Munich en noviembre de 1998, publicado por MIT Press, p. 110.

31. Acemoglu, D. y Robinson J. (2012). *Why Nations Fail*. Profile Books Ltd, Londres.

de la constitución de 1853-60. Sería de mucho interés investigar si el período posterior, de declinación relativa, puede relacionarse con el debilitamiento de la aplicación real de los principios fundamentales de ese régimen.

En resumen, la comprensión y valoración de un sistema fiscal requiere tener muy en cuenta sus relaciones armónicas con el sistema económico y el ordenamiento institucional en el que se va aplicar. Esta enseñanza de la economía política institucional de nuestros días es el enfoque que Alberdi usó en su obra liminar sobre constitución, fiscalidad, economía y prosperidad de Argentina.

El sistema fiscal se alimenta de un sistema económico que genera los ingresos. La productividad de ese sistema se ve afectada por las características particulares del sistema fiscal que se aplica. Dichas características varían según los rasgos del orden coercitivo cuyo alcance determina el orden institucional. La comprensión de estas interdependencias y sus efectos sobre el comportamiento de gobernante y gobernados es esencial para valorar un sistema tributario y sus posibilidades de mejoramiento por medio de una reforma. Si la clave es cómo se usa el poder y las condiciones de su uso están establecidas por el ordenamiento institucional que en las sociedades modernas se apoya en una "constitución", la clave de la prosperidad económica y la buena convivencia social se traslada a la calidad de los textos constitucionales y su cumplimiento.

3. Fundamentos de un sistema tributario deseable

Los debates sobre temas fiscales ... están lejos de ser desapasionados. Como de costumbre cada cual trata de afirmar que el cumplimiento de sus propios deseos es una consecuencia necesaria de la situación.

Joseph Schumpeter

La frase de Schumpeter nos recuerda nuestro deber de objetividad en las discusiones académicas, lo que es más necesario aún en temas tan controversiales como son los tributarios. Por eso se justifica una revisión de la literatura académica de reconocido mayor valor sobre fundamentos normativos de un sistema tributario.

3.1 El enfoque de la economía fiscal convencional

Si hay necesidad de una reforma tributaria es porque el sistema vigente no concuerda con los criterios en los que se basa un sistema deseable. Para encontrar una respuesta imparcial que supere los inconvenientes que Schumpeter advierte en la cita inicial de la sección, debemos buscar los fundamentos normativos de tal sistema. La teoría económica fiscal será nuestra guía.

La teoría fiscal generalmente aceptada está expuesta en la literatura académica que se utiliza en los cursos de Finanzas Públicas o de Economía Fiscal en Argentina y en las principales universidades del mundo. El planteo, en grandes rasgos, es el siguiente. Se analiza un sistema de capitalismo de mercado mixto donde coexisten un sector privado y un sector público. El sector privado genera recursos y transfiere coactivamente al sector público una parte de los mismos para el financiamiento de sus actividades. Los llamados teoremas fundamentales de la economía del bienestar establecen las condiciones óptimas del funcionamiento de este sistema. Esas condiciones ideales se comparan con el funcionamiento real de la economía y las diferencias determinan las "fallas de mercado". Tales fallas justifican las posibles acciones correctoras de los gobiernos y esas medidas se instrumentan con herramientas fiscales que son las que menos perturban el funcionamiento del sistema.³⁴

La producción de bienes privados, que generan posteriormente los recursos públicos, se realiza en mercados razonablemente competitivos³⁵ por medio de empresas que toman sus decisiones de asignación de factores de producción guiadas por el sistema de precios que los mercados generan. Los ingresos, provenientes del valor agregado que crea durante el proceso productivo, se distribuyen a los propietarios de los factores de producción de acuerdo a las cantidades de los mismos que se

34. Los Manuales de mayor uso, por ejemplo, Musgrave y Musgrave, Rosen, Stiglitz, Albi y otros, usan, esta forma de exposición aunque, por supuesto, hay diferencias no esenciales. También este tipo de presentación es usada en los textos más avanzados como Atkinson y Stiglitz, Raghbendra Jha, Gareth Myles, Jonathan Gruber, los Handbooks of Public Finance y muchos otros.

35. La existencia de apartamientos significativos de las condiciones competitivas da lugar, precisamente, a fallas de mercado y a posibles intervenciones públicas correctoras. El monopolio natural es el caso extremo.

aplican y a su valor de mercado que se relaciona con su productividad. Este resultado se conoce como distribución funcional del ingreso.

Los llamados *Teoremas Fundamentales de la Economía del Bienestar* muestran que la asignación de recursos que resulta de los mercados competitivos es un óptimo de Pareto (criterio de eficiencia) y que cualquier distribución del producto puede lograrse si son posibles impuestos y transferencias de suma fija (criterio de equidad). A estos criterios algunos autores agregan la factibilidad de aplicación de las medidas fiscales para incorporar los recursos administrativos que requiere el funcionamiento del sistema fiscal. De esta base normativa teórica se derivan las recomendaciones de política. Si los mercados no son razonablemente competitivos o los bienes que la sociedad requiere tienen las características técnicas de un bien público o producen externalidades que el sistema de precios no computa, habrá fallas de mercado por el lado de la eficiencia. Si la distribución funcional del ingreso no es apropiada de acuerdo a los criterios de equidad predominantes, habrá fallas por el lado de la distribución. La política fiscal puede, en principio corregirlos, sin afectar el funcionamiento del sistema de precios que sigue siendo un instrumento útil para asignar los recursos en las actividades que no tienen fallas de mercado. Lamentablemente, los instrumentos fiscales de suma fija³⁶ no son factibles de aplicación y, por lo tanto, las herramientas que se usan tienen costos de eficiencia y esto se extiende al logro de los objetivos distributivos. Surgen, entonces, las distorsiones, los *trade offs* y la búsqueda de los instrumentos fiscales óptimos en un mundo de second best.

Es importante tener en cuenta que este enfoque deja de lado aspectos políticos e institucionales que da, implícitamente, por supuestos. Las condiciones de optimalidad se definen en términos estrictamente técnicos que resultan de resolver un problema matemático de maximización de utilidades restringida por los recursos y la tecnología existentes. En principio la asignación de recursos puede hacerse, automáticamente, por los mercados competitivos o por planificadores centrales que dispongan de toda la información, resuelvan el problema matemático de maximización condicionada y tengan la voluntad de llevarla a la práctica y el poder para hacerlo.

36. Recuérdese que los instrumentos fiscales de suma fija son los que no alteran los comportamientos de las personas.

La cuestión distributiva se resuelve de una manera similar. Una función de bienestar social expresa las preferencias distributivas de las personas que componen la sociedad y las compara con los costos de eficiencia de la modificación de la distribución funcional que surge del proceso de producción. Nuevamente, se supone una autoridad política perfectamente informada (incluso conocedora de las “ponderaciones sociales” entre eficiencia y equidad), sólo interesada en lograr el máximo bienestar social que puede calcular y luego implementar. Además, se supone que los intercambios privados se hacen sin costos de transacción (o tan bajos que influyen sobre los resultados) y que los acuerdos voluntarios se cumplen o puede solucionarse su incumplimiento por medio de un sistema judicial tan eficiente que su funcionamiento no se incorpora a los costos de transacción o, en todo caso, se trata de un bien público cuya provisión y financiamiento eficiente se da por supuesto.

3.2 Los aportes de la teoría de las decisiones públicas y de la economía institucional

La teoría convencional expuesta en la subsección anterior ha sido criticada por su vacío institucional³⁷ y porque supone un comportamiento de los agentes estatales no realista o, quizás, ingenuo.³⁸ Coase señala “la objeción a la teoría neoclásica es que flota en el aire. Es como si se estudiara la circulación de la sangre en ausencia de un cuerpo”.³⁹ Para aplicar, entonces, la teoría convencional al diseño de un sistema impositivo deseable, al que debiera apuntar cualquier reforma, se requiere un análisis de tales críticas y los posibles aportes que procuran superarlas y llenar los vacíos.

Examinemos algunas cuestiones que es necesaria aclarar antes de la aplicación del enfoque a la tributación. En primer lugar, el criterio para determinar “lo óptimo” se basa en una función de bienestar social. Esto plantea dos problemas principales: ¿cómo conocemos esa función que

37. Boadway, R. y Wildasin D. (1984). *Public Sector Economics*, p. 17. Hay traducción al castellano publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

38. Buchanan, J. (1979). “Political without Romanticism”, conferencia pronunciada en el Institute for Advanced Studies, Viena. Hay traducción publicada en “El Análisis Económico de la Política”, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1986.

39. Coase, R. (1984). “The New Institutional Economics”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140.

nos indica lo que es bueno? Arrow⁴⁰ mostró la imposibilidad de derivar esa función de los valores individuales si se sostienen ciertos axiomas normativos totalmente razonables. Gibbard⁴¹ y Satterwhaite⁴² mostraron que no hay regla de decisión social que asegure la revelación sincera de las preferencias individuales en un sistema no dictatorial, con tres o más opciones y tres o más votantes, libres de ordenar sus preferencias sobre tales opciones. Es decir, no hay regla de decisión pública que no sea vulnerable al comportamiento estratégico. Además, aún suponiendo que estos inconvenientes pudieran ser superados, ¿habrá un gobierno benevolente interesado en instrumentar las recomendaciones que derivan de la teoría fiscal? ¿no predominará en las decisiones una racionalidad política, fundada en los intereses particulares de quienes gobiernan? ¿las perspectivas de una próxima competencia electoral es una restricción suficiente para evitar que quienes gobiernan usen su poder discrecional de acuerdo con sus intereses particulares o políticos?

La posibilidad del predominio de la racionalidad política pone en tela de juicio la llamada función extra fiscal de la imposición. El impuesto dejaría de ser un instrumento de política económica para pasar a ser un instrumento de la política electoral. Parafraseando a Anthony Downs⁴³, se podría decir que los políticos no procuran llegar al poder para instrumentar las políticas fiscales que han propuesto, sino que proponen políticas fiscales para llegar al poder. La visión de Hettich y Winer según la cual las concesiones fiscales son necesarias para lograr los equilibrios políticos refuerza el temor.

Las decisiones fiscales son decisiones públicas y, por lo tanto, tienen estas debilidades que impiden que puedan ser consideradas libres de la discrecionalidades de las personas que tienen poder

40. Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.

41. Gibbard, A. (1973). "Manipulation of voting schemes: A general result", *Econometrica*, 41.

42. Satterwhaite, M. (1975). "Strategy-proofness and Arrows Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions", *Journal of Economic Theory* 10.

43. Downs, A. (1973). *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar Madrid, escribe: "los partidos formulan políticas que les permitan ganar las elecciones en lugar de ganar las elecciones con el fin de formular políticas" (p. 30-31).

político cuando deciden en materia tributaria. La fiscalidad no es sólo un tema de la economía sino, más bien, de la economía política.

3.2.1 El enfoque de la teoría de las decisiones públicas (public choice)

La teoría de las decisiones públicas procura completar el enfoque anterior incorporando el estudio del funcionamiento interno del sector público, o sea de cómo se toman las decisiones políticas y de cómo se implementan.

Las normas que rigen la actividad de los agentes políticos –las instituciones políticas– transforman los costos y beneficios económicos en costos y beneficios políticos y estos últimos definen las acciones de aquellos. No hay ninguna seguridad de que lo que es conveniente para las personas que toman las decisiones públicas –la "eficiencia política"– concuerde con la eficiencia económica.⁴⁴ Eso depende del marco institucional y de sus incentivos. Por lo tanto, el proceso político corriente puede producir "fallas de gobierno" conceptualmente análogas a las "fallas de mercado". Es decir, resultados reales que se alejan de las recomendaciones normativas. Del mismo modo que los mercados de bienes privados producen resultados distintos si son monopólicos o competitivos, los resultados de los procesos políticos variarán de acuerdo al marco institucional que determina las facultades y prohibiciones de los decisores públicos. El punto central, entonces, es la comparación de ordenamientos institucionales alternativos que sirvan de marco a las decisiones fiscales.

Como ya hemos señalado una visión optimista del funcionamiento de los procesos de toma de decisiones públicas sostiene que la existencia de la competencia electoral para llegar y permanecer en la función pública es una institución suficiente para asegurar "buenas" decisiones políticas, valoradas desde la perspectiva del interés general. El mercado político funciona con un razonable grado de perfección.⁴⁵

La mayoría de los autores que se han dedicado al estudio de las decisiones públicas, sin embargo,

44. Weingast B., Shepsle K. y Johnsen C. (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs", *Journal of Political Economy*, vol.89, n° 4.

45. Wittman, D. (1995). *The Myth of Democratic Failure*, The University of Chicago Press.

sostienen que la mera restricción electoral no basta para garantizar resultados correctos. El mercado político está lejos de ser un mercado perfectamente competitivo. Deben existir, además, otras limitaciones para que el ejercicio del poder contribuya a la prosperidad de la nación. La cuestión, entonces, es descubrir cuáles son las mejores normas. Esto vale para el diseño institucional en general y para las instituciones tributarias en particular.

Buchanan⁴⁶ explica que en, principio, resulta difícil para las personas aceptar que sea necesario limitar el conjunto de opciones. Queremos tener libertad de elegir y cuanto más amplia mejor.⁴⁷ Pero la lógica de la acción colectiva es totalmente diferente de la que rige el comportamiento individual. Una persona debe autolimitarse para evitar los peligros de su propia conducta, por ejemplo, hacer dieta. Pero estas conductas son la excepción y no la regla. La razón para que haya reglas que limiten posibles comportamientos no convenientes es totalmente distinta en las cuestiones públicas. En este caso el peligro no proviene de las acciones propias sino de las de otros que las toman en el contexto de los intercambios políticos y que pueden imponer cargas a terceros –externalidades– más aún quienes deciden tienen poder coactivo.⁴⁸ Como escribió Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* “es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder intenta abusar del mismo; avanza hasta que encuentra sus límites”.

Ésta es la idea fundamental del constitucionalismo moderno: los gobiernos deben tener poderes limitados por las constituciones. Este principio general se aplica, también, a las cuestiones fiscales y al alcance del poder tributario.

En resumen, la calidad de las decisiones públicas y, en particular, el uso correcto del poder

coactivo tributario, dependen del contexto institucional. La cuestión, entonces, es encontrar los criterios que caracterizan los diseños institucionales adecuados.

3.2.2 *La economía política institucional*

Los recientes avances de la economía institucional han producido resultados importantes para la comprensión de los procesos de crecimiento económico sostenidos en el largo plazo. Han mostrado que los países que lo han logrado son los que han adoptado normas que cumplen con las condiciones de “calidad institucional”, que se define por las características que contribuyen al buen funcionamiento de la economía, que se manifiesta por el crecimiento sostenido del nivel de vida de la población y por una convivencia social armónica.

Hay una amplia literatura, teórica y empírica, acerca cuáles son esas características, cómo se las define, cómo se las mide y cómo se prueba su relación con los resultados deseables. La cuestión, de complejidad teórica y empírica, no ha sido resuelta, todavía, como para exponer resultados completos y de aceptación general. Las relaciones teóricas no están totalmente claras, por ejemplo, los resultados de corto y de largo plazo de los cambios institucionales, los factores que explican la credibilidad de las normas, la importancia de los costos de transición y otras. Así mismo, la evidencia empírica no es robusta, tanto por problemas de medición como por los métodos empíricos que se utilizan.⁴⁹ A pesar de esto, se puede afirmar que se ha demostrado que las instituciones importan significativamente sobre la prosperidad de las naciones y que hay “buenos” y “malos”, ordenamientos institucionales.

Dado que un sistema tributario es el marco institucional de las relaciones entre el fisco y los contribuyentes, la idea de calidad institucional es aplicable. Mencionaremos algunas de las características del análisis de los factores de calidad institucional que se aplican directamente a las cuestiones tributarias.

46. Buchanan y Musgrave (2000): op.cit., p.111:113.

47. La mitología clásica de Ulises atado al mástil de su navío para evitar las tentaciones al cruzar la costa de las sirenas es la imagen del sentido de las autolimitaciones. La revista *Constitutional Political Economy*, una de las más importantes en la materia, ilustra su portada con una imagen del mito.

48. Estos argumentos han sido extensamente expuestos por Buchanan y muchos otros estudiosos de las decisiones públicas. Un buen resumen de la argumentación se puede encontrar en Buchanan, J. y Brennan G. (1985). *The Reason of Rules*, Cambridge University Press. Hay traducción al castellano con el título *La Razón de las Normas*, publicado por Unión Editorial, Madrid, 1987.

49. Bjornslov, C. (2015). “Constitutional property rights protección and economic growth”, *Constitutional Political Economy*, 26, septiembre, p: 2247-280 y su referencia a Haggard y Tiede (2011). “The rule of law and economic growth. Where are we?”, *World Development*, 39, p:673-685.

Una de las más importantes es la existencia de instituciones que limiten el poder discrecional de los gobernantes y se expresa en el concepto de *gobierno de la ley o estado de derecho*. Las normas deben ser imparciales, impersonales, reflejando que gobierna la ley y no las personas que ejercen el mando. Para eso la ley debe provenir de un poder legislativo independiente del poder administrador y representativo de los votantes. En materia tributaria se manifiesta en los principios de legalidad y generalidad tributaria. La legalidad debiera ser interpretada en forma amplia de modo que la norma legal incluya todos los elementos, cualitativos y cuantitativos de la obligación tributaria o sea la especificación de los sujetos, la definición del hecho imponible, la determinación de la base imponible y las alícuotas. La generalidad debe interpretarse como un corolario de la igualdad de todas las personas ante la ley y con una visión restrictiva de las discriminaciones tributarias, que deben ser la excepción y no la regla. Esta condición tiene la misión de asegurar el predominio del interés general frente a los grupos de interés particular cuyos efectos contrarios sobre la prosperidad de un país han sido descriptos liminarmente por Mancur Olson y desarrollados extensamente por otros autores. El principio de generalidad se relaciona también con la condición que ha sido denominada “la nivelación del campo de juego”. Significa que la competencia debe ejercerse sin que el poder influya sobre la capacidad competitiva de los participantes. Tal condición es necesaria para el correcto funcionamiento de la competencia a favor de la eficiencia económica. Acemoglu sostiene que la libre entrada y la nivelación del campo de juego constituyen la garantía para que las innovaciones productivas y las conductas económicas eficientes sean exitosas en los mercados.⁵⁰

También se señala la *protección de los derechos de propiedad* como rasgo esencial de calidad institucional. La inversión es una decisión hundida y puede convertirse en irrecuperable por decisiones del poder discrecional. El valor de un activo refleja el valor actual de los rendimientos esperados. Si esos rendimientos pueden ser reducidos por la imposición, con la misma tasa de descuento el valor del activo desciende. En el caso extremo el impuesto puede reducir a cero su valor y se convierte en una forma de confiscación.

50. Acemoglu, D. (2007). “Is Democracy the best Setting for Strong Economic Growth?”, *The Wall Street Journal*, marzo 13.

De todos modos, aunque no llegue al extremo, la modificación de la legislación impositiva afecta el valor del capital y la posible arbitrariedad del uso del poder fiscal retrae nuevas inversiones aunque las ya existentes no puedan evitar la pérdida de valor. Cuando Olson analiza las consecuencias del uso del poder observa que “el autócrata que adopta una perspectiva de largo plazo intentará convencer a sus súbditos de que su capital estará protegido” pero siempre están expuestos cambios de la conducta autocrática que “pone en riesgo que capital sea confiscado, sus créditos cancelados o su moneda devaluada”. La incertidumbre reduce los niveles de ahorro e inversión.⁵¹ Las instituciones, entonces, son la forma de reducir esa posibilidad, disminuir la incertidumbre que tiene toda decisión orientada al futuro y, con ello, favorecer el crecimiento.

El párrafo anterior pone de manifiesto la importancia del riesgo de los cambios. Por eso *seguridad jurídica y estabilidad de la norma* son rasgos importantes de la calidad institucional. Se ha intentado reducir la inseguridad que provoca la posibilidad de cambios en régimen tributario con el cual se toman decisiones, mediante acuerdos limitados a empresas o actividades específicas. Este método afecta las ventajas de la generalidad que se señalan en el párrafo anterior, reduce la transparencia y abre vías para el “oportunismo” como se verá enseguida y no tiene respuesta satisfactoria a la pregunta ¿si la estabilidad fiscal es buena en esos casos qué razones hay para no extenderla y generalizarla? Por eso está ganando apoyo la idea de “contrato” o “pacto fiscal” que dé garantías de permanencia de normas y reduzca el riesgo de hundir decisiones.⁵² Nótese que la idea de garantía de permanencia es equivalente a darle carácter constitucional a normas tributarias y, por consiguiente, exigir consensos amplios para modificaciones que, entonces, no quedan sujetas a los intereses de la política corriente. Nótese, también, que la idea de “acordar políticas de estado” va en el mismo sentido: conseguir estabilidad y permanencia aunque no se incorpore el tema a los textos constitucionales. Otra ventaja de los pactos fiscales y las miradas de largo plazo

51. Olson, M. (2000). op.cit., capítulo 2.

52. Por ejemplo, el trabajo CEPAL-CIDOB (2012) *Reforma Fiscal para América Latina*, editado en Chile, capítulo VII escrito por Juan Alberto Fuentes, “Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación”, expone una defensa de esta institución.

se relacionan con mejoras en la convivencia social. Mike Moore⁵³ señala que las negociaciones de tales pactos acentúa la idea de reciprocidad del intercambio fiscal, una mayor participación ciudadana en los temas fiscales, mayor predisposición al cumplimiento voluntario y, finalmente, un fortalecimiento de la democracia.

Por último consideremos el concepto de gobernanza.⁵⁴ Incluye varias caracterizaciones: responsabilidad, rendición de cuentas (“*accountability*”), contención de la corrupción. Estos conceptos están vinculados a la fiscalidad: los dos primeros a la administración tributaria y a los procedimientos presupuestarios; el último, con las oportunidades que abren ciertas discriminaciones tributarias, como veremos en la sección siguiente. Además, la *efectividad gubernamental*, vinculada a evaluación de la presión tributaria; la *calidad regulatoria*, que podemos referir a las funciones fiscales implícitas consideradas, también, en la sección siguiente y la *transparencia* que reduce la ilusión fiscal, mejora la información de los votantes y la calidad del funcionamiento de los mercados políticos.

Dos observaciones finales. Primero, nuestro texto constitucional vigente, como se vio en la sección anterior, contiene disposiciones afines con las características propias de la calidad institucional en materia tributaria. Segundo, hay que tener en cuenta la posible diferencia entre instituciones formales y *de facto*, idea que también se expresa cuando se menciona la existencia de una constitución *formal* y una constitución *real*. Por supuesto, en este tema es crucial cómo funciona el Poder Judicial y, especialmente, la Corte Suprema de Justicia que tiene el control final de la constitucionalidad de decisiones ejecutivas o legislativas. Esto se refiere tanto a la independencia del Poder Judicial como al comportamiento de los magistrados respecto a la interpretación de los textos y del espíritu de la Constitución. Esta observación se aplica a la realidad argentina.

53. Moore, M. (2008). “Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance”. En *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, Brätigam, Fjeldstad y Moore (eds), Cambridge University Press.

54. Utilizamos gobernanza como traducción del vocablo inglés *governance*. No hay acuerdo general sobre la traducción que mejor refleja el significado con que el término se usa en inglés. Se lo ha traducido como gobernabilidad, pero esta palabra parece aludir a la capacidad para ejercer el gobierno y la estabilidad política, más a que la calidad con que se lo hace.

4. Definiciones previas a una reforma tributaria

Las consideraciones anteriores muestran que antes de formular recomendaciones específicas de reforma tributaria deben definirse previamente a qué sistema económico y en qué orden institucional se van a aplicar. La necesaria coordinación entre el sistema tributario con el ordenamiento económico e institucional muestra la importancia de estas definiciones previas.

4.1 El tipo de sistema económico

La búsqueda de rentas se ha hecho más importante debido a que los cambios institucionales han creado oportunidades que no existían en los siglos XIX y primera parte del siglo XX.

James Buchanan

Como señalamos en la sección 3, la teoría fiscal estudia el sistema económico conocido como *economía mixta de mercado*. En tal sistema la parte esencial de las decisiones económicas son tomadas por las personas privadas y sus ingresos se originan compitiendo en los mercados. El estado cumple sus funciones financiándolas mediante transferencias coactivas de una parte de esos ingresos.

La realidad muestra la existencia de otros sistemas que desplazan decisiones económicas, originalmente privadas, al ámbito público. Las decisiones sobre asignación de los recursos, especialmente la inversión, pasan a ser decisiones públicas. Lo mismo puede suceder con los márgenes de rentabilidad, la elección de insumos o procesos tecnológicos, el acceso a mercados, el grado de competencia y otros más. La literatura económica no ha definido el “tipo” preciso de este ordenamiento económico, pero lo más apropiado es el llamado *capitalismo de estado* (*state capitalism*) en cual los gobiernos, democráticos o autocráticos, ejercen una amplia influencia sobre la economía por medio de la propiedad pública de empresas (sobre todo las que explotan recursos naturales no renovables) y, quizás mayormente, mediante regulaciones, subsidios y los “arreglos” con empresas importantes. El estado no asume la propiedad pero sí la toma de las decisiones más importantes dejando a los propietarios la gestión

cotidiana de sus actividades.⁵⁵ Ian Bremmer⁵⁶ afirma que este sistema implica que “la mano fuerte del estado señala un rechazo estratégico de la doctrina del mercado libre”, que “la inyección de la política en la toma de decisiones económicas ... está haciendo surgir un conjunto completamente diferentes de ganadores y perdedores” y que los ganadores surgen de un intercambio entre empresarios –generalmente importantes- y funcionarios políticos donde aquellos reciben “créditos, contratos, subsidios y protección” a cambio de orientar sus actividades de acuerdo a “los intereses políticos del estado”.

Nos interesan aquí, la implicancias fiscales del capitalismo de estado. Dado que aún no se ha desarrollado “una teoría” de este tipo de sistema económico, menos aún podemos pretender que exista una teoría fiscal del mismo. Pero, de todos modos, hay muchas cuestiones tributarias donde los resultados teóricos y empíricos de la economía fiscal convencional cambian como consecuencia de la distinta estructura económica.

El capitalismo mixto de mercado da lugar a la llamada *sociedad de búsqueda de beneficios*: el éxito económico depende de la eficacia de la actividad de las personas compitiendo en los mercados, de lograr la adhesión de los compradores de sus productos o servicios. El segundo origina la llamada *sociedad de búsqueda de rentas* donde el éxito económico depende de lograr decisiones políticas favorables. En este momento sólo es importante señalar que el sistema tributario funciona de manera diferente en cada caso. En una economía de decisiones de producción predominantemente privadas el régimen tributario debe procurar minimizar sus efectos sobre la eficiencia de esas decisiones, eficiencia que convalidarán los mercados. Esta condición pierde sentido en el otro sistema porque la asignación de los recursos productivos dependerá del criterio de un funcionario público y su eficiencia resultará del acierto de su decisión. Por otra parte, ¿tienen el mismo mérito los beneficios logrados por la competencia en los mercados que los obtenidos a través de una

decisión política?⁵⁷ Estos ingresos ¿están más o menos desigualmente distribuidos que los otros? ¿Tiene sentido usar la imposición para alterar la rentabilidad relativa que ha sido fijada por un funcionario público en razón de que, supuestamente, es necesaria para la asignación de recursos que considera correcta? Nuevamente, vemos que los sistemas tributarios funcionan manera diferente según el tipo de sistema económico al que se aplican y ello confirma que debe haber una definición previa sobre el tipo de sistema económico para poder hacer recomendaciones fundadas de reforma.⁵⁸

Hay otros puntos importantes del funcionamiento de la fiscalidad en una sociedad de búsqueda de rentas.⁵⁹ Si las decisiones sobre asignación de recursos se toman en base a un criterio político sólo tendrá eficiencia económica si la “racionalidad” del decisor político coincide con la racionalidad económica que proviene de la competencia en los mercados. Pero, claramente, éste no será el caso porque si lo fuera la intervención estatal no tendría sentido. La teoría económica fiscal se ocupa del “peso muerto” de los impuestos. En este caso habría que agregar otro “exceso de carga” de las transferencias implícitas en los intercambios entre funcionarios políticos y empresarios favorecidos.

Otro aspecto se refiere a las oportunidades de corrupción que se abre ante el aumento de decisiones, con consecuencias económicas importantes, que toman funcionarios con poder discrecional. Lo mismo sucede respecto a las motivaciones para el cumplimiento tributario y los niveles de evasión. En la sección anterior mostramos las razones por qué los “contratos” o “pactos” fiscales mejoraban la transparencia y el

55. La crisis de 2007-2008 aumentó el interés en analizar el funcionamiento del capitalismo de estado, sistema que, también, presenta algunos “subtipos”. Los trabajos de Ian Bremmer, Aldo Musacchio y Sergio Lazzarini, entre otros, tienen una buena discusión del estado actual de la cuestión.

56. Bremmer, I. (2009). “State capitalism comes of age”, *Foreign Affairs*, 88(3), pp. 40-55.

57. Las cuestiones de equidad tributaria no sólo están referidas al monto del ingreso sino, también, a su origen. Este punto está claro en la discriminación entre ingresos de capital e ingresos del trabajo, pero el concepto de mérito se extiende a otros casos y se relaciona con la equidad en la forma de adquisición del ingreso y el “mérito” respectivo. Este tipo de consideraciones están presentes en autores diversos y de concepciones diferentes como, por ejemplo, Friedman, Buchanan, Musgrave o Stiglitz.

58. Nótese la similitud del análisis de las dos secciones anteriores. En ambos casos es importante el diferente marco institucional de las situaciones que consideran y cómo esa diferencia influye sobre los resultados y, en nuestro caso, sobre las funciones del sistema tributario.

59. Aligica, P. y Tarko, V. (2012). “State capitalism and the rent-seeking conjecture”, *Constitutional Political Economy*, 23(4), diciembre, pp. 357-379.

cumplimiento. La toma de decisiones en este tipo de sistemas es opuesto dado que no hay “criterios generales pactados” sino dependencia de las conveniencias de cada intercambio particular entre empresarios y funcionarios públicos.⁶⁰

Algunas cuestiones anteriormente mencionadas se relacionan con los criterios habituales de la teoría tributaria: equidad y eficiencia. Los últimos se vinculan con la calidad institucional. La subsección siguiente se ocupa del ordenamiento institucional de estas nuevas formas de fiscalidad. La debilidad institucional del capitalismo de estado hace que el sistema sea susceptible de transformarse en el llamado *capitalismo de amigos*.⁶¹

4.2 Sistema fiscal normal y sistema fiscal implícito

La pobreza y la riqueza ... dependen del hombre, su cultura y su marco institucional

Peter Bauer

Las recomendaciones de reforma tributaria que habitualmente se proponen se refieren a los gravámenes que cumplen el ordenamiento normativo de nuestra constitución nacional y su interpretación jurisprudencial. Tratamos lo que se lo suele llamar sistema fiscal explícito.

Sin embargo, los sistemas económicos con rasgos del capitalismo de estado desarrollan un sistema fiscal *implícito*⁶², paralelo al anterior, por medio del cual se realizan transferencias coactivas a través de controles y regulaciones que no tienen las limitaciones institucionales del sistema explícito.

60. Aligica y Tarko (2012) op.cit., p. 372 exponen un cuadro con datos de evasión y corrupción en países con sistemas que podrían considerarse capitalismos de estado, los cuales son claramente superiores de los de los países donde predomina el capitalismo mixto de mercado.

61. Habitualmente se traduce por capitalismo de amigos la expresión en inglés *crony capitalism*. Sin embargo, *crony* no tiene, exactamente, el mismo sentido que la palabra castellana *amigo*. Por eso algunos traducen *capitalismo de camaradas* o, incluso, *capitalismo de compinches*.

62. Posner R. (1971). *Taxation by Regulation* fue uno de los primeros en tratar sistemáticamente este tema. Para un buen análisis de la evolución posterior puede consultarse el trabajo de Juan Carlos Lerda “El componente implícito de la política cuasi-fiscal o la policía fiscal implícita”, expuesto en el VIII Seminario de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero de 1996.

Por ejemplo, la fijación estatal de un precio, o el otorgamiento o no de permisos para importar o exportar, y otras medidas similares generan impuestos y subsidios implícitos por sus efectos sobre los precios y la situación de compradores y vendedores. Las operaciones de control de cambios y las intervenciones en los mercados para influir sobre la cotización de divisas extranjeras tienen importantes efectos fiscales implícitos y otras formas de intervención directa en los mercados dan lugar al ejercicio de una función fiscal no reglada por el sistema institucional. Incluso, esas decisiones son tomadas, por funcionarios no electos y a veces de menor nivel, con discrecionalidad.⁶³

La coexistencia de dos sistemas fiscales, uno explícito y otro implícito da lugar a inconsistencias que afectan el funcionamiento de un sistema tributario normal, tanto en lo económico como en lo institucional.

Desde el punto de vista institucional el sistema fiscal implícito constituye una alteración del principio de igualdad ante la ley, o sea de la generalidad del estado de derecho. Habrá personas que tendrán gravámenes o subsidios reglados por las normas formales y habrá otras personas que tendrán gravámenes o subsidios decididos por la discrecionalidad de los funcionarios, e incluso, habrá casos en que tales transferencias son consecuencias no previstas de esas decisiones discrecionales.

Desde el punto de vista económico las funciones del sistema fiscal normal son afectadas por los efectos del sistema implícito. Ambos tienen efectos distorsivos, pero los tributos implícitos agregan el inconveniente de su imprevisibilidad. El efecto es principalmente dañino en las decisiones de inversión, tanto en capital físico como en capital humano. La mayor incertidumbre⁶⁴ del sistema implícito eleva el riesgo de invertir

63. Hay numerosos ejemplos de impuestos y subsidios implícitos imposibles de enumerarlos aquí en su totalidad. De todos modos, a título de ejemplo, se pueden mencionar los que derivan de los derechos y restricciones a las exportaciones, de aranceles y requisitos para importar, del otorgamiento de divisas en los regímenes de control de cambios, de las intervenciones de entes estatales en los mercados financieros mediante la venta o compra de títulos públicos para influir sobre el tipo de cambio en mercados no oficiales y muchos otros.

64. Douglass North ha enfatizado que una de las mayores contribuciones de las instituciones al crecimiento se origina en que reducen la incertidumbre. Esto es directamente aplicable a los diferentes efectos de un sistema tributario institucionalizado en relación a otro implícito.

y exige una mayor tasa de retorno. La mayor tasa de retorno del capital afecta la distribución funcional del ingreso en contra de los ingresos laborales y, la tasa de crecimiento económico por la menor inversión.

Las operaciones del Banco Central pueden originar, también, efectos sociales implícitos. Este hecho ha sido reconocido en la denominación de “cuasi” fiscal que refiere a esas operaciones y sus resultados.⁶⁵ Tales operaciones tienen efectos similares porque son impuestos y subsidios no explícitos cuyas consecuencias patrimoniales son análogas a los impuestos legales o a los subsidios presupuestarios.

El Banco Central actúa como una agencia de la política fiscal y realiza transferencias coactivas al sector público, del sector público, o entre particulares. Se pueden dividir entre los vinculados al sector monetario y financiero y los que corresponden al sector externo por decisiones sobre las relaciones de cambio y a la operatoria de pagos y créditos en moneda extranjera. Es interesante notar que el calificativo “cuasi”, que parece relativizar la naturaleza fiscal de las operaciones, no se aplica por diferencias en las consecuencias económicas sino en el ordenamiento institucional que rige la toma de esas decisiones. Prácticas similares se desarrollan mediante otros instrumentos extra presupuestarios, como fondos especiales, fideicomisos e, incluso, empresas públicas o semi públicas que adoptan las normas legales de las sociedades de derecho privado.

En síntesis, lo que interesa señalar aquí es que no pueden hacerse recomendaciones de reforma tributaria independientemente de que exista un sistema fiscal implícito y qué alcance tiene, porque no pueden conocerse sus efectos económicos ya que éstos podrían ser alterados por el sistema implícito que es impredecible dada su discrecionalidad.

4.3 El impuesto inflacionario

A través de un proceso continuado de inflación los gobiernos pueden confiscar -secreta y disimuladamente- una parte importante de la riqueza de sus ciudadanos ... este proceso lleva al empobrecimiento de la mayoría aunque enriqueciendo a algunos.

John Maynard Keynes, 1919

65. FIEL (1987). *El Gasto Público en la Argentina 1960-1985*, Buenos Aires.

El llamado impuesto inflacionario es, también, un instrumento fiscal implícito. Se origina cuando los gobiernos, a través del banco central, emiten moneda por encima del crecimiento de la demanda de dinero. En tal caso, el exceso de oferta se traslada a los precios y la emisión se convierte en un gravamen sobre los activos financieros con valores nominales fijos o con tasas nominales de interés inferiores a la tasa de inflación. Este impuesto no tiene aprobación legislativa explícita.

El impuesto inflacionario tiene baja “calidad institucional”. Es regresivo porque los activos que más difícilmente pueden evitarlo son propiedad, en mayor proporción, de personas de ingresos bajos. Afecta negativamente las decisiones económicas porque modifica precios relativos de manera errática y poco previsible en cada caso particular. Son, podríamos decir, *caprichosamente* distorsivos. Todo ello hace que exacerbén la conflictividad social porque genera una lucha para evitarlo o trasladarlo.

Pero, además de esas consecuencias desagradables, perturba al sistema tributario normal de varias maneras. Los valores nominales ya no reflejan la capacidad contributiva real y se requieren ajustes por inflación que, a su vez, generan problemas, costos de cumplimiento tributario. Además se desactualizan los importes que fijan las normas tributarias para distintas deducciones, para las tarifas graduadas, para la práctica de retenciones y percepciones y otras.

La existencia de un impuesto inflacionario crea oportunidades para el uso negativo del poder coactivo del funcionario gobernante. No sólo no necesita aprobación legislativa. No hay ningún acto concreto público de quien ejerce el poder ejecutivo porque la emisión monetaria se origina en decisiones de funcionarios de menor nivel (por ejemplo, del Banco Central). Por esa razón quién toma la decisión de establecer el impuesto inflacionario esconde su responsabilidad y aprovecha los fenómenos de ilusión monetaria y fiscal para ello. Afecta, por lo tanto, las condiciones de *responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia* que forman parte de la calidad institucional.

Además, este gravamen no se coparticipa lo que acentúa las dificultades de los gobiernos provinciales y locales. El aumento inflacionario del gasto público de esos gobiernos no cuenta con el

impuesto inflacionario como herramienta de financiamiento y sólo decisiones del poder central pueden aportar una solución. Lo mismo ocurre con los fondos presupuestarios asignados, por ejemplo, al poder judicial cuando la inflación real supera a la previsión presupuestaria y situaciones similares afectan a entes estatales autónomos. También crea una necesidad de negociación en muchas regulaciones –salariales, tarifarias, de precios controlados, etc- aumentando el poder del gobierno central que decide sobre la cuestión. Por lo tanto, dado que la calidad institucional se relaciona con la distribución del poder, el impuesto inflacionario claramente la afecta.

El diseño tributario adecuado al que debiera apuntar una reforma requiere conocer si el orden institucional contempla o no el uso del impuesto inflacionario.

4.4 El grado de apertura de la economía

Los partidos políticos escapan al debate sobre apertura y competencia y con su silencio la sociedad deja de percibir la dimensión de lo que está en juego

Julio Nogués

Cualquier sistema económico tiene relaciones con los de otros países tanto en materia de intercambios comerciales como financieros. La intensidad de esas relaciones se conoce como el grado de apertura de la economía. La magnitud de esa apertura es materia de un debate ajeno a nuestro tema.⁶⁶

Sin embargo, la apertura y la intensidad de vínculos de intercambio con otros países pueden contribuir a una mejora de la calidad institucional. Primero, porque crea un contexto más exigente en dinamismo y competitividad lo que implica una mayor necesidad de instituciones de

66. De todos modos, prevalece la idea de que una economía abierta, integrada con el mundo, aumenta su competitividad y puede aprovechar de las oportunidades comerciales y tecnológicas que ofrece el mercado internacional que son fuente de crecimiento económico. Hay argumentos favorables a cierta protección pero, sin sostener una posición extrema, en Argentina el fiel de la balanza está muy volcado a la economía cerrada. La evidencia muestra que los países crecen más cuando avanzan en el sentido de la apertura que cuando se cierran. Es la experiencia de los países del oriente asiático, de los países latinoamericanos de la costa del Pacífico y nuestra propia historia de los años de crecimiento sostenido.

buena calidad. Segundo, porque el contexto más competitivo dificulta las dificultades de búsqueda de rentas y, por consiguiente, las oportunidades de discrecionalidad y corrupción de los agentes de los poderes públicos. Tercero, porque facilita el aprendizaje de las experiencias ajenas, tanto en lo tecnológico como en lo institucional.⁶⁷

La apertura económica tiene relación con el nivel de la presión tributaria y con la eficacia que se gastan los fondos que se recaudan. Las razones son análogas a recién señaladas: las necesidades de la competencia elevan las exigencias de eficiencia de la gestión pública.

Independientemente del grado de apertura que se considere conveniente, lo importante en nuestro caso es señalar que la vinculación con las economías del resto del mundo requiere que los precios internos se aproximen a los valores internacionales. Por lo tanto, el sistema tributario no debe perturbar esa aproximación y los gravámenes al comercio exterior son un obstáculo. Lo mismo puede decir de las restricciones que actúan como formas fiscales implícitas.⁶⁸

4.5 El nivel de la presión tributaria

Una nación puede caer en la decadencia de dos maneras. Una, cuando el monto de los impuestos excede las posibilidades de la nación ...

La otra, cuando el monto de los impuestos está distribuido de manera perversa.

Pietro Verri, 1771

La presión tributaria estima la proporción de los recursos que, generados por la economía privada, se transfieren al uso público. Schumpeter escribió que el gobierno “puede retirar de la economía privada sólo aquello que es compatible con la existencia continuada del interés individual cuanto más se acerca el estado fiscal a sus

67. Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2013). “The Determinants Of Institutional Quality. More On The Debate”. *Journal of International Development*, vol. 25(2), pp. 206-226.

68. Además, el uso de los precios internacionales en las decisiones económicas internas mejoran la asignación de los recursos productivos. Los precios internacionales son la mejor aproximación real a los precios teóricos de “escasez” (los precios sombra de un equilibrio general competitivo). Por eso Little y Mirrlees los recomiendan en su conocido Manual como base para los cálculos de costos y beneficios sociales de los proyectos de inversión.

límites tanto mayor es la resistencia y la pérdida de energías".^{69,70}

Los impuestos tienen, a partir de cierto nivel, rendimientos decrecientes y costos crecientes. Esto tiene importantes consecuencias económicas, porque influye sobre la tasa de crecimiento. Y también institucionales porque a partir de cierto nivel la "creatividad tributaria" de los gobiernos genera lo que algunos llaman impuestos "extra-vagantes" que violan los principios normativos.

El concepto convencional de presión tributaria y la forma de medirla (habitualmente, un cociente entre recaudación y producto nacional) deben ser reconsideradas cuando existe un sistema fiscal implícito significativo. Los impuestos de tal sistema deben incorporados al numerador. La presión tributaria es una manera de apreciar qué proporción de los recursos son manejados por decisiones públicas y cuánto por decisiones privadas. La regulación y su fiscalidad implícita alteran esa proporción lo que no se refleja en la forma tradicional de medición. Por supuesto, hay grandes dificultades prácticas para llevarla a cabo la tarea.

El impuesto inflacionario debe incluirse, también, en el numerador de la fórmula de cálculo de la presión tributaria si se quiere tener una estimación completa de la misma.

Otro aspecto a tener en cuenta es forma en que se distribuye la presión tributaria. Es necesario contar con una estimación de la economía informal para calcular la presión tributaria nominal y la real. Esta información es muy útil para la lucha contra la evasión, para comprender algunas de las razones de la misma y para analizar sus efectos sobre la eficiencia de la economía. Otro punto importante es cómo se distribuye esa presión entre sectores o actividades y el por qué de la diferencia. Nótese que los fundamentos normativos de una presión diferente –las cuestiones de equidad– se refieren a las capacidades contribu-

tivas personales, pero no a los sectores. ¿Cuál es el criterio que fundamenta presiones tributarias diferenciales entre sectores?

También el nivel de presión tributaria adecuada tiene relación con la eficiencia de la gestión estatal. El monto de impuestos que se pueden recaudar sin causar daños a la economía y la sociedad es mayor cuando el gasto público se utiliza de manera que mejora la eficiencia económica y contribuye, de este modo, a la prosperidad general. El tema se relaciona directamente con los modelos de comportamiento estatal. Si predomina un *estado cooperativo*, en palabras de De Viti de Marco, mayor podrá ser la presión tributaria que no perjudique la actividad privada y sea socialmente aceptable. Si, por el contrario, predominan rasgos monopólicos o leviatánicos, el nivel de presión impositiva reflejará el *excedente fiscal* a disposición de los grupos gobernantes.

Al respecto, es interesante notar que el cierre de la economía puede ser usado para aumentar la presión tributaria porque limita la competencia en general y la competencia fiscal en particular. La posibilidad de conductas fiscales leviatánicas (monopólicas) disminuye con la apertura de la economía.

Algo similar sucede en plano interno cuando existen gobiernos locales y federalismo entendido como distribución del poder tributario. En tal caso, las tentaciones leviatánicas de los gobiernos locales quedan limitadas por las conductas posibles de otras jurisdicciones. Nuevamente, hay otro aporte positivo de la competencia.

En resumen, el nivel de presión tributaria que definiría un sistema "óptimo" es difícil de precisar con exactitud. Depende de muchos factores, principalmente del nivel de desarrollo de la economía, de la calidad del diseño tributario y su administración y, de manera crucial, de la eficiencia del gasto público. Consideraciones similares pueden hacerse acerca de cómo se distribuye esa presión. De todos modos, formular propuestas adecuadas de reforma tributaria no es independiente de los montos que se desea recaudar y de cómo se distribuyen. La cita de Pietro Vierri que encabeza esta subsección muestra que ya en el siglo xviii existían ambas preocupaciones.

69. Schumpeter (1918): op.cit.

70. Las referencias a cifras porcentuales que serían los límites a los requerimientos tributarios abundan en la literatura. La impresión general es que tales límites son muy difíciles de precisar en un número de validez generan, "pero que existe, existe". Schumpeter predijo en *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, que el estado fiscal colapsará bajo la presión inexorable de aumentar las expectativas de la gente por una mayor gasto estatal con una base imponible cada vez más estrecha.

4.6 La función fiscal distributiva

En general, el arte de gobernar consiste en tomar tanto dinero como sea posible de una parte de los ciudadanos para dárselo a otra.

Voltaire

La teoría económica fiscal se ocupa de la función distributiva fundada en la reducción de la desigualdad de la distribución de los ingresos. El criterio de equidad sustenta, obviamente, una redistribución de personas de altos ingresos a otras de recursos bajos. Es decir, la redistribución debiera ser vertical y descendente. La realidad, sin embargo, muestra que la redistribución que resulta de las políticas reales es predominantemente horizontal (entre personas de ingresos no muy diferentes) o vertical pero en ambos sentidos (descendente, como lo justificaría el criterio normativo, pero también muchas veces ascendente), sin que se mencionen justificaciones claras de esto. El “saldo”, probablemente, sea vertical descendente, pero la redistribución “bruta” es significativamente mayor.

Esta observación se relaciona con otros dos temas importantes.

Por un lado con el hecho de que la redistribución tiene un costo. Recaudar un peso cuesta al contribuyente y al fisco más que un peso. Hay costos de administración y cumplimiento. Hay costos de eficiencia económica dado que no se usan tributos de suma fija. Del mismo modo, transferir un peso cuesta más que un peso. Es decir, la función fiscal distributiva tiene un costo de transacción y esto es importante porque la buena marcha de la economía está negativamente relacionada con el nivel de los costos de transacción. Por eso mucha redistribución horizontal y poco saldo neto vertical, aunque sea descendente, no conduce a resultados sociales buenos.⁷¹

Por otro lado, la fiscalidad implícita tiene consecuencias distributivas muy importantes, de magnitud total poco menos que desconocidas, predominantemente horizontales y de resultado neto vertical tampoco es claro.

Ambas cosas debilitan los argumentos tradicionales que otorgan mucha relevancia a la función redistributiva de los impuestos. Esto

argumentos se unen a los que muestran que el gasto público es un instrumento distributivo más eficaz que los tributos.⁷²

Estas consideraciones merecen también una consideración previa a toda propuesta de reforma.

5. Algunas reflexiones finales

No es tan importante pensar por qué andamos mal, sino por qué en 50 años de nuestros 500 de historia, anduvimos bien.

Juan Carlos de Pablo, 1989

Richard Musgrave afirmó que la “buena imposición” es la prueba clave de la democracia y el mayor componente del capital social. Joseph Schumpeter había señalado que la existencia o creación de un sistema impositivo universal y “objetivamente bueno” es una tarea prácticamente imposible porque debe adaptarse al contexto específico de cada país y a sus valores culturales. De todos modos, aunque haya dificultades y no sea posible lograr lo óptimo, avanzar en una mejora de lo que tenemos es posible y conveniente. Sobre todo en Argentina cuya situación, ya en 1975, había sido descrita por Enrique Reig diciendo “es un desafortunado eufemismo llamar sistema tributario a lo que en realidad es un caos de impuestos”. Por esta razón muchos autores prefieren hablar de *régimen tributario* argentino porque al vocablo “sistema” se asocia propiedades de consistencia, racionalidad, coherencia de las que nuestro conjunto de tributos carece.

La literatura reciente de economía política institucional distingue entre instituciones *inclusivas* –las que favorecen la prosperidad– y las instituciones *extractivas* que la perjudican. El punto importante es si la tributación funciona como una institución inclusiva o como una extractiva. Creo que nuestro régimen tributario actual está más próximo a esta segunda alternativa que a la primera.

71. Es conocida la descripción de Arthur Okun según la cual la redistribución se hace con un balde agujereado y con distintos tipo de “filtraciones”.

72. Harberger, A. (1995). *Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth*, FMI, Washington.

Nuestro país ha tenido instituciones inclusivas. Las mismas llevaron a Argentina, que era la economía más pobre de los territorios que en 1810 formaban el entonces Virreynato del Río de la Plata, a ser, un siglo después, una de las primeras diez economías del mundo de acuerdo al ingreso de sus habitantes. Roberto Cortés Conde⁷³ ha descrito el ordenamiento fiscal de 1853-60 diciendo “este consenso fiscal que incluyó a las provincias, a la nación y a los diversos sectores sociales, perduró con algunas salvedades hasta 1930. Resultado, en gran parte, de circunstancias que ampliaron los mercados y favorecieron el progreso, fue también condición de su continuidad”.

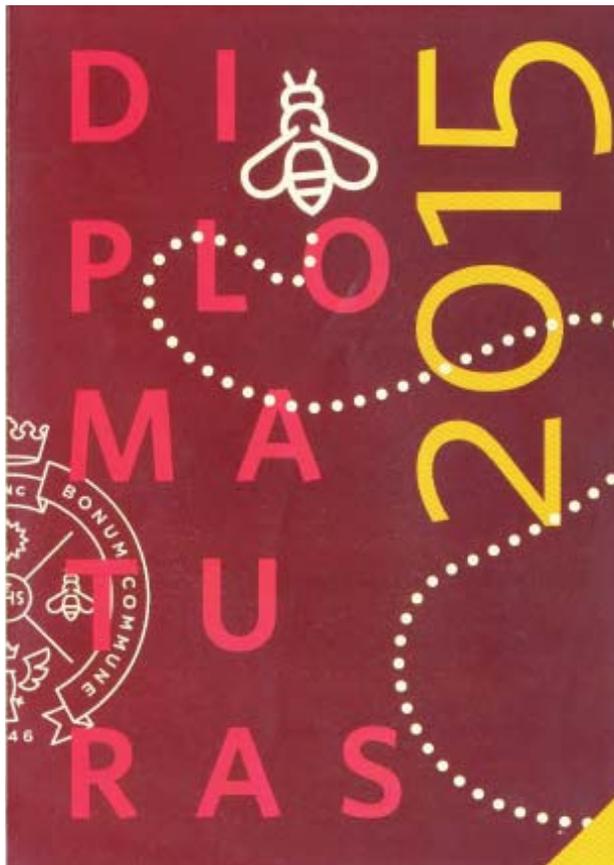
¿Podremos recrear un consenso fiscal que tenga características similares adaptadas a las condiciones del país y del mundo en el siglo xxi? Este trabajo ha tratado de analizar qué elementos hay que considerar para ello y qué definiciones previas se requieren para lograr un sistema tributario con contribuya a las aspiraciones de los argentinos a tener mejores condiciones económicas y una más armónica convivencia social. Recordando la tarea de Juan Bautista Alberdi, esperamos que el nuevo libro básico en esta materia vuelva a titularse algo así como *Sistema Económico y Fiscal de la República Argentina según su Constitución Nacional, tal como está escrita y se cumple*.

6. Bibliografía

- Acemoglu, D. (2007). “Is Democracy the best Setting for Strong Economic Growth?”, *The Wall Street Journal*, marzo 13.
- Acemoglu, D., Johnson S. y Robinson J. (2005). “Institutions as Fundamental Cause of Long-Run Growth”, en Aghion y Durlauf (eds): *Handbook of Economic Growth*, North Hollanda, Amsterdam.
- Acemoglu, D. y Robinson J. (2012). *Why Nations Fail*, Profile Books Ltd, Londres.
- Alberdi, J. B. (1854). *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*. re-edición Emecé, Buenos Aires, 2010
- Aligica, P. y Tarko V. (2012). “State capitalism and the rent-seeking conjecture”, *Constitutional Political Economy*, 23(4), diciembre.
- Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2013). “The Determinants Of Institutional Quality. More On The Debate”. *Journal of International Development*, vol. 25(2), pp. 206-226.
- Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.
- Auerbach, A. (1996). “Measuring the Impact of Tax Reform”, *National Tax Journal*, Vol.49, n° 4, diciembre.
- Bara, R. (2006). *Finanzas Públicas y Decisiones Públicas*, Fondo Editorial del CPCE-CABA, Buenos Aires.
- Becker, G. (1991). “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98(3), pp. 371-400.
- Boadway, R. y Wildasin D. (1984). *Public Sector Economics*, p. 17. Hay traducción al castellano publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.
- Bjornslöv, C. (2015). “Constitutional property rights protection and economic growth”, *Constitutional Political Economy*, 26, septiembre.
- Bremmer, I. (2009). “State capitalism comes of age”, *Foreign Affairs*, 88(3).
- Buchanan, J. (1960). “La Scienza delle Finanze: The Italian Tradition in Fiscal Theory”, en *Fiscal Theory and Political Economy*, The University of North Carolina Press.
- Buchanan, J. (1965). *The Public Finance*, Richard Irwin Inc, Homewood, Illinois. Versión en castellano publicada por la Editorial de Derecho Financiero, Madrid.
- Buchanan, J. (1979). “Political without Romanticism”, conferencia pronunciada en el Institute for Advanced Studies, Viena. Hay traducción al castellano publicada en *El Análisis Económico de la Política*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1986.
- Buchanan J. (1986). La Constitución de la Política Económica, Lectura en ocasión de recibir el Premio Nobel de Economía. Versión en castellano publicada por *Papeles de Economía Española*, n° 30-31, Madrid.
- Buchanan, J. y Brennan G. (1985). *The Reason of Rules*, Cambridge University Press,
- Buchanan, J. y Musgrave R. (2000). *Public Finance and Public Choice*, MIT Press
- Coase, R. (1984). “The New Institutional Economics”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140.

73. Cortés Conde, R. (1997) *La Economía Argentina en el Largo Plazo*, Sudamericana, Buenos Aires, p: 111.

- Cortés Conde, R. (1997). *La Economía Argentina en el Largo Plazo*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Cosciani, C. (1960). *Principios de Ciencia de la Hacienda*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid.
- De Viti de Marco, A. (1934). *Principios Fundamentales de Economía Financiera*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.
- Downs, A. (1973). *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, Madrid.
- FIEL (1987). *El Gasto Público en la Argentina 1960-1985*, Buenos Aires.
- Fuentes, J. A. (2012). "Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación", en CEPAL-CIDOB (2012): *Reforma Fiscal para América Latina*, Chile.
- Gibbard, A. (1973). "Manipulation of voting schemes: A general result", *Econometrica*, 41.
- Haggard y Tiede (2011). "The rule of law and economic growth. Where are we?", *World Development*, 39
- Harberger, A. (1995). *Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth*, FMI, Washington.
- Hettich, W. y Winer S. (1999). *Democratic Choice and Taxation*, Cambridge University Press
- Hirschleifer, J. (1994). "The Dark Side of the Force", *Economic Inquiry*, 32.
- Lerda, J. C. (1996). "El componente implícito de la política cuasi-fiscal o la policía fiscal implícita", VIII Seminario de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.
- Moore, M. (2008). "Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance". En *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, Brätigam, Fjeldstad y Moore (eds), Cambridge University Press. University Press.
- North, D. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press.
- Olson, M. (2000). *Power and Prosperity*, Basic Books, New York. Hay traducción al castellano: *Poder y Prosperidad* (2001), Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.
- Posner, R. (1971). "Taxation by Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1).
- Satterwhaite, M. (1975). "Strategy-proofness and Arrows Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions". *Journal of Economic Theory*, 10.
- Schumpeter, J. (1918). "Die Krise des Steuerstaats", Graz y Leipzig. Versión en castellano: "La crisis del estado fiscal", en Juan Francisco Corona (compilador) *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva Ediciones, Madrid, 1994.
- Schumpeter, J. (1952). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, Madrid. La versión original en inglés se publicó en 1942.
- Weingast, B., Shepsle K. y Johnsen C. (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs", *Journal of Political Economy*, vol.89, n° 4.
- Wicksell, K. (1896). *The New Principle of Just Taxation*. Traducción al inglés de James Buchanan del original *Ein neues der gerechten Besteuerung*, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena. Publicado en Musgrave, Richard y Alan Peacock (eds): *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, Londres, 1958
- Wittman, D. (1995). *The Myth of Democratic Failure*, The University of Chicago Press.



DIPLOMATURAS 2015

La Facultad de Ciencias Económicas (FCE), a través de su Secretaría de Extensión, ha implementado Diplomaturas destinadas a la capacitación y perfeccionamiento en áreas temáticas determinadas. Cada una de ellas está conformada por un conjunto de cursos orientados a un área específica de formación, dictados por esta Secretaría.

CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS:

- Otorgan certificación oficial de la Universidad Nacional de Córdoba con carácter extensionista.
- Están integradas por Cursos Troncales y Cursos Electivos. Los Cursos Troncales son obligatorios, mientras que los Electivos son complementarios.
- El alumno podrá optar, entre los Cursos Electivos, por aquellos que sean de su mayor interés y de acuerdo a la cantidad exigida para cada Diplomatura.
- Los cursos que integran las Diplomaturas deberán ser aprobados en su totalidad. Durante el año 2015 se reconocerán cursos aprobados en 2013 y 2014.
- Para obtener la certificación se deberá aprobar un "Curso Integrador" y un Trabajo Final.

DIPLOMATURA EN CREACIÓN Y GESTIÓN DE EMPRESAS

CURSOS TRONCALES Total: 2 (dos)
Creación de Micro y Pequeñas Empresas. Gestión de empresas para emprendedores.

CURSOS ELECTIVOS Total: 3 (tres)
BLOQUE A: 1 (UN) CURSO A ELECCIÓN

- Tácticas y estrategias de ventas
- Conducta, motivación y liderazgo
- Negociación

BLOQUE B: 2 (DOS) CURSOS A ELECCIÓN

- Casos y precedentes para la toma de decisiones
- Excel Integral / Avanzado
- Negocios en Internet

Orientada a la capacitación en la formulación del modelo, el plan y la puesta en marcha de negocios, haciendo énfasis en el perfil personal a través de un autoanálisis de las características emprendedoras propias, identificar y desarrollar.

Además, brinda herramientas útiles para identificar, elaborar, evaluar y analizar la factibilidad estratégica y económica de un proyecto empresarial, pasando de la idea a la práctica.

Es requisito obligatorio realizar el Curso Integrador: "Modelo y Plan de Negocio", junto con la presentación de un Trabajo Final.

PARA OBTENER UNA DIPLOMATURA ES PRECISO TENER APROBADO:

- Los 2 Cursos Troncales
- Un Curso Electivo del Bloque A
- Dos Cursos Electivos del Bloque B
- El Curso Integrador y el Trabajo Final

DIPLOMATURAS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS EN DESARROLLO

DIPLOMATURA EN GESTIÓN COMERCIAL Y LIDERAZGO

CURSOS TRONCALES Total: 2 (dos)
Tácticas y estrategias de Ventas. Conducta, Motivación y Liderazgo.

CURSOS ELECTIVOS Total: 3 (tres)
BLOQUE A: 1 (UN) CURSO A ELECCIÓN

- Gerencia de ventas
- Negociación
- Liderazgo Personal

BLOQUE B: 2 (DOS) CURSOS A ELECCIÓN

- Excel Avanzado
- Negocios en Internet
- Negociación Intermedia

Brinda consideraciones sobre las variables claves de la gestión comercial, fomentando la utilización del pensamiento estratégico-táctico para analizar y diagnosticar situaciones o escenarios comerciales.

Ofrece habilidades para garantizar la calidad en la ejecución comercial y la construcción de la fuerza de ventas.

Es requisito obligatorio realizar el Curso Integrador: "Plan de Gestión Comercial", junto con la presentación de un Trabajo Final.

Informes

Secretaría de Extensión
 Facultad de Ciencias Económicas (Subsuelo)
 Universidad Nacional de Córdoba
 Av. Valparaíso s/n - Ciudad Universitaria - Córdoba
 Tel: (0351) 4437300 int. 48593/48573
 cursos@eco.unc.edu.ar

www.secretariaextension.eco.unc.edu.ar

f /ExtencionEconomicasUNC @SecExtensionFCE



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

