

José Antonio Sánchez Román, *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*, Buenos Aires, siglo XXI, 2013, 269 páginas.

Hace algunos años que la historiografía, dentro y fuera de nuestras fronteras, se ha ocupado de la historia de los impuestos; no obstante, en Argentina el tema ha sido abordado, en lo que respecta al siglo XX, en períodos de tiempo breves. Este es precisamente el vacío que ha venido a ocupar *Los argentinos y los impuestos*, una historia política de los impuestos en Argentina entre 1914 y 1976, con un epílogo que incluye la reforma fiscal de los años noventa.

El autor indaga qué tipo de Estado fiscal es la Argentina, y para ello se propone examinar la transformación, desde un Estado cooperativo en los años treinta, a un Estado confrontador en la década de 1950. Parte de la premisa de que en toda historia de los impuestos es necesario considerar la relación Estado-sociedad como eje del análisis. La progresividad o regresividad del impuesto, la cultura de la evasión, la tensión entre igualdad y crecimiento, la constitución de la clase media, etcétera, todo está atravesado por los lazos -frágiles en el caso argentino- de la relación entre el fisco y la sociedad.

Dos aspectos vigentes del sistema impositivo sirven como disparadores de la investigación, puesto que ambos son resultado de procesos históricos. Por un lado, el complejo sistema del reparto de los impuestos indirectos entre las provincias; y, por el otro, la escasa cooperación de la sociedad civil en materia tributaria. En otras palabras, la cultura de evasión impositiva, problema universal que, en Argentina -según su opinión-, tiene la particularidad de gozar de un alto grado de legitimidad social. Respecto a lo primero, el tema es abordado tangencialmente a partir de la discusión sobre impuestos nacionales en las provincias. La historia del federalismo fiscal en el siglo XX es el tema de la próxima investigación que nos promete el autor.

Respecto a lo segundo, la evasión impositiva es el elemento vertebrador del libro, la ventana a través de la cual el autor analiza con solidez las dos caras de la fiscalidad: Estado y contribuyentes. Subraya que existe una ineludible relación entre

confianza en el fisco y cooperación de los contribuyentes. Indaga cuáles son las razones que legitiman la evasión fiscal y cuándo y por qué los argentinos comenzaron a desconfiar y a evadir. Su tesis afirma que las raíces del problema del Estado para ganar la cooperación de los ciudadanos se hallan en las décadas de 1930 y 1940. En los años treinta el Estado fue capaz de ganarse la confianza de las elites económicas para su proyecto fiscal, aunque fue menos exitoso en imponer una imagen de justicia entre todas las clases sociales. Esa confianza se perdió a causa de la manipulación electoral; de la idea del favoritismo del Estado hacia determinados grupos sociales; de la malversación de la recaudación impositiva; de la obtención de privilegios y exenciones para algunos, y de la acusación de corrupción política de los antiperonistas en la década de 1940.

En contraposición a los autores que sostienen que el éxito de toda política fiscal depende de la habilidad del Estado para asegurar la recaudación -aunque sea a través de la coerción-, este libro afirma que el éxito de un impuesto obedece a la capacidad del fisco para ganar la confianza de sus ciudadanos y obtener su cooperación “voluntaria”. De este modo, consentimiento, confianza y legitimidad son cruciales en la historia de los impuestos. Si bien la propuesta es sugerente, resulta incierta –al menos- la posibilidad concreta de medir la confianza y el consentimiento. En este sentido, hay algunos aspectos del relato que pueden generar polémicas, como, por ejemplo, la afirmación con respecto a que en el período peronista los diferentes actores sociales mostraron su descontento por las maneras autoritarias y corruptas del gobierno, desafiando y boicoteando el sistema impositivo. Es posible que la expansión de la evasión y el fraude estuvieran determinados más por factores económicos que por la “desconfianza hacia el Estado” por parte de algunos grupos sociales. No menos controversias se plantean en torno a si la política fiscal diseñada por el peronismo transformó el sistema impositivo volviéndolo verdaderamente progresivo, o si sólo se incrementó la progresividad en algunos impuestos, debido a que el gobierno pudo financiar los gastos con otras alternativas no impositivas, como el control de divisas, la emisión monetaria, los impuestos a la seguridad social y el incremento de la deuda pública. Asimismo, el autor pone en entredicho la redistribución de la riqueza como objetivo del peronismo, por haberse implementado un seguro social obligatorio pagado por los trabajadores mismos en lugar de un incremento en el impuesto a los réditos. El debate está servido.

Quizás uno de los aportes más originales del libro sea el análisis de la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1974. Sánchez Román lo considera una divisoria de aguas, un antes y un después en la historia financiera, y por varias razones. En primer lugar, el IVA marcó el inicio de la derrota de la igualdad en su batalla contra el crecimiento, que se acentuaría en la década de 1980 (habría que agregar los años noventa también), con las soluciones contra la desigualdad y la pobreza recomendadas por las agencias económicas internacionales, a través de gastos sociales y no con impuestos progresivos. Por lo tanto, la creación del IVA no sólo constituye el punto culminante de la historia de los impuestos, sino también del propio libro; porque, a lo largo del mismo, subyace la tensión entre igualdad y crecimiento que el autor logra entrelazar con agudeza en cada capítulo. En segundo lugar, advierte que, si bien en el período que va entre 1955 y 1976 también fracasaron los intentos de reforma del sistema fiscal, los políticos nunca abandonaron la idea de hacer del impuesto a los réditos la clave del sistema impositivo. Incluso las propuestas más conservadoras defendían los impuestos directos y progresivos hasta la llegada del IVA, de corte netamente regresivo. En tercer lugar, sostiene que fue la reforma fiscal más importante en la Argentina desde 1940 y de cara a las décadas subsiguientes, porque sentó las bases para la profunda transformación del sistema impositivo aplicado por el presidente Carlos S. Menem en la década de 1990.

Respecto al período menemista, el autor destaca el éxito logrado en la reforma de la estructura impositiva y en la recaudación, en contraposición a los gobiernos de los años sesenta y setenta. Asimismo, rescata la ley de Convertibilidad, ya que habría permitido solucionar la inestabilidad monetaria, alcanzar un crecimiento razonable de la economía, controlar la inflación, mejorar la recaudación tributaria e incrementar el peso del impuesto a las ganancias y del IVA en la composición del PBI. El lado igualitario de las reformas menemistas habría estado en las políticas monetarias, ya que el control de la inflación habría mejorado la distribución del ingreso. Por cierto, hay ausencia de referencias acerca de que la apertura y la sobrevaluación cambiaria generaron déficits en la balanza comercial. Los ingresos fiscales se incrementaron, al principio, por el impacto de las privatizaciones y la estabilidad monetaria; pero las cuentas fiscales se fueron deteriorando por la incidencia del sistema previsional y los servicios de la deuda externa. La recaudación tributaria se estancó, y cayeron los recursos impositivos, a pesar del incremento de la tasa del IVA.

Las interpretaciones novedosas, la riqueza del enfoque, la pertinencia de las preguntas y lo controvertido de algunas afirmaciones, como por ejemplo que “la sociedad civil argentina es responsable por el fracaso fiscal de la nación y la creación del IVA significó la renuncia de los políticos y de la sociedad por alcanzar un régimen impositivo de carácter progresivo”, hacen de este libro un estudio significativo y de consulta ineludible.

Claudia Herrera
CONICET / Universidad Nacional de Tucumán