

## Tributo a la calidad institucional. Un desafío para la sociología jurídica latinoamericana\*

Enrique Miguel del Percio\*\*

### RESUMEN

El principal desafío de América Latina consiste en encontrar el modo de afrontar la fragmentación social, el individualismo extremo y las inequidades oprobiosas en el marco del más absoluto respeto a las instituciones. El Estado aún tiene en sus manos dos herramientas formidables: la educación y el sistema tributario. La insistencia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias contribuye decisivamente a formar una conciencia ciudadana, fundamento, a su vez, de una mayor calidad institucional. Y, en una suerte de causalidad circular, el correcto funcionamiento de las instituciones legitima el reclamo de cumplimiento de las obligaciones tributarias a un habitante que va, así, tomando creciente conciencia de los deberes y derechos emergentes de su condición de ciudadano. Para comprender el modo en que pueden darse estos procesos en la región, es preciso contar con una nueva disciplina: la sociología de las finanzas públicas.

**PALABRAS CLAVE:** tributación, calidad institucional, sociología de las finanzas públicas, gasto público, seguridad jurídica, equidad, legitimación, estratificación social.

### ABSTRACT

The principal challenge of Latin America is finding the appropriate manner of facing social fragmentation, extreme individualism and opprobrious inequity, and, at the same time, preserving a strict respect towards institutions. For these purposes, governments have two fundamental tools at their hands: education and tax systems. The fulfillment of tax obligations decisively contributes to create citi-

---

\* El presente trabajo ha obtenido el Primer Premio del Concurso de Ensayos sobre Tributación Fiscal y Calidad Institucional organizado por la *Agencia Federal de Ingresos Públicos de la República Argentina*. Agradecemos a esa institución por la autorización para reproducirlo en estas páginas.

\*\* Profesor regular de sociología jurídica en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, de Epistemología de las Ciencias Sociales en la Maestría en Integración Internacional de la Universidad Nacional de Rosario y de Filosofía Social y Política en la Universidad del Salvador - Sede Colegio Máximo de San Miguel. Se desempeña habitualmente como profesor visitante o invitado, entre otras, en las universidades de Salamanca (España), Dresden (Alemania), Unisinos (Brasil), Andina (Ecuador), Nacional de Carabobo (Venezuela), Nacional de La Serena (Chile) y en la Universidad de La Habana.

zen's consciousness, which at the same time, constitutes the ground of institutional quality. On a circular causality relationship, the correct functioning of institutions legitimates the collection of taxes from an inhabitant that, at the same time, acquires awareness of the rights and obligations that derive from the condition of citizen. In order to understand the means through which these processes take place in the region, it is necessary to consider a new discipline: the sociology of public finances.

KEY WORDS: taxes, institutional quality, sociology of public finances, public expenditure, juridical certainty, equity, legitimation, social stratification.

FORO

¿Puede tomarse en serio que se pueda concebir el sistema financiero de un Estado en su función efectiva, que se pueda describir con visos de veracidad, sin tomar en cuenta su condición social, sin considerar la estructura de la sociedad de donde proviene?

Rudolf Goldscheid, 1926.

La sanción penal tributaria tendrá carácter de último recurso del Estado cuando éste asegure, a través de una legislación clara y precisa, un control igualitario y general, así como la correcta gestión del gasto público.

XIX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Lisboa, 1998.

**S**in exagerar demasiado, podemos afirmar que, en materia política, todo discurso es discurso del poder. La justicia, la libertad, la misma política merecerán definiciones distintas, en función de las inclinaciones e intereses de quien emplee el concepto. Evidentemente, la noción de *calidad institucional* no es ajena a esto. En tal sentido, se advierte una tendencia, liderada por quienes propician un mantenimiento del *statu quo* (especialmente en orden a la distribución de la riqueza) a reducir el concepto de *calidad institucional* al acatamiento por parte del poder político de las pautas procedimentales establecidas por el ordenamiento jurídico nacional e internacional. Entonces, la apelación a la calidad institucional tiene por finalidad entorpecer la aplicación de políticas fuertemente redistributivas. Por cierto, no todos los que hoy defienden la importancia de respetar los procedimientos constitucionales clamaron con idéntica energía cuando en el pasado no se respetó la Constitución, pero no viene al caso detenernos ahora en ese aspecto.

Por su parte, quienes buscan un cambio radical del *statu quo* desconfían de todo intento de fortalecimiento institucional, pues en el plano simbólico (aunque no nece-

sariamente en el plano de la realidad) la noción de “institución” remite a lo instituido, a lo que ya está dado así y no se puede o no se debe cambiar.

Por mi parte, entiendo que el sistema sociopolítico latinoamericano es insostenible, si no se modifican las actuales asimetrías e inequidades en la distribución de la riqueza, siendo el sistema tributario la herramienta más poderosa para lograrla. Pero ningún cambio real es posible si no se efectúa dentro del marco de la normativa constitucional vigente. Más aún, en algunos casos, es el mismo acatamiento a la norma constitucional lo que obligaría a nuestros gobiernos a actuar en tal sentido. Baste como ejemplo el mandato establecido por la Constitución Nacional de la República Argentina al Congreso en su art. 75, inc. 17, que reza: “Corresponde al Congreso Nacional (...) proveer lo conducente al desarrollo humano y al crecimiento económico con justicia social”.

En tal sentido, sostengo que la calidad de las instituciones depende de su capacidad para brindar respuestas satisfactorias a las demandas de la ciudadanía, respetando el marco normativo definido por la Constitución.

De la calidad institucional, así entendida, depende la legitimidad del Estado para exigirle al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

En efecto, la crisis de la representación política que afecta a todo Occidente –concomitante con la crisis de la representación en el arte, la ciencia y la filosofía– torna insuficiente el principio clásico “no hay impuesto sin representación”. Es decir, que ya no alcanza con la legitimidad del origen de la norma tributaria, sino que se exige también la legitimidad derivada de los beneficios perceptibles por el contribuyente.

Claro que puede argumentarse que si el contribuyente incumple sus obligaciones tributarias no tiene legitimidad para demandarle nada al Estado. Pero ocurre que la legitimidad no responde a la lógica, sino que se inserta en el ámbito a-lógico de las creencias políticas.

En suma: ya no es posible estudiar la tributación fiscal sin estudiar al mismo tiempo el gasto público. Y ni uno ni otro pueden ser analizados con prescindencia de los condicionantes políticos y sociales propios de cada región y de cada tiempo histórico.

Sin embargo, existe aún un extendido prejuicio, particularmente manifiesto en Latinoamérica, que comparten legisladores, expertos y formadores de opinión, acerca del carácter autoejecutorio de la ley. Así, basta con el dictado formalmente correcto de una norma para que la misma sea acatada y obedecida. Si así no ocurre, la responsabilidad será del gobernante que no actuó con la firmeza suficiente como para imponer las penalidades del caso.

Pero la sociología jurídica aconseja plantear la cuestión partiendo de otra premisa: que un individuo o un grupo viole la ley cuando de ello puede obtener algún tipo

de beneficio, no es algo que llame la atención. Que la mayoría de las personas tienda a obedecer la ley, sí es algo llamativo. Y más llamativo aún es que los pueblos acepten que se les impongan penas cuando desobedecen la ley. Claro que no siempre, ni en todas partes, se acatan las mismas normas. Como dijimos, hay factores políticos, culturales, económicos y sociales que condicionan fuertemente la aplicabilidad de la ley.

Esto, que vale para la ley en general, es especialmente aplicable al caso de la normativa tributaria. Como planteaba Hume en un momento que podemos caratular como fundacional de la sociedad civil moderna, dos vecinos pueden ponerse de acuerdo en pagar los gastos de desagüe de una vega común, pues del incumplimiento de uno de ellos se sigue un efecto directamente perceptible para el incumplidor. En cambio, cuando los vecinos son centenares, si alguno no cumple, igual se beneficiará con el cumplimiento del resto y además se quedará con el dinero que debía haber aportado. ¿Cómo hacer entonces para que cada ciudadano tienda a pagar sus impuestos o aceptar pacíficamente que se le sancione en caso de incumplimiento?

Esta cuestión me viene preocupando desde hace un tiempo. Más precisamente, desde diciembre de 2002. Estaba dando clases en la Universidad Técnica de Dresden y una noche, con varios grados bajo cero, fui a cenar con un reputado profesor de aquella institución. Al término de la velada sobrevino la típica discusión en torno a quién pagaría la cuenta. Mi colega alemán argumentó que convenía que pagase él, pues el fisco le retenía todos los meses el cuarenta por ciento de sus ingresos, pero a fin de año le reintegraría un porcentaje similar por las erogaciones que tuviese en razón de su trabajo. Así, al presentar facturas por la suscripción a una revista científica, por la compra de un libro o de una computadora, por haber asistido a un curso o, como en este caso, por haber ido a cenar con otro docente para conversar sobre asuntos relativos a su labor, a fin de año el fisco le acreditaría en su cuenta bancaria hasta un cuarenta por ciento de esos gastos. Con pura lógica latinoamericana, le pregunté cómo sabía el fisco que la factura del restaurante atestiguaba que había ido a comer conmigo y no con su mujer. Me miró extrañado y, sin comprender el sentido de mi pregunta, me contestó: “¡Porque si hubiera venido a comer con mi mujer no le presentaría la factura al fisco!”. Hice entonces un comentario autoflagelatorio bastante obvio acerca de los problemas que acarrea a nuestras sociedades el ser tan poco afectos a cumplir estrictamente con la ley, pero inmediatamente él me hizo notar que en cuestiones sociales nada es tan blanco ni tan negro: se limitó a recordarme que hacía poco más de medio siglo en Alemania la ley había indicado que había que exterminar a los judíos y la mayoría actuó conforme a lo normado...

Dejando estas últimas consideraciones aparte, es seguro que el lector recordará alguna anécdota similar, teniendo por protagonista a otro alemán, a un inglés, a un sueco o a un francés; seguramente también habrá escuchado a algún norteamericano

exclamar: ¡yo pago mis impuestos! a la hora de defender sus derechos. Pero posiblemente no recuerde una anécdota similar protagonizada por un andaluz, un ecuatoriano, un panameño, un napolitano o un argentino. Más aún: en este último caso es más que probable que recuerde algún relato acerca de la inteligencia aplicada para eludir, cuando no lisa y llanamente para evadir algún impuesto, contado con orgullo por el propio infractor.

En enero de 2003, cuando ya era muy claro para cualquier argentino que el Estado debía afrontar sus obligaciones con recursos genuinos y no recurriendo a la emisión monetaria, ni al empréstito irresponsable, fui a dictar un curso de sociología jurídica en la Maestría en Derecho de la Universidad Andina de Quito, coordinada entonces por César Montaña Galarza, un joven y prestigioso tributarista ecuatoriano. Le comenté que, dado que muchos de mis cursantes eran tributaristas, sería interesante incluir en mis clases algo relativo a las diferentes conductas tributarias por parte de los distintos pueblos, y le pedí bibliografía al respecto. Para mi sorpresa, revisamos con Montaña la muy bien provista biblioteca tributaria de esa Universidad y no encontramos ningún estudio detallado acerca de la cuestión. Además, conversando con los maestrandos –muchos de ellos funcionarios del Gobierno o del Poder Judicial o asesores de legisladores– notamos que los tributaristas de las naciones andinas, a la hora de efectuar recomendaciones, no suelen abordar la situacionalidad sociocultural de la problemática impositiva, sino que tienden a tomar como modelos los sistemas tributarios europeos. Varios de ellos se interesaron en el tema y me ayudaron en mi búsqueda, mas lo único que encontramos fueron unas escasas referencias en los pioneros, pero nada actualizado. Apenas regresé a la Argentina consulté a mis colegas para ver si desde la sociología jurídica existía algo. El resultado: el tema es aludido por Weber y Merton, entre otros, pero ninguno lo trabaja a fondo y los sociólogos contemporáneos ni lo mencionan.

Ciertamente en los orígenes de la Ciencia de las Finanzas hubo quienes advirtieron la relación existente entre esta disciplina y la sociología. En este sentido son ineludibles los nombres de Pareto y su discípulo Fasiani en Italia, o Jèze en Francia. Sin negar los interesantísimos aportes que estos autores han realizado a lo que podemos llamar la “Sociología de las Finanzas Públicas”, no obstante adolecen de un marcado eurocentrismo. En efecto, se advierte siempre en sus obras una concepción antropológica subyacente, conforme a la cual, el ser humano se identifica con el sujeto europeo moderno (obviamente se incluye en este concepto a los norteamericanos blancos), y sus criterios de acción están regidos por la misma lógica inherente a los criterios occidentales de racionalidad. No niegan la existencia de idiosincrasias distintas, pero, en última instancia, piensan que eso obedece a que hay pueblos que “todavía” no han llegado al nivel de desarrollo o de progreso propio de los pueblos europeos. Por eso, sus enseñanzas son parcialmente válidas en cuanto se refieren a lo

que tiene de universal la condición humana, pero en cambio, no nos sirven para dar cuenta de lo que cada pueblo tiene de particular y específico.

Esto acontece a pesar de que hubo quienes ya en el siglo XIX advirtieron los inconvenientes derivados de las diferencias culturales. Por ejemplo, nos recuerda Sainz de Bujanda lo que el periodista y poeta Carducci escribía en *La Gazzetta dell'Emilia* del 23 de septiembre de 1893:

En las nuevas provincias regía en materia tributaria, y más precisamente en los impuestos del registro, la más escrupulosa honestidad por parte de los contribuyentes. Con el cambio de régimen, los funcionarios italianos, que sustituyeron a los austríacos, han aplicado la 'sistemática incertidumbre' aumentando siempre las sumas declaradas. De aquí primero se produjo el estupor por parte de los habitantes de Trento y Trieste y también, poco después el remedio: habituarse, desdichadamente, a mentir, como sus hermanos de las viejas provincias del sur.

A pesar de la manifestación de este tipo de problemas, no encontramos mayores desarrollos teóricos que permitan hablar de un abordaje científico de la cuestión. Así, luego de una búsqueda intensiva, aunque relativamente infructuosa, en la biblioteca de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (donde fui atendido con destacable amabilidad y esmero) comencé a reflexionar sobre los motivos de la aparente inexistencia de estudios científicos sobre la potencialidad de la vigencia efectiva que pueda tener la normativa tributaria en un medio social determinado.

En un primer momento llegué a la conclusión de que, al menos en parte, esto se debe a que, dado que en los países centrales la gente tiende a pagar los impuestos, no les hace falta teorizar demasiado al respecto. Los que sí deberíamos realizar un abordaje científico del asunto somos los latinoamericanos, pero, por razones que no viene al caso desarrollar aquí, solemos estar más pendientes de la agenda intelectual de aquellos centros de poder que de nuestros propios problemas. Por mi parte, asumí desde hace tiempo que no me era lícito criticar a mis colegas por no haber estudiado nunca algo que tampoco a mí me había interesado estudiar, y, con la necesaria dosis de audacia como para entrar en terreno inexplorado, comencé a trabajar en estos temas.

En el escaso tiempo que me dejaron libre mis otras actividades, publiqué un par de artículos en sendas revistas jurídicas, dicté varias conferencias, entrevisté a varios expertos y seguí buscando material. Incluso recibí una generosa invitación del Instituto Internacional de Sociología Jurídica para avanzar en mi investigación, en su sede sita en Oñati, un encantador pueblo ubicado entre las montañas del País Vasco. Posiblemente su biblioteca sea la más completa y mejor sistematizada del mundo en su área. Sin embargo, me resultó más provechoso el diálogo con colegas de países distintos y distantes que toda mi consulta bibliográfica, pues sobre este tema especí-

fico tan solo encontré un artículo, redactado por Marc Leroy y publicado en el No. 53 de *L'Année sociologique* en 2003, casualmente el año en que comencé mi indagación. Ya desde su título supe que no estaba solo en mi intento: *Pourquoi la sociologie fiscale ne bénéficie-t-elle pas d'une reconnaissance institutionnelle en France?*

Leroy se pregunta cómo es posible que la “sociología fiscal” (como él denomina a esta disciplina) no goce de ningún reconocimiento institucional, a pesar de la relevancia que tiene para el investigador, el ciudadano y el decisor político. De hecho, toda la sociología y la ciencia política se ven atravesadas por esta problemática. El cambio social; la teoría de la burocracia; la legitimidad de la acción pública; la justicia social; la criminología; la sociología de la conducta desviada; los problemas vinculados con la desobediencia civil; los modos de racionalidad; en suma, “la sociología del impuesto propone, por tanto, un cuestionamiento social y político general, no limitándose a la aplicación del derecho fiscal o a la elaboración de una *expertise* técnica”.<sup>1</sup> Sin embargo, numerosos factores conspiran contra el desarrollo y reconocimiento de esta disciplina. Entre otros, Leroy enumera los siguientes:

- La reticencia de la administración fiscal francesa a permitir una mayor transparencia de sus procesos internos de toma de decisiones.
- La redistribución fiscal no es vista como prioridad pública, ni por el Estado ni por la ciudadanía.
- La complejidad de la técnica fiscal, que desalienta por igual a sociólogos y politólogos.
- La histórica hegemonía de los paradigmas económicos y jurídicos en detrimento del sociológico para el estudio del impuesto.

Obviamente no se ignora que existen numerosos ejemplos de encuestas y empleo de diversas técnicas sociométricas aplicadas a la recaudación tributaria. Pero no hay un *corpus* teórico consistente, capaz de dar cuenta de las diversas respuestas sociales al derecho tributario.

Por cierto, esto no afecta solamente a esta rama del derecho. Renato Treves, el padre de la sociología jurídica, ya advertía acerca de los problemas derivados de las mutuas desconfianzas y aprehensiones existentes entre juristas y sociólogos, como resultado de hábitos intelectuales, métodos y lenguajes distintos. Aun antes de Treves, en 1926 Golscheid señalaba que el desacople entre la sociología, el derecho y las finanzas “ha sido el destino más funesto para la sociología. Pues puede afirmarse con toda energía que la sociología financiera es la posición clave de toda la sociología en general”. Estos factores complementan la explicación que ensayé pre-

---

1. La traducción es nuestra.

viamente para tratar de entender el por qué de la ausencia de esta rama de la sociología en nuestro medio. Además, ahora puedo agregar que así como la mencionada complejidad técnica del derecho tributario hace que para los sociólogos el tema sea “difícil y aburrido”, la sociología suele ser vista como algo “impreciso, vago y abstracto” por abogados y contadores.

Pero insisto: si bien estos factores explican la inexistencia de análisis sociotributarios en Francia, Inglaterra o Alemania, no son suficientes para que no se desarrollen en nuestro medio, mucho más necesitado de estudios serios de la conducta fiscal, en virtud de la mayor propensión al incumplimiento de la obligación tributaria. Llegados a este punto, corresponde efectuar una aclaración: nadie paga gustosamente sus impuestos. Si no, no se llamarían “impuestos”. La tendencia a la evasión impositiva es universal. La diferencia radica en considerar o no a la evasión como una conducta disvaliosa en sí misma. Nadie quiere ir preso por matar, robar o estafar, pero la comunidad en general entiende que esas conductas deben estar tipificadas penalmente; aun el homicida, el ladrón y el estafador pueden justificar la comisión del delito en su caso particular, pero no consideran estas acciones en sí mismas como aceptables *erga omnes*. Y como es sabido, una norma tiene una chance muy escasa de adquirir eficacia, vigencia y validez si no es vivenciada como legítima por la población, por más voluntad que algún funcionario administrativo o judicial pueda tener. No basta con la determinación política de hacer cumplir la ley para que ésta sea acatada. En el mejor de los casos, una parte importante de la población acatará la norma tan solo por el tiempo que dure la voluntad política del gobierno. Esto vale para todo tipo de régimen, pero es de especial aplicación en una democracia por varias razones: entre otras, porque si la mayoría de la ciudadanía vivencia una norma como injusta, y esa norma afecta sensiblemente su vida cotidiana, en las próximas elecciones tenderá a votar por aquellos candidatos que planteen la reforma o derogación de esa norma.

Resumiendo: algunos pueblos consideran que si alguien incumple sus obligaciones fiscales está violando un pacto con el resto de la sociedad, perjudicando gravemente a la comunidad en su conjunto, por lo que ese incumplimiento es pasible de sancionarse incluso penalmente. Otros pueblos, en cambio, tienden mayoritariamente a legitimar esta conducta, hasta el punto en que el infractor no solamente legitima su propia conducta particular, sino que entiende que el principio general es que la evasión es legítima.

A continuación ensayaré algunas hipótesis tendientes a dar cuenta de las posibles motivaciones de estas actitudes encontradas, frente a las demandas fiscales. Evitaré en la medida de lo posible el empleo de un lenguaje excesivamente técnico, pues es muy probable que usted, estimado lector, se haya mantenido saludablemente ajeno a la jergonza propia de los que provenimos de la sociología jurídica. Obviamente,

como corresponde a un ensayo exploratorio como éste, ha de estar plagado de errores. Pero igual creo que vale la pena aventurarse, pues, en última instancia, quien teme al error desprecia la verdad. Seguramente, de las objeciones y refutaciones que reciba habrán de surgir hipótesis nuevas y más consistentes y quizá alguien, con los conocimientos, inteligencia y experiencia de los que carezco, pueda aportar mejores elementos de análisis a la tan necesaria sociología de las finanzas públicas.

## UN POCO DE HISTORIA

El término “tributo” se usa tanto para designar al impuesto como a la ofrenda. El primero tiene su origen en la conquista y la carga que consiguientemente el vencedor impone al vencido. El segundo sentido deriva de esa sensación psicológica originaria de indignancia, “falta” o carencia que lleva al hombre a suturar esa herida existencial efectuando sacrificios a los dioses. En un inicio, el sacrificio se refería principalmente al propio ser humano y luego se fue desplazando hacia otros seres vivientes. Con el surgimiento, la expansión y la difusión del dinero, como instrumento principal de cancelación de las obligaciones, paulatinamente fue desapareciendo este carácter eminentemente sacral del tributo. Los evangelios reflejan un punto de inflexión en este aspecto, cuando Jesús en respuesta a los fariseos indica: “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”.

En nuestra América andina, donde la casi totalidad de los indígenas y buena parte de los mestizos no han adquirido una cultura dineraria, no se encuentra una noción de “tributo” asociado a la obligatoriedad de pagar los impuestos al Estado, pero en cambio sí se advierte una disposición continua y constante a ofrendar el tributo a la Pachamama. En una primera aproximación podríamos decir que esta conducta se explica así: “¡Lo bien que hacen! Basta con ver todo lo que les devuelve la Pachamama y lo poco que les da el Estado...”. Sin desmerecer del todo esta explicación, debemos señalar desde ahora que existen otros factores más complejos para entender estos comportamientos. Pero me interesa señalar esa propensión tributaria de las gentes andinas, para contraponerla al extendido prejuicio según el cual los europeos pagan desde siempre sus impuestos porque serían más cultos, educados y, por tanto, más respetuosos de la ley.

Paradójicamente la historia de casi todos los países, en los que hoy sus habitantes tienen una acentuada conciencia tributaria, nos ofrece ejemplos de fortísimas convulsiones derivadas precisamente de negativas a pagar impuestos. Desde la Alemania de Lutero a la Suecia de Gustavo Vasa, el protestantismo encuentra un terreno fertilizado ya desde los tiempos de Wyclif y Zwinglio, con el abono de la negativa a pagar indulgencias, diezmos, anatas y otras contribuciones a la Iglesia. Por su parte, desde

1213 con la Carta Magna y hasta la Gloriosa Revolución de 1688, Gran Bretaña se vio constantemente sacudida por guerras y rebeliones que encontraban en la cuestión tributaria una de sus causas principales. La Independencia de Estados Unidos se origina en la negativa a pagar el impuesto al té. El Rey de Francia tuvo que convocar a los Estados Generales que derivaron en la Revolución de 1789, a consecuencia de problemas fiscales.

En el plano político, todos estos sucesos se inscriben en el marco del proceso de nacimiento y desarrollo de los estados modernos. El tributo se separa de la que, en su origen, fue su razón de ser: el financiamiento de la guerra. Como dice Goldscheid “el Estado solo puede concebirse como fenómeno jurídico después de haberlo entendido como fenómeno militar, esto es, como fenómeno financiero muy especial”. Concordantemente, Niall Ferguson muestra en su obra *Dinero y Poder* “cómo el ímpetu principal del desarrollo del Estado como institución fiscal ha venido, hasta muy recientemente, de la guerra”. Al paso, me atrevo a preguntar si puede establecerse alguna relación entre la bajísima tasa de conflictividad bélica interestatal, que ostenta Latinoamérica, con la dificultad de los estados de la región en recaudar impuestos. En efecto, los pueblos latinoamericanos no se destacan particularmente por elegir la negociación o el derecho, para resolver sus conflictos individuales, grupales o sectoriales. No obstante, América Latina es una de las regiones del mundo en la que ha habido menos guerras entre estados desde su independencia. Esto es particularmente evidente si se compara la historia latinoamericana con la europea desde 1810 en adelante.

En el escenario económico, este desarrollo del Estado moderno que paulatinamente va aplicando el producto de la recaudación impositiva a otros menesteres, amén del sostén de la maquinaria guerrera, se corresponde con el ascenso de la burguesía y –concomitantemente– con una forma de estratificación social en la que el dinero acumulado es más importante que el color de la piel o que el apellido, a la hora de definir la posición social del sujeto. En el ámbito de la legitimación, esto se vincula con la retirada de la religión al plano individual, abandonando su rol de principal regulador de las conductas y comportamientos sociales.

Si bien estos factores son comunes al surgimiento y consolidación de la llamada “modernidad” en todo occidente, no obstante adquiere desde su origen ribetes particulares que de algún modo condicionarán el desarrollo ulterior del capitalismo.

En efecto, podemos distinguir tres tipos distintos de capitalismo según sus diversos orígenes:

- a) *Capitalismo solidario o continental*: Si trazamos una línea imaginaria que una Bilbao, Barcelona, Roma, Viena, Estocolmo y de vuelta a Bilbao, encontramos una burguesía heredera de los artesanos y productores agrupados en los gre-

mios o gildas medievales. Estos gremios recibían aportes de esos artesanos y productores, conformando así un fondo común con el que afrontar las necesidades de auxilio económico que pudiese tener alguno de sus miembros o sus familias. Si a un panadero se le incendiaba su panadería, el gremio lo socorría dándole el dinero necesario para reconstruirla, y si se enfermaba gravemente o moría, su viuda sería mantenida por la guilda hasta tanto su hijo mayor pudiese hacerse cargo. Desde la Grand Platz de Bruselas hasta la Piazza della Signoria en Florencia, toda Europa continental conserva testimonios arquitectónicos del prestigio y poder acumulados por esos gremios. Claro que esta solidaridad no se hacía extensiva automáticamente a los varones en condición de trabajar pero sin posibilidad de acceder al empleo. Esa “conciencia social” es algo que irá llegando con el tiempo y las necesidades de la burguesía, generando nuevas mutaciones en la recaudación fiscal y en la constitución del gasto público, como lo explica Robert Castel en *La Metamorfosis de la Cuestión Social*.

- b) *Capitalismo individualista o anglosajón*: Siempre los anglosajones tuvieron una actitud más individualista que los europeos continentales. Umberto Eco resume magistralmente esta mentalidad en *El nombre de la rosa*, haciéndole decir a Adso de Melk, refiriéndose a las ideas del británico Guillermo de Baskerville: “ya otras veces le había escuchado hablar con mucho escepticismo de las ideas universales y con gran respeto de las cosas individuales, e incluso, más tarde, llegué a pensar que aquella inclinación podía deberse al hecho de que era británico (...)”. Este suelo será propicio para que germine el nominalismo con Ockham en el siglo XIV y el empirismo con Bacon en el XVII. Obviamente, será también propicio para que Mr. Lloyd inicie su actividad aseguradora a partir de jugar apuestas en su *pub* con los armadores de buques, dando origen al tipo de seguro “de casino” que hoy se ha impuesto en el mundo. Vale recordar que algunas de estas ideas fueron expuestas en *Capitalismo contra Capitalismo*, el polémico estudio de la diferencia entre ambos capitalismo efectuado por Michel Albert a comienzos de los noventa.
- c) *Capitalismo prebendario o iberoamericano*: Como veremos en seguida, en los dos casos anteriores fue la burguesía la que ayudó decisivamente a consolidar las monarquías fuertes que ejercieron el poder público en toda Europa, dando origen al Estado Moderno. En cambio, en España fue una corona fortalecida por la expulsión de moros y judíos, la uniformidad lingüística y religiosa y –fundamentalmente– enriquecida por el oro y la plata procedentes de América, la encargada de dar origen a una burguesía configurada por una extensa burocracia administrativa y judicial. A su vez, esa burguesía era retroalimentada con las prebendas obtenidas por los estamentos eclesiásticos y militar, también

dependientes de la Corona. La economía española no se caracterizó por el fomento del comercio o la industria, sino por la extracción minera (recorremos que el subsuelo era parte del dominio eminente de la Corona) de cuyo fruto dependía –reitero– una burguesía que nació y creció medrando con las prebendas otorgadas por el Estado.

Naturalmente, como ocurre con toda hipersimplificación, al mencionar tan solo los rasgos principales, dejamos de lado una cantidad tal de factores que la realidad queda deformada. Es decir, hemos hecho una caricatura; pero si la caricatura está bien hecha, ella remite a un original reconocible. Esta caricatura, creo, nos permite entender un poco mejor algunas cosas. Por ejemplo, nos da otra mirada acerca de por qué aún Europa continental se debate por mantener un capitalismo preocupado por evitar el ensanchamiento de la brecha entre los que más tienen y los que menos tienen, lo que se evidencia, por ejemplo, en la extensión de la seguridad social, seguro de desempleo, etcétera. En el plano impositivo, es llamativo el consenso existente entre los tratadistas alemanes, franceses, españoles o italianos acerca de la importancia de garantizar la “justicia tributaria” y la progresividad fiscal como una de sus manifestaciones más relevantes. Incluso, la producción más reciente de la dogmática jurídica continental muestra una muy escasa preocupación por fundamentar el principio de progresividad. Tan extendido está que se lo acepta como algo “natural”, “dado” y que no puede ser de otra manera.

En cambio, en los países anglosajones nunca se aceptó la progresividad –ni aun la proporcionalidad– tan pacíficamente. El liberalismo manchesteriano en el siglo XIX, el impuesto por capitación que intentó implantar Margaret Thatcher o el Estado mínimo propuesto por Nozick y, de algún modo, impulsado por Reagan y los Bush, son ejemplos elocuentes de las consecuencias de la señalada mentalidad individualista.

Como se sabe, Nozick planteó en *Anarquía, Estado y Utopía* (obra insoslayable para comprender la mentalidad libertaria individualista que anima a buena parte de la derecha republicana estadounidense) que resulta perverso gravar con mayores impuestos a quien más tiene. Argumenta que los ricos –en el contexto de un Estado que solamente se ocupe de garantizar la seguridad física y jurídica– son los que más le brindan a la comunidad, en términos de empleo (p. ej. el presidente de un banco o de una industria automotriz), innovaciones (Bill Gates), diversión (estrellas del cine o del deporte), etcétera. En cambio, un pobre normalmente no le da a la comunidad nada que a ésta le importe y por eso ésta no le retribuye. Así las cosas, nada más justo que sumar todo lo que el Estado debe gastar anualmente en mantener la seguridad física y jurídica y dividirlo por la cantidad total de habitantes. Entonces, cada uno debería pagar exactamente lo mismo que los demás. Obviamente no es este el lugar adecuado para refutar estas ideas. Mi único interés acá es señalar las agudas diferen-

cias de percepción de la sociedad y de los deberes y derechos inherentes a la vida en comunidad, en uno u otro contexto sociocultural.

Por otra parte, tanto en el caso del capitalismo individualista como en el solidario, el empresario percibe al Estado como un instrumento para expandir y enriquecer a su empresa, ayudándolo a conseguir nuevos y mejores mercados, ya sea conquistando territorios, corrompiendo funcionarios de otras latitudes o manteniendo un eficiente sistema de fomento y promoción de las exportaciones.

En cambio, en el caso del capitalismo prebendario el empresario percibe al Estado como un protector a quien acudir para expandir su propia fortuna personal. Es paradigmático el caso de muchos empresarios argentinos: cuando el Estado les provee divisas baratas (Martínez de Hoz, Cavallo) en lugar de adquirir bienes de capital, gastan sus ahorros en Miami o realizan inversiones meramente especulativas y mientras tanto reclaman protección frente a las importaciones. Cuando la divisa alcanza un nivel óptimo que les genera pingües ganancias en pesos, se quejan por los impuestos, retenciones y otros instrumentos que emplea el Estado para captar recursos. Obviamente hay muchas y muy saludables excepciones y resulta injusto generalizar, pero es evidente que hay una tendencia a reiterar esas conductas por parte de una parte que quizá no sea mayoritaria, pero sí significativa, de nuestro empresariado.

Por último, el hecho de pagar impuestos tiene, entre otras funciones, la de contribuir decisivamente a gestar una conciencia de ciudadanía, de pertenencia a una sociedad y a un Estado. Por eso es tan importante generar mecanismos simples y eficaces para que todos puedan pagar sus tributos. Incluso aunque el mecanismo de recaudación resulte tan oneroso como lo recaudado, es fundamental que cada habitante cumpla con algún tipo de obligación tributaria perceptible como tal, más allá del IVA. En este sentido, la economía informal juega, en el terreno de las creencias, un papel sumamente disvalioso pues ralentiza la toma de conciencia ciudadana por parte del que se mueve en ese medio.

## **ESTRATIFICACIÓN SOCIAL Y EQUIDAD**

Si vale la pena insistir en el rol fundamental que cumplen los organismos de recaudación fiscal en la constitución de ciudadanía es porque es posible quebrar fallas inerciales que nos vienen dadas desde hace siglos. Es preciso tener en cuenta que la historia no crea “esencias”. No hay una razón metafísica inmodificable para que los latinoamericanos estemos condenados a un capitalismo prebendario o a tener la conducta tributaria que tenemos. Lo que estoy exponiendo son tendencias, y las tendencias no erradican la libertad de los pueblos para reinventarse, cuando ello es

imprescindible para su propia supervivencia. Pero esa reinención no puede hacerse *ex nihilo*. La historia de la humanidad es la historia de los cambios y continuidades, las rupturas y las permanencias de los hombres y mujeres que con éxitos y fracasos, con aciertos y errores, con gozos y dolores, hicieron posible que en algunas épocas y en algunos lugares el hecho de vivir fuera más grato que en otras.

Creo que, tras lo expuesto, es posible avanzar en la elaboración de algunas categorías de análisis que pueden resultar de utilidad para abordar el estudio sociológico de las finanzas públicas. A continuación, enunciaré algunas de las más relevantes.

En primer término nos referimos a la llamada “estratificación social”. Con esta denominación –que la sociología toma prestada de la geología– se hace referencia a los distintos criterios que emplean las sociedades para ubicar a sus miembros, más arriba o más abajo, en una imaginaria pirámide social. Para algunos, entre los cuales me incluyo, sería deseable que no hubiese en la sociedad diferencias verticales de ninguna índole. Pero hasta ahora la historia de la humanidad no brinda un solo ejemplo de una sociedad de ese tenor, por lo que no queda más remedio que estudiar esos criterios de segmentación por cuanto en este terreno se juega, en no pequeña medida, la percepción que una sociedad tiene de sus propios niveles de equidad. A su vez, como ya hemos señalado, la aceptación social de la penalización de un incumplimiento tributario guarda estrecha relación con la percepción de equidad con que el sistema reparte las cargas impositivas. Hablo siempre de “percepción”, por cuanto la equidad no es un concepto susceptible de ser definido y medido con indicadores universalmente aceptados.

El primer tipo de estratificación es el que habitualmente se conoce como “estratificación por castas”. En él, la pertenencia a un estrato u otro se define por características raciales: el color de la piel, los rasgos de la cara, etcétera. El ejemplo típico es el de la India brahmánica, pero también podemos agregar el de Sudáfrica antes de la presidencia de Mandela, cuando los negros no podían acceder a determinados cargos, empleos o lugares ocupados por blancos. Éste es el sistema más rígido de todos: se nace y se muere indefectiblemente dentro de la misma casta.

Una segunda forma de estratificar es por “estamentos”. Aquí lo que importa es la cuna, la alcurnia, la “sangre azul”; en definitiva: el apellido. En general, las castas y los estamentos tienen su origen en supuestos derechos fundacionales o de conquista. El ejemplo más común de estratificación estamental es el de la Edad Media europea con los nobles y los señores feudales que ostentaban sus privilegios en virtud de su prosapia, derivada de los méritos guerreros de algún antepasado. Hay otros ejemplos más puros de esta forma de estratificación, como el caso de Arabia Saudita, pero son menos conocidos. Más aún, me atrevo a decir que hay muchos más ejemplos históricos y actuales de sociedades que clasifican a sus miembros por el color de su piel,

sus rasgos faciales o su apellido (o sea por castas o estamentos) que por virtud de su riqueza. Pero vamos por partes.

Poco después de la llegada de Colón a nuestras costas, comenzamos a exportar –no muy voluntariamente– a Europa cantidades ingentes de oro y plata. Esto, sumado a ciertos procesos sociales, políticos y culturales que se venían gestando en aquel continente, generó lo que hoy conocemos como el capitalismo moderno (el que a su vez con el andar del tiempo engendraría una serie de instituciones internacionales que reclamarían permanentemente a los países de Latinoamérica el pago de la deuda externa, pero a cuyos directivos jamás se les pasó por la cabeza la posibilidad de saldar la primigenia deuda de Europa con América, ni mucho menos rendir cuentas del uso que hicieron de nuestra riqueza, financiando guerras y explotando pueblos... pero esto es harina de otro costal), y con ese capitalismo moderno gestar una nueva forma de segmentación social en general, denominada “estratificación por clases sociales”. En efecto, la burguesía europea irá paulatinamente ocupando los lugares centrales de la estructura social, desplazando a la nobleza de los puestos de toma de decisiones. Así, el dinero fue reemplazando al apellido y al color de la piel o, dicho de otro modo, se fue convirtiendo en la forma hegemónica de estratificación, aquella que apelaba al conocido principio de “tanto tienes, tanto vales”.

Luego vendría la Revolución Industrial en virtud de la cual se consolidarían algunas tendencias y aparecerían nuevos problemas y nuevas ideas. Pero no nos vamos a detener ahora en ese período, por lo demás acabadamente estudiado por la historia económica y social, sino que vamos a saltar directamente a la actualidad. A partir de las transformaciones acaecidas en el período que va de la crisis del petróleo de 1973 a la explosión tecnoinformática de mediados de los 80, sobrevino el cambio de los modelos clásicos de producción, sobre los cuales en gran medida se había asentado la estructura de clases sociales propia del capitalismo de acumulación. Al ir quedando ahora la producción cada vez más en “manos” de las máquinas, ya no va a resultar tan importante el productor como el consumidor. Por ende, pasa a ser cada vez más importante cuánto se consume, en lugar de cuánto se tiene. La tarjeta de crédito va a empezar a reemplazar a la cuenta bancaria como indicador de prestigio.

Veamos algunos datos que fui relevando ya hace unos años, mientras elaboraba mi tesis doctoral, y que no solo conservan plena vigencia como indicadores, sino que resultan conservadores si se los compara con los que seguramente arrojan las mismas fuentes para el último decenio: entre 1992 y 1996 el número de tarjetas de crédito en circulación aumentó el 83% en Alemania, el 62% en Francia, el 48% en Estados Unidos y el 42% en Italia. Puede argumentarse que esto no indica nada, y que en todo caso, si hay más consumo, ello obedece a que han crecido los ingresos de los habitantes de esas regiones del planeta. Sin embargo, señala el informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1998: “hay señales de que los consumidores están ejerciendo

presión sobre sus ingresos para comprar cada vez más, con el consecuente aumento del endeudamiento de los consumidores y la reducción de los ahorros del hogar. El hogar medio norteamericano ahorra solo el 3,5% de su ingreso disponible, cerca de la mitad de la tasa de hace 15 años, y el valor mediano de los activos financieros de los hogares era solo de 13.000 dólares en 1995. Una encuesta hecha en los Estados Unidos señaló que solo el 55% de los hogares había hecho algún ahorro el año anterior. Al mismo tiempo, el endeudamiento ha ido aumentando constantemente durante un decenio, hasta llegar a 5,5 billones de dólares en 1997. Gran parte de ese crecimiento es impulsado por el endeudamiento de las tarjetas de crédito, que se duplicó entre 1990 y 1996. En casi todos los países miembros de la OCDE se han ido reduciendo los ahorros de los hogares”. La misma tendencia se observa fuera del ámbito de la OCDE, que efectuó un análisis detallado de los cambios en la estratificación social en nuestras sociedades y sus impactos en el ámbito de la cultura y de la política en “Tiempos Modernos”, por lo que acá me limitaré a mencionar un solo ejemplo más reciente: el sobreendeudamiento que motivó la actual crisis del mercado inmobiliario norteamericano.

¿Cómo podemos denominar a esta nueva forma de estratificación social? Hasta que alguien encuentre un nombre mejor, propongo mantener el de “clases sociales”, porque en definitiva sigue siendo el dinero lo que marca la diferencia entre un estrato y otro. Pero creo que conviene hacer un agregado para distinguir entre ambas formas de estratificación por clases, y llamar a la anterior “estratificación por clases sociales en razón de la acumulación” y a la nueva “estratificación por clases sociales en razón del consumo”.

El nuevo mercado laboral exige al trabajador cambiar varias veces de empleo y de lugar de residencia, a lo largo de su vida.

Los países europeos occidentales de la Segunda Posguerra, construyeron una sólida institucionalidad democrática como medio de evitar los horrores vividos en la primera mitad de siglo. Entre otros factores, ello fue posible gracias a la estabilidad del empleo, lo que generó que el individuo conviviera con los mismos compañeros de trabajo y los mismos vecinos durante el tiempo suficiente como para ir construyendo una identidad de clase y de partido político, fuera éste el que fuere. En cambio, en el actual contexto de relaciones cambiantes, los vínculos que se generan son meramente epidérmicos, lo que atenta contra la posibilidad de establecer sindicatos y partidos políticos coherentes y consistentes. Evidentemente la calidad institucional se ve resentida, pues ambas instancias (especialmente los partidos) constituyen las mediaciones más idóneas entre el Estado y la sociedad civil. En Europa están sobrellevando con relativo éxito los problemas derivados de estas nuevas realidades, pues su irrupción se produce cuando casi todos los países han llegado a conformar un firme entramado institucional tanto en lo local, cuanto en lo nacional y continental. En

cambio, en nuestros países, esto nos está afectando con más fuerza, pues las sucesivas interrupciones constitucionales impiden la edificación de instituciones fuertes y vigorosas.

Asimismo, estas nuevas modalidades de convivencia hacen que ya no se conozca la historia personal, la trayectoria, del compañero de oficina o del vecino. Lo único que se sabe de él es lo que está dispuesto a mostrar. Por eso, en la estratificación por clases en razón del consumo, muchas veces la persona no consume los bienes o servicios que realmente quisiera consumir, sino que lo hace para mostrar que puede hacerlo, para que de esa manera los demás reconozcan que él ocupa un peldaño alto en la escala social. Entonces, ese sujeto ya no muestra propiamente ni lo que él es, ni lo que él tiene, sino que lisa y llanamente el sujeto *es lo que muestra*. Algo de esto pasa también con el cambio de inclinaciones profesionales de las chicas: las de la generación anterior querían ser actrices de cine (mostraban pero también hacían algo); ahora quieren ser modelos: simplemente *se muestran*. Esta tendencia, a su vez, se ve alentada por los medios audiovisuales, particularmente por la televisión. No son los programas de concursos, sin ningún contenido sustancial, los que trivializan a la sociedad, sino que es una sociedad trivializada a escala global la que consume esos programas: otro desafío, y no menor, a los intentos de mejorar la calidad institucional.

Paralelamente, estos cambios inciden en la crisis del Estado moderno, pues un nuevo tipo de gente tiene nuevos problemas y reclama nuevas soluciones. El mismo ordenamiento institucional que servía frente a los reclamos de una sociedad estratificada en clases en razón de la acumulación, hoy no está en condiciones de satisfacer las nuevas demandas.

Sobre esto hablaremos en el punto siguiente. Pero antes quisiera llamar la atención sobre el mote de “regresivo”, con el que se califica a los impuestos indirectos en general y al IVA en particular. Creo que esa regresividad obedece a la uniformidad de la alícuota que pesa sobre todos los productos gravados por ese impuesto. Mas las nuevas realidades nos exigen hacer un esfuerzo de imaginación y pensar qué pasará si se gravan diferencialmente productos dirigidos a públicos con distinto poder adquisitivo. Pienso que las nuevas realidades socioculturales nos tienen que hacer repensar los conceptos clásicos de progresividad y regresividad.

Veamos un ejemplo sencillo: el señor González tiene un taller de confección de camisas en Lanús. Algunas las vende con una marca propia y otras las vende a empresas de renombre con locales en los centros comerciales más conocidos. La misma camisa marca “González” que él vende a sus escasos clientes directos a \$ 100, las vende una conocida marca para clase media a \$ 150. Con alguna pequeña diferencia de confección y –obviamente– con el logo de una marca “sofisticada”, esa

misma camisa se vende a \$ 200. Pregunto: ¿es razonable que en los tres casos se tribute el 21%? ¿Por qué no gravar con el 15, el 20 y el 25 cada tipo de camisas? Además de una mayor equidad tributaria, esto tiene también un interesante efecto extrafiscal al bajar los precios de los productos dirigidos a los sectores de menores recursos, compensando al fisco con el mayor ingreso que provendría de los bienes gravados con el 25%. La implementación de un esquema de este tipo generaría algún inconveniente en la traslación del IVA, ya que solamente se podría imponer la alícuota respectiva al consumidor final, pero las nuevas tecnologías informáticas permiten imaginar un software que elimine o, al menos, minimice esta dificultad.

En líneas generales, se puede plantear que, si la nueva forma de estratificación social se basa en el consumo y no en la acumulación, no parece muy justo seguir pensando que los bienes que se poseen son el principal indicador de capacidad tributaria. En efecto, no parece justo que una viuda propietaria de su casa y dos locales, que le quedaron del duro esfuerzo que hizo con su marido para poder ahorrar “en ladrillos” y asegurarse el futuro cobrando un par de alquileres, tribute prácticamente lo mismo que un financista que cuenta con un ingreso muy superior, pero que todo lo que gana lo gasta en aquellos bienes o servicios que marcan su *status* social y que a menudo contrata un estudio jurídico contable para que lo asesore acerca de cómo eludir –e incluso evadir– sus obligaciones tributarias.

Se trata por tanto de aumentar la presión tributaria, no sobre los bienes o servicios en sí mismos, sino sobre los símbolos de pertenencia a un sector social. De esta suerte, el IVA pasaría a ser un impuesto acorde a los cánones de equidad y progresividad tributaria.

## **ESTADO, SEGURIDAD Y LEGITIMACIÓN DE LOS TRIBUTOS. LA CRISIS DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY**

Ahora sí, llegados a este punto, quisiera hacer referencia a un tema más general, pensando siempre en el aporte de la Sociología Jurídica al estudio de los condicionantes políticos y sociales del cumplimiento tributario.

Retomando el análisis de la genealogía de nuestras modernidades, pero ahora desde una perspectiva más estrictamente sociológica, podemos decir que el Estado moderno surge como consecuencia de la demanda de seguridad, formulada por una sociedad estratificada en clases sociales.

En cierto sentido, esto se vincula al paso de lo que el filósofo italiano Espósito plantea con el paso de la *communitas* a la *immunitas*, pero creo que, en nuestro medio, resulta más adecuado sugerir que, si hubiera que elegir una sola palabra para

definir a la modernidad, debería ser la palabra “seguridad”. En una primera etapa se entiende en tres niveles:

a) Como *seguridad militar* en las tierras y los mares, a partir de la demanda de la burguesía para poner fin a las facciones armadas que generaron en Europa las guerras de religión, para evitar incursiones de rapiña y piratería y proteger y consolidar el dominio sobre las colonias extracontinentales, lo que llevó a la creación de ejércitos y flotas profesionales y permanentes.

b) Como *seguridad ciudadana* o policial. En la estratificación estamental, basada en la posesión de la tierra o del apellido, estos pueden ser usurpados pero no robados. En cambio, si lo que marca el lugar que se ocupa en la sociedad es la posesión de dinero y bienes muebles, como estos son susceptibles de ser robados hará falta crear cuerpos especiales encargados de combatir a los ladrones y una legislación penal que deje de poner el foco en la punición de brujas y herejes para centrarse en los delitos contra la propiedad y contra la vida.

c) Como *seguridad jurídica*, pues el comercio y la industria a gran escala solo pueden desarrollarse si los actores saben a qué atenerse y pueden prever qué pasará si se violan los términos de alguna negociación. No alcanza con algunos preceptos inmutables, ni con la aplicación del buen juicio de algún anciano sabio, para resolver un conflicto puntual. Aparecen así las leyes y los tribunales modernos.

Policía, ejércitos, legisladores y jueces son los pilares del Estado Moderno. Al principio, los mercaderes, los industriales y los financistas (figuras centrales en la estratificación por clases sociales) aceptaron un gobernante que garantizara estas seguridades, aunque no surgiese de sus propias filas: el monarca absoluto capaz de imponer orden por sobre la nobleza y las facciones religiosas. Pero con el correr del tiempo pretenden que sus representantes directos ocupen el centro de la escena política, designando presidentes o primeros ministros elegidos por ellos atendiendo –al menos en teoría– a su capacidad para gobernar y no a su apellido.

d) Como *seguridad social*. Más adelante aún, cuando la burguesía deje de ser eminentemente comercial y las industrias crezcan cualitativa y cuantitativamente, hará falta una nueva seguridad para contener pacíficamente las demandas y necesidades materiales de la población trabajadora. Surge así, ya en tiempos de Bismark, la cuarta seguridad: me refiero, claro está, a la *seguridad social* que a la larga llegará casi a identificarse con el Estado de Bienestar.

Todo esto requiere un Estado con arcas aptas para afrontar el pago de los recursos materiales y humanos necesarios para brindar estas seguridades. Naturalmente, la principal fuente de esos recursos es la recaudación fiscal. Se da entonces una suerte de contrato, en razón del cual el súbdito primero, y el ciudadano después, pagan sus impuestos para mantener esa estructura cuya creación él mismo demandó. A su vez,

al pagar, se siente de algún modo parte e incluso “dueño” de esa estructura que contribuye a sostener. Esto está en la base de la reconstrucción institucional de la Europa de posguerra, así como en el armado institucional de países como Canadá, Australia, Estados Unidos o Nueva Zelanda.

Como vimos en la primera parte de este trabajo, este análisis del origen del Estado y de la burguesía vale para Europa, e incluso para Estados Unidos y los mencionados países del Commonwealth, pero no para América Latina. En efecto, como sugerí más arriba, en nuestros países se vivió un proceso inverso: hasta bien avanzado el siglo XIX no hubo genuina burguesía comercial, industrial o financiera; apenas unos cuantos comerciantes, algunos profesionales y varios contrabandistas. Recién a partir de políticas definidas desde los Estados comenzaron a gestarse clases sociales propiamente dichas en algunas regiones (como el corazón del Mercosur, constituido por el corredor que bordea el Atlántico desde Río de Janeiro hasta Bahía Blanca, o como el caso de algunas ciudades como Monterrey en México o Valencia en Venezuela), pero aún hoy sigue siendo la estratificación estamental muy importante en amplios territorios del continente, especialmente en la región andina. En otras palabras, en Latinoamérica la estratificación por clases sociales es producto de una decisión de los Estados y no al revés, como en Europa o en Estados Unidos. Esto va a generar como consecuencia una relación de ajenidad entre la gente que no ve al Estado como algo propio y el Estado, cuyos gestores no se sienten *mandatarios* de esa sociedad, sino *mandantes*. Esto no ha de contribuir a consolidar la idea de que todos se benefician acatando la ley, que es la manifestación de la voluntad del Estado. Así se profundiza una tendencia que viene desde los albores de la conquista. Cuando los indígenas, alertados por los misioneros acerca de sus derechos consagrados en la legislación indiana acudían a los jueces para reclamar la aplicación de tales leyes, estos les contestaban con lo que fue la primera pauta interpretativa elaborada en estas tierras: “La ley se acata pero no se cumple”. Difícilmente pueda luego pretenderse que los indígenas se sientan particularmente motivados para cumplir con la ley. Algo similar ocurrió con los esclavos traídos desde el África y sus descendientes. No debe olvidarse que, en América Latina, lo “popular” consiste en la emergencia caótica e imprevisible del sustrato cultural resultante de la combinación de lo indígena y la negritud.

Asimismo, la protoburguesía prebendaria que se fue desarrollando en estas playas a lo largo del siglo XVIII se ve sometida a leyes que reprimían duramente el contrabando. Estas leyes fueron promulgadas por la corona española, imitando la tendencia propia de la época en Francia, Holanda y Gran Bretaña. Pero claro, en aquellos países había una burguesía productiva que le reclamaba al monarca protección para su industria. En cambio, en nuestros países no había desarrollo industrial de ninguna índole, por lo que no había ninguna industria *stricto sensu* que proteger. Por ejemplo:

los paños holandeses podían satisfacer la demanda de su mercado local tan bien como los paños franceses y mejor que los ingleses. En cambio, nuestros tejidos eran de inferior calidad, de acuerdo con los cánones de los estratos más aventajados. Entonces, la norma era vivenciada como absurda y, por consiguiente, el estraperlo era considerado una actividad ilícita pero legítima. Como se advierte, por cuestiones de espacio, estoy simplificando al máximo. Un muy buen análisis de estos temas los realizan John Nef y, en nuestro medio, Aldo Ferrer, en los trabajos que cito en la bibliografía.

En el caso particular de la Argentina, además, hay que tener en cuenta que sobre ese sustrato cultural se asentó, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, una inmigración europea que, como toda migración, encontró serios problemas para adaptarse a la legalidad de la nueva tierra, pues esta legalidad no tenía las raíces históricas y culturales en las que el migrante nació y recibió su primera socialización.

Esto se va a retroalimentar con los golpes de Estado: se da el golpe pues no es tan importante respetar la legalidad, y como la legalidad es rota por el golpe, la población ve a la ley como algo aún más ajeno.

Obviamente esto es una generalización, que como tal admite algunas excepciones. El caso chileno es una de ellas. Ese país tuvo desde un principio un ejército nacional en lugar de los ejércitos de facción propios del resto de nuestros territorios, y tuvo también una burguesía vinculada por lazos de sangre y de intereses a la aristocracia. Esta relación burguesía-aristocracia-ejército-Estado se vio fortalecida tras la victoria de las armas chilenas en la guerra del Pacífico y explica en parte la situación atípica de Chile con respecto al resto de la región.

De todos modos, excepciones al margen, en nuestros países no se generó una sólida cultura tributaria fiscal; por tanto, se dificultó la gestación del concepto de pertenencia a la comunidad política denominado “ciudadanía”.

Hoy este concepto es sujeto a una profunda revisión. En parte, ello obedece a la emergencia de un nuevo escenario internacional que está resignificando el rol y el lugar de los Estados. Dejo para otra ocasión la consideración de las consecuencias tributarias de esta nueva realidad. Por ahora, me limito a señalar la necesidad de pensar en la eventual asunción de una suerte de potestad tributaria por parte de las Naciones Unidas en virtud de la cual, por ejemplo, puede imponerse el gravamen a los flujos de divisas conocido como “Tobin Tax”.

Sí, en cambio, voy a retomar brevemente el análisis de las consecuencias tributarias que tienen, al interior de los Estados, las nuevas formas de estratificación social, en las que el gasto reemplaza a la acumulación. Este nuevo modo de estratificación, como señalamos más arriba, es consecuencia del desarrollo de las tecnologías pro-

ductivas e informático-comunicacionales y su relación con las necesidades y demandas del mercado.

En efecto, la incorporación de esas tecnologías incrementó superlativamente los índices de productividad, generando un aumento del desempleo y –a la vez– una incentivación del consumo de productos con un mayor valor agregado, a fin de sostener el aparato productivo. Una de las consecuencias sociológicamente más relevantes de esta incentivación del consumo ha sido la promoción del trabajo de la mujer fuera de casa, con una doble finalidad: conseguir un doble ingreso salarial en el hogar y, a la vez, inducir a la mujer a tener menos hijos. En función de ello, decrece el consumo de bienes primarios o con escaso valor agregado, característicos de una familia numerosa (alimentos simples e indumentaria sencilla) y crece la demanda de los bienes y servicios complejos. Obviamente, una madre de familia con diez hijos, difícilmente pueda tener tiempo para otra cosa más que para cocinar, coser y atender a los críos, y seguramente no podrá ahorrar como para comprar, ni menos aún para cambiar frecuentemente el automóvil, el equipo de audio o la televisión, ni para abonarse a un proveedor de internet o tomar clases de gimnasia. Paralelamente, al llevar una vida fuera de casa, la mujer tiene ahora más posibilidades de encontrar una pareja de su misma condición sociocultural. Claro que esto vale también para el varón. Ergo, varones y mujeres, casados y solteros, tienen grandes posibilidades de conocer a otros y otras personas, lo que aumenta las posibilidades de formar una nueva pareja cuando la actual no satisface las expectativas de alguno de los esposos.

Por otra parte, las complicaciones que acarrea una estructura como la familia tradicional, en orden a las exigencias del nuevo mercado de trabajo, disuaden a muchos jóvenes no solo de institucionalizar su convivencia, sino incluso de la misma idea de vivir en pareja. Sumemos que ya ni la industria ni los ejércitos requieren las cantidades ingentes de hombres que requerían desde la revolución industrial y hasta los ochenta (o, si se prefiere, desde las guerras napoleónicas hasta Vietnam); por tanto, dejan de ser socialmente condenadas las prácticas sexuales no reproductivas. Homosexualidad, masturbación, control de natalidad, etcétera, son comportamientos cada vez más aceptados, especialmente en los conglomerados urbanos complejos.

Todo esto que acabamos de describir plantea un quiebre en las formas tradicionales de concepción de la familia. Precisamente la versión burguesa de organización familiar ha sido por antonomasia el ámbito de transmisión de la idea de respeto a la ley. Como ya dijimos en el capítulo anterior, en los países europeos y en los Estados Unidos, estos cambios operan en medios sociales en los que las instituciones están arraigadas y el respeto a la ley está firmemente asentado en las conciencias ciudadanas. Pero en América Latina estos cambios se producen precisamente cuando nuestras sociedades están comenzando a consolidar sus instituciones democráticas.

Por otro lado, la creciente inestabilidad laboral obliga a hombres y mujeres a cambiar frecuentemente de empleo. Ello implica cambiar de oficina o de fábrica o establecerse por cuenta propia y, en consecuencia, cambiar de compañeros de trabajo o quedarse solo, como el quiosquero o el taxista. Muchas veces, implica también cambiar de barrio, de ciudad o incluso de país. Sabido es que, en gran medida, la subjetividad se construye a partir de la mirada de los demás. Pero cuando “los demás” (la pareja, los vecinos, los compañeros de trabajo) cambian constantemente, se dificulta la construcción de una subjetividad integrada.

Todo lo cual genera nuevos problemas o agudiza otros preexistentes hasta niveles que ponen en jaque la legitimidad misma del Estado. Así, quienes quieren resolver el déficit de integración de su personalidad a partir de la búsqueda de una supuesta “esencia” identitaria, suelen adherirse a fundamentalismos de distinto signo, cuyo denominador común es la oposición frontal a la institucionalidad característica del Estado de Derecho. A su vez, para combatir las manifestaciones más violentas de esos fundamentalismos algunos estados tienden a resignar el respeto integral a los derechos humanos, por lo que pierden legitimidad a la vista de una parte importante de la ciudadanía.

Por otra parte, los niveles de producción industrial necesarios para satisfacer la demanda de bienes materiales, derivada de la compulsión al consumo conspicuo, generan impactos ecológicos que trascienden las posibilidades de actuación de los estados nacionales e, incluso, de los bloques regionales. El mercado olvida que no todo puede ser consumido y que no todo puede ser producido. Pero el mercado es más fuerte que muchos estados. Al menos, eso es lo que parece en vista, por ejemplo, de la dificultad para conseguir que Estados Unidos se adhiera a los protocolos de Kyoto y que Europa Occidental respete en la práctica –y no solo en el discurso– los compromisos ecológicos asumidos.

También se cuestiona la legitimidad del Estado en razón de su incapacidad para dar respuesta a la creciente inseguridad ciudadana con los instrumentos actuales. Si, tal como decíamos unas páginas más atrás, el hombre es lo que muestra y eso acontece en un marco social tan dinámico en el que nadie conoce la historia ni la trayectoria de su vecino (quien cambió de barrio, de ocupación y de pareja varias veces) sino que solo sabe de él qué marca de ropa usa o qué modelo de auto tiene, es muy difícil prevenir la tentación de incurrir en conductas corruptas. Todavía tratamos de combatir estas conductas con instituciones diseñadas para enfrentar la corrupción en sociedades estratificadas por clases sociales en razón de la acumulación, en las que la gente trabajaba toda su vida en la misma empresa, vivía en el mismo barrio y difícilmente cambiaba de cónyuge. Es el precio a pagar por vivir en una sociedad con una altísima tasa de movilidad social, especialmente del medio hacia arriba de la pirámide.

¿Y qué ocurre del otro lado de la pirámide social? Creo que es más sencillo entender esta cuestión con un ejemplo:

Juana se vino hace ya un década desde un pueblito del norte con Claudio, su hijo de cuatro años. Desde entonces, Claudio ya cambió tres veces de barrio y otras tantas de colegio, al que ya no asiste más. Juana, por su parte, cambió un par de veces de pareja y actualmente ni ella ni su compañero tienen trabajo. El sábado pasado, Claudio invitó a salir a Emilia, la chica que vive en el piso de arriba del monoblock de Fuerte Apache, pero ella le dijo que no podía porque no se sentía bien; sin embargo, un rato después Claudio la vio salir con otro chico, un poco mayor que él y que usaba zapatillas Nike y una campera Adidas. La televisión, la radio, los vecinos, todos le dicen que “para ser alguien tenés que tener cosas caras y mostrarlas. Si no, no existís”.

¿Es de extrañar que Claudio busque en una pandilla violenta la contención y el reconocimiento que no encuentra en otro lado? ¿Es de extrañar que Claudio piense que lo importante es tener bienes materiales sin importar cómo se consigan? No. Lo que sí es de extrañar es que haya tantos chicos en la situación de Claudio que respetan la vida, la honra y la propiedad de los demás.

En otros términos, es lógico que se incremente la tendencia a apoderarse de lo ajeno en una sociedad que plantea el consumo como pauta básica de estratificación, en el marco de la disolución de las estructuras de contención y de transmisión de la noción de respeto a la ley vigentes durante la modernidad: familia biparental monógama y permanente, vecinos y compañeros de trabajo estables, etc. La consecuencia obvia es un incremento de la propensión al delito de todos los sectores sociales, privilegiando la violencia física los de abajo y la violencia moral o simbólica los de arriba.

Mencionemos algunas consecuencias de esto en el plano de las finanzas públicas:

1. en Europa continental: mantenimiento de a) los subsidios agrícolas para ralentizar las migraciones del campo a la ciudad y b) de los subsidios al desempleo y del aparato de seguridad social para sostener una sociedad relativamente integrada; no obstante, el fenómeno migratorio está poniendo en entredicho la continuidad de estas políticas.
2. en el ámbito anglosajón: transferencia de recursos al sistema carcelario represivo y a la estructura de seguridad policial y militar; sin embargo, las altas tasas de delictividad violenta plantean serias dudas sobre la eficacia del modelo.
3. en el ámbito del capitalismo prebendario: insuficiencia del aparato estatal para dar respuesta a las demandas de seguridad física y jurídica y consecuente círculo vicioso: el ciudadano se pregunta para qué pagar impuestos a un Estado

que no da respuesta, y el Estado tiene entonces menos recursos para afrontar esas demandas.

Al hablar de insuficiente seguridad jurídica no me refiero solamente a la cuestión penal. En efecto, se le exige a un juez de familia que dé respuesta a los nuevos conflictos familiares con instrumentos caducos: leyes que no reflejan las situaciones actuales y una formación jurídicista que no incluye una adecuada capacitación en materias tales como psicología, sociología o antropología. Se le exige a otro juez que resuelva complejos delitos informáticos cuando a duras penas sabe cómo contestar un correo electrónico. Esta complejidad desborda también al legislador, que termina delegando en expertos que nadie eligió, y que muchas veces nadie conoce, las decisiones finales en materias de creciente dificultad como telecomunicaciones, transportes o energía. Todo esto se enlaza con la crisis de la representación, concepto desde un inicio ligado al principio de reserva de ley que fundamenta la potestad tributaria del Estado. Asimismo, resulta indispensable tener en cuenta estos factores para el diseño de una estrategia de (re)legitimación de la estructura tributaria.

## CONCLUSIONES

Todo hecho social relevante reconoce motivaciones múltiples y complejas. Acá me he limitado a señalar algunas, con el exclusivo propósito de llamar la atención acerca de la necesidad de encarar un estudio serio, profundo y sistemático de las conductas sociales referidas al fenómeno tributario. Pero un análisis de ese tipo no estaría completo, si a la vez no abordara también el estudio de la contrapartida de los ingresos públicos: me refiero al gasto y la inversión estatal.

Tradicionalmente nuestros países resolvieron el problema de la actitud remisa de los pueblos, frente al cumplimiento de las obligaciones tributarias, apelando a la emisión monetaria o al empréstito. La actual situación macroeconómica muestra la inviabilidad de seguir insistiendo con esos mecanismos. Pero no será posible transformar actitudes tan arraigadas de un día para el otro.

La ley no tiene carácter autoejecutorio, pero sí tiene un carácter pedagógico, y *si la norma es vista como justa y razonable por un segmento suficientemente amplio de la sociedad*, el castigo al que la viola produce un efecto educativo que a la larga genera importantes transformaciones en las conductas colectivas. Pero subrayo que para ello, la norma debe ser vista como *justa y razonable*. Es decir, debe ser vivenciada como *legítima*. Hoy ya no se vivencia una norma como legítima por el solo hecho de haber sido dictada por la autoridad competente, empleando los mecanismos formalmente correctos. Hace falta algo más. En el caso de los tributos, la legitimación ha de venir por el lado del gasto público.

Por cierto, es fundamental que el *quantum* del tributo sea susceptible de ser pagado sin afectar gravemente la actividad que genera la renta. También es fundamental la percepción social de que el impuesto es pagado por todos los sujetos que se hallan en la misma categoría y que no hay una cantidad importante de evasores. Ésta es, a mi juicio, una de las principales razones sociológicas sobre las que se puede legitimar el impuesto. Particular importancia reviste, en este orden, el Derecho penal tributario. Este no puede nunca convertirse en un mero instrumento de recaudación fiscal. Lo que está en juego es algo mucho más grave para los intereses de la ciudadanía. En este punto resulta de particular interés institucional el estricto cumplimiento de la ley 24.769. La misma, al tipificar evasiones tributarias o de seguridad social de montos elevados, otorga al decisor judicial la posibilidad de enviar un doble mensaje muy audible hacia el ciudadano común, que nunca habrá de evadir por esas cifras: por un lado, está el clásico carácter ejemplificador de sancionar a un “pez gordo”, pero, sobre todo, envía una clara señal de que todos estamos en el mismo barco y que todos debemos realizar un esfuerzo a favor del todo social, contribuyendo así decisivamente a combatir el arraigado prejuicio según el cual “en este país nadie hace la plata trabajando” y “los únicos que pagamos somos los giles que laburamos”.

Pero, reitero, esto ya no alcanza: es imperioso que el contribuyente vea los resultados de su esfuerzo fiscal. Por eso creo que la nueva disciplina, cuya creación estoy proponiendo, no debe llamarse –como pensé en un inicio– “sociología tributaria” o “sociología de la tributación fiscal” sino “sociología de las finanzas públicas”, pues esta denominación engloba tanto al proceso de obtención de los recursos fiscales como al uso que de los mismos hace el poder público. En tal sentido, hago mía la recomendación que cito al comienzo de este ensayo: *La sanción penal tributaria tendrá carácter de último recurso del Estado cuando éste asegure a través de una legislación clara y precisa un control igualitario y general, así como la correcta gestión del gasto público.*

El principal desafío de la hora es cómo afrontar la fragmentación social, el individualismo extremo y las inequidades oprobiosas en el marco del más absoluto respeto a las instituciones. No se trata solamente de hacer que los pobres tengan acceso a un mayor consumo, sino de disminuir la brecha entre los que más tienen y los menos favorecidos. La pobreza absoluta degrada al individuo, pero la pobreza relativa degrada a la sociedad. Y la concentración de la propiedad no se combate propugnando la eliminación de la propiedad privada, sino posibilitando el acceso de todos a niveles equitativos de participación en la riqueza global. Una sociedad justa es una sociedad en la que la vida y las instituciones alcanzan un nivel óptimo de calidad. Vaya un botón de muestra: hemos hablado de la calidad de nuestro sistema de seguridad policial, y sabemos que una vida de calidad, entre otras cosas, requiere un amplio grado de libertad frente al peligro de verse afectado por el delito violento.

Pues bien, la Argentina de los años cincuenta tenía una de las tasas de homicidios más bajas del mundo, comparables a las de Suiza de aquel entonces. En esos años, el asalariado participaba con el cincuenta por ciento del PBI...

Hoy el Estado tiene en sus manos dos herramientas formidables para afrontar estos desafíos: la educación y el sistema tributario, cuestiones que guardan un vínculo más fuerte del que pueda percibirse a simple vista. No se trata de aplicar en estos ámbitos recetas formuladas por expertos en un escritorio, sino de abrir las puertas a la participación genuina de la comunidad. Este mismo concurso es un saludable ejemplo de una creciente toma de conciencia, por parte de todos nosotros, acerca de la importancia de debatir seriamente estas cuestiones. Está naciendo así una razonable expectativa de transformación de la realidad imperante, hacia una sociedad que brinde a cada uno de sus miembros la posibilidad de desplegar plena y libremente sus potencialidades como persona.

Para que esa expectativa no se vea frustrada, es necesario recordar que la insistencia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias contribuye decisivamente a formar una conciencia ciudadana, fundamento, a su vez, de una mayor calidad institucional. Y, en una suerte de causalidad circular, el correcto funcionamiento de las instituciones legitima el reclamo de cumplimiento de las obligaciones tributarias a un habitante que va, así, tomando creciente conciencia de los deberes y derechos emergentes de su condición de ciudadano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Guillermo, *Tratado de Finanzas Públicas*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1968.
- Albert, Michel, *Capitalismo contra Capitalismo*, Buenos Aires, Emecé, 1992.
- Buchanan, James M., *Hacienda Pública*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968.
- Collignon, Stefan, "The three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy", en *International Political Science Review*, vol. 28, No. 2, s.l., 2007.
- Corti, Horacio Guillermo, *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.
- Del Percio, Enrique, *Tiempos Modernos. Una teoría de la dominación*, Buenos Aires, Altamira, 2000.
- *Building the Empire State? Dinero, poder y representación en el nuevo escenario mundial*, Córdoba, Carta de América, 2004.
- "Las camisas del señor Yackimavicius y otros temas de sociología tributaria", publicado en *Spes*, Buenos Aires, 2004.
- "Apuntes para una sociología de las finanzas públicas", en *Urbi et Ius*, Buenos Aires, 2005.

- *La cuestión social. Poder, consumo y representación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Altamira, 2006.
- Fasiani, Mauro, *Principios de Ciencia de la Hacienda*, Madrid, Aguilar, 1962.
- Ferguson, Niall, *Dinero y Poder*, Madrid, Santillana, 2001.
- Giuliani Fonrouge, C. M., *Derecho Financiero*, Buenos Aires, La Ley, 2004.
- Goldscheid, Rudolf, “Estado, presupuesto y sociedad”, en revista *Hacienda Pública Española*, No. 58, Madrid, 1979.
- Griziotti, Benvenuto, *Principio de Ciencias de las Finanzas*, Buenos Aires, Depalma, 1959.
- Jarach, Dino, *Finanzas Públicas*, Buenos Aires, Editorial Cangallo, 1978.
- Leroy, Marc, “¿Pourquoi la sociologie fiscale ne bénéficie-t-elle pas d’une reconnaissance institutionnelle en France?”, *L’Année Sociologique*, París, s.e., 2003.
- Mordegliá y otros, *Manual de Finanzas Públicas*, Buenos Aires, AZ Editora, 1977.
- Nef, John, *La conquista del mundo material*, Buenos Aires, s.e., 1969.
- Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, FCE, 1997.
- Sainz de Bujanda, Fernando, *Sistema de Derecho Financiero*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977.
- Villegas, Héctor B., *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, Depalma, 1989.

Fecha de recepción: 04 de febrero de 2008.

Fecha de aceptación: 22 de abril de 2008.