

---

*Sistema tributario y distribución del ingreso*

---

**Sin impuestos no hay política social: los sistemas  
tributarios en Argentina y Australia, 1890-1960 \***

**James Levy**

**Peter Ross \*\***

*Introducción*

De todas las certezas, indudablemente la muerte demanda nuestra atención con más premura que los impuestos. Pero mientras estamos vivos, el quid del asunto es cómo una comunidad asegura el bienestar de sus miembros. Esto depende tanto de la producción de capital social, incluyendo educación, salud, viviendas y seguridad social, como de la producción de automóviles, televisores, lugares de vacaciones y lavadoras. Hacia fines del siglo veinte, la producción de capital social es básicamente una función del estado, aunque no exclusivo. Allí donde el sector privado no puede o no desea producir capital social, esta función recae en él. Para cumplirla requiere dinero, es decir, ingresos. Los impuestos representan uno de los instrumentos principales por los cuales el estado financia la producción de capital social, aunque no son los únicos recursos - puede tomar prestado, cobrar por sus servicios, vender activos y hasta imprimir dinero para recaudar ingresos. Pero los impuestos también juegan numerosos roles adicionales: utili-

---

\* Traducción: Noemí Brenta. Revisión: Guillermo Vitelli y Mario Rapoport

\*\* Departamento de Estudios Españoles y Latinoamericanos, Universidad de Nueva Gales del Sur, Sydney, NSW, Australia. Agradecemos el apoyo recibido de Simon Lovell, Barrie Dyster, David Meredith, Chris Evans, Philip Burgess, Hilary Golder y Mario Rapoport, aunque los errores son nuestros. Y al personal de las bibliotecas de la Argentina y de la Universidad de Nuevo Gales del Sur que nos escucharon con paciencia y cumplieron nuestras peticiones interminables. Y a María Oujo que preparó nuestros cuadros, muchos de las cuales no llegaron a imprimirse.

zarse, por ejemplo, para redistribuir la riqueza, controlar la demanda, estimular la producción y financiar al sector público. Este artículo compara los modos en que los estados argentino y australiano recaudaron ingresos tributarios para mantener el aparato estatal y producir educación, salud, vivienda y seguridad social desde 1890 hasta 1960<sup>1</sup>.

¿La comparación es válida? Sí. Argentina y Australia se percibieron mutuamente como competidores, desde el momento en que ambas economías emergieron como exportadores destacados de productos agrícolas - principalmente lana, trigo y carne - a fines del siglo diecinueve. Ambos países importaron cantidades sustanciales de capital y trabajo para abastecer la demanda europea de aquellas exportaciones, sobre todo del Reino Unido. Y siempre se miraron de reojo, temiendo que el rival consiguiera una ventaja amenazante. Asimismo, ambos países produjeron cantidades realmente sustanciales de capital social en la forma de educación y salud, aunque Australia produjo más de ambos y, además, más viviendas, seguridad y asistencia social. Concluimos nuestro examen de los sistemas tributarios en 1960, cuando ya era muy claro que el nivel de vida en Australia era mucho más alto que en la Argentina. Una literatura profusa ha seguido las trayectorias de los dos países, procurando entender por qué Argentina ha ido hasta ahora a la zaga de Australia, no sólo en la producción de capital social sino también en la de diversos productos y, sobre todo, manufacturas industriales. Significativamente, los estudios comparativos omiten considerar las diferentes historias de la producción de capital social, y a menudo soslayan el problema de los ingresos estatales, incluyendo los sistemas tributarios. Esperamos estimular el debate acerca de esta importante cuestión.

Mucho antes que la Argentina, y de modo mucho más sostenido, las colonias y los gobiernos federales, estatales y municipales australianos facilitaron no sólo la producción de bienes exportables, productos agropecuarios, minerales y manufacturas, sino también, y de manera importante, la producción de capital social en la forma de instalaciones educativas e instituciones de salud, incluyendo hospitales, saneamiento y abastecimiento de agua, vivienda, y asistencia social en general. Comparado con lo que sucedió en Argentina, los australianos reconocieron en mayor medida que la inversión en gasto social no debía verse como un costo, o simplemente como redistribución, sino que la construcción de escuelas, hospitales, sistemas de alcantarillado, etc., constituye producción en sentido pleno, porque involucra la generación de empleo, la compra de materiales, y el uso de bienes de capital para producir más riqueza. Aun si la seguridad social, como el pago de

---

1. El papel del estado en la producción de capital social realmente se modificó. Desde los años 1980, bajo la presión de las agencias multilaterales de préstamo y el dominio del neoliberalismo, el estado se ha reducido en términos de provisión de servicios. Las organizaciones no gubernamentales han llenado el vacío en alguna medida. Sin embargo, el estado todavía desempeña un papel importante y con frecuencia financia las actividades de las organizaciones no gubernamentales.

pensiones, el salario mínimo, las condiciones de trabajo establecidas legalmente, la licencia por maternidad y otros programas, no representan producción en sentido estricto, contribuyen con la actividad productiva, asegurando que los trabajadores mejoren sus condiciones de vida, y que los inactivos puedan consumir lo producido. Fortalecer el capital humano permitió a Australia adaptarse más fácilmente al cambio de las circunstancias económicas, y comprometerse en modos más complejos de producción. Esto contribuyó al desarrollo de la ciudadanía y de un sistema político estable. Dicho simplemente, los australianos creyeron que el sistema los apoyaba, que no siempre extraía de ellos. Éste no ha sido el caso de la Argentina.

Nuestro análisis comparativo de los sistemas tributarios australiano y argentino considera los ingresos recaudados, los métodos de tributación, la capacidad del estado para administrar y recaudar impuestos y la equidad de los impuestos en relación no sólo a la capacidad contributiva de los individuos y de las corporaciones, sino también a las capacidades de las economías regionales. En cuanto a la cuestión de la equidad, por ejemplo, el gobierno debe decidir si el impuesto recaerá directamente sobre los ingresos, o indirectamente, como en los impuestos sobre las transacciones; si las alícuotas serán progresivas o no; y si una comunidad pobre tributará los impuestos del mismo modo y a la misma tasa que una comunidad más próspera.

Entre las causas fundamentales del desarrollo diferencial de los sistemas tributarios de Argentina y Australia se cuentan: la evolución del estado y de sus funciones; su capacidad para administrar el sistema tributario; las actitudes de la comunidad respecto de los impuestos; la relación entre el gobierno central y las provincias o estados; las condiciones económicas internacionales, y en particular, la situación del comercio internacional y las experiencias de guerra y neutralidad.

La elite argentina que dirigió el rápido desarrollo económico nacional desde mediados de los años de 1870 a fines de los años de 1920 insistió en asignar un papel muy limitado al estado, no sólo en los asuntos económicos sino también en los temas sociales y culturales. Sus puntos de vista fueron moldeados en parte por los intereses de los productores de bienes agrícolas para exportación, y en parte por la creencia que los mecanismos de mercado eran y son los mejores medios para asignar recursos. Por supuesto, tanto los intereses materiales como la ideología se apoyaban mutuamente. Así, esa elite estableció el librecomercio como el fundamento de sus políticas de comercio internacional, y dependió de la importación, en gran parte irrestricta, de artículos de consumo no producidos en Argentina para satisfacer la demanda de los trabajadores urbanos, burócratas, profesionales y otros consumidores con medios para comprar tales mercancías. Considerando el limitado papel adjudicado al estado, las cuestiones de la seguridad social, la vivienda y la salud se dejaron en manos del sector privado, o fueron ignoradas parcial o totalmente. Sólo la educación recibió recursos sustanciales del estado. En consecuencia, Argentina fue una nación de baja incidencia fiscal hasta los años 1940.

Aunque la economía australiana se desarrolló en líneas similares a la de Argentina (de allí la validez de nuestra comparación), la evolución del estado australiano siguió una trayectoria diferente. Un elemento importante para explicar esta divergencia es el papel crucial desempeñado por ese estado desde el momento en que los presidiarios aterrizaron en las colonias de Australia del sur. Para administrarlas, la corona británica trasladó una burocracia, que procuró minimizar los costos de mantener aquellos territorios, y asegurar un desarrollo autosustentable. Así, el estado colonial produjo tempranamente bienes públicos y reguló la vida económica y social. Esto permitió que tales políticas tuvieran un lugar legítimo, y quizás decisivo, en los asuntos australianos junto a los intereses privados de los productores de lana y otros bienes agrícolas para exportación, a quienes el estado también estimuló y apoyó. Antes de la federación, en 1901, la economía australiana ya se describía como una especie de «socialismo colonial»<sup>2</sup>. En ese esquema, varias colonias, en gran parte autónomas, aceptaron la necesidad de recaudar ingresos en apoyo del estado y sus funciones.

Para entender las distintas trayectorias de los sistemas tributarios de Argentina y Australia es útil comparar la relación entre el gobierno central y las provincias o estados en ambos países. Aunque esto se analizará detalladamente más abajo, basta decir aquí que a partir de 1901 en Australia la herencia colonial confirió a los estados potestad en asuntos fiscales por encima del Commonwealth (la comunidad británica de naciones con centro en Londres). En primer lugar, el Commonwealth debió transferir el 75 % de los impuestos al consumo y los derechos arancelarios provenientes de los estados. Segundo, los estados ya habían establecido sistemas tributarios que incluían distintos gravámenes sobre los ingresos. Estos principios de tributación más equitativos existían desde la creación misma de las colonias. Tal cosa no ocurrió en Argentina, donde las provincias, dominadas por los intereses de hacendados poderosos no cobraban impuestos de este tipo y, a menudo, no podían controlar sus propios ingresos tributarios. Por otra parte, el gobierno central disponía de los recursos de la aduana que resultaban suficientes, excepto durante las crisis financieras (en particular la de 1890), para evitar cualquier esfuerzo serio en la ampliación del sistema impositivo.

La diferencia fundamental entre las dos naciones a este respecto consistió, entonces, en la estructura e importancia de los impuestos en los ingresos públicos totales. Entre 1890 y 1940, la contribución de los impuestos aduaneros nacionales a los ingresos totales del gobierno osciló en Australia entre el 37,1 % en 1900 (justo un año antes de la federación) y el 59,8 % en 1940. En Argentina esos impuestos representaron entre un máximo de 82 % en 1895, y un mínimo del 73 % en 1935. Aunque las numerosas empresas estatales creadas en Argentina durante los años 1940 y 1950 diversificaron las fuentes de ingresos, de hecho, estas empresas fue-

2. Véase, por ejemplo, N.G. Butlin, A. Barnard y J.J. Pincus, *Government and Capitalism. Public and Private Choice in Twentieth Century Australia*, Sydney, George Allen and Unwin, 1982.

ron deficitarias y sus costos superaron con creces sus aportes de ingresos al estado.

A lo largo del período de los años 1890 a 1960 nuestra investigación indica que en Argentina, los gobiernos provinciales enfrentaron grandes dificultades en hacer cumplir los compromisos fiscales. Los gobernadores se quejaban con frecuencia de que la gente no pagaba sus impuestos. Un informe de la provincia de Córdoba durante la primera década del siglo, veinte mencionaba que el recaudador de impuestos recibía el 5 % de los ingresos recaudados, y que existía toda clase de prácticas extrañas en el asesoramiento, así como en el cobro de los mismos. La historia a nivel federal es ligeramente mejor, porque el sistema reposó, sobre todo, en la recaudación aduanera hasta los años 30. A partir de entonces, cuando el gobierno introdujo, entre otros, el impuesto sobre la renta, procuró establecer un sistema más eficiente y equitativo, pero la carencia de personal calificado y de tecnología impidió un verdadero progreso en este sentido, posibilitando un alto grado de evasión. En cambio, en Australia el público había reconocido y aceptado ya un sistema tributario de este tipo desde mucho antes.

Con todo, hasta bien entrado el siglo veinte, los sistemas tributarios de ambos países reflejaron una fuerte dependencia del comercio internacional para sus ingresos fiscales (en Argentina más que en Australia). En consecuencia, una interrupción seria de aquel comercio (por guerras o crisis económicas) ocasionaba problemas financieros a ambos gobiernos. La primera crisis relevante para este estudio -la de 1890- obligó al gobierno central argentino a gravar ciertos artículos de consumo popular, porque los ingresos del comercio internacional eran insuficientes para mantener al gobierno central o satisfacer las demandas de los acreedores. En Australia, la crisis de los años 1890 llevó no sólo a aplicar nuevos impuestos en las colonias, sino también a la reforma política principal en la historia australiana, la federación, en 1901.

La segunda interrupción drástica del comercio internacional - en 1929/1930- obligó finalmente a la elite argentina a aceptar lo inevitable: una reforma fiscal puntillosa, que incluyó la creación de impuestos sobre los réditos. Hacia 1930, el estado argentino había evolucionado al punto de que ya no podía financiar sus gastos únicamente con ingresos provenientes del comercio internacional. A partir de entonces, el gobierno amplió las fuentes de recursos.

Para esa época Australia era menos dependiente de los impuestos aduaneros y sobre el consumo, pero la profundidad de la crisis presionó para desarrollar otras fuentes de ingresos fiscales.

Además de sus efectos sobre el comercio internacional, la primera guerra mundial produjo cambios importantes en los impuestos australianos. La necesidad de control y centralización llevaron al Commonwealth a celebrar acuerdos con los estados, y a asumir la potestad de gravar los ingresos. La guerra también forzó un aumento importante de los ingresos fiscales y cambió la mezcla de impuestos. La aduana y el impuesto sobre el consumo perdieron importancia, mientras que el gravamen sobre la renta se convirtió en la fuente principal de ingresos. La neutra-

lidad argentina permitió al gobierno central evitar una reforma tributaria fundamental. La interrupción del comercio planteó, por cierto, una crisis fiscal, pero ésta no duró mucho tiempo, y el gobierno pudo esperar hasta que los exportadores encontraran suficientes bodegas de barcos para transportar el trigo, la lana y la carne. La segunda guerra mundial otorgó aún mayor control del sistema tributario al gobierno central de Australia. El Commonwealth se tornó la única autoridad para cobrar impuestos sobre los ingresos (lo cual redujo las fuentes de ingresos de los estados) e instituyó un sistema de «el contribuyente paga cuando percibe ingresos», dirigido en parte a controlar la presión de la demanda. Argentina permaneció neutral hasta 1945, cuando finalmente declaró la guerra contra las potencias del Eje. La guerra no impulsó ningún cambio fundamental del sistema tributario argentino.

Hacia fines de los años 1940, cuando la demanda de asistencia social en ambos países aumentó, el gobierno australiano experimentó el uso del sistema tributario para controlar los cambios en el ciclo económico. El aumento del ahorro durante la segunda guerra mundial y la escasez de bienes y servicios en la posguerra amenazó con una ola de inflación, que obligó súbitamente al gobierno federal a forzar una reducción del ahorro. Así, el gobierno decidió introducir un sistema de retenciones no porque necesitara estos ingresos, sino para controlar la demanda, y no liberar los ahorros de los consumidores potenciales. Al mismo tiempo, el esquema de retenciones y el sistema tributario en general se constituyeron en instrumentos del gobierno central para suavizar las dificultades del ciclo comercial, recortando impuestos cuando la demanda se debilitaba y aumentándolos cuando la demanda crecía. En Argentina, hay alguna evidencia de que a principios de los años 1930, el gobierno federal deliberadamente sobregastó para promover la recuperación (un programa de construcción de caminos, ya en curso durante los años 1920, recibió financiación adicional), y uno de los objetivos del plan de coparticipación de impuestos introducido en 1935 fue estimular la industrialización en las provincias. Existe, sin embargo, escasa evidencia de que el gobierno argentino usó el sistema tributario para regular la economía durante los años 1940 y 1950.

### *Las bases del sistema tributario: 1890-1930*

Para los objetivos de este estudio, la historia comienza a mediados del siglo diecinueve, cuando la Argentina formulaba la Constitución de 1853 con la intención de aplicarla a la nación entera.<sup>3</sup> El artículo 4 estipuló que los fondos recaudados por la tesorería nacional tendrían por origen los impuestos sobre las importa-

---

3. La Constitución de 1853, inspirada en la de Estados Unidos, intentó reconciliar los derechos de las provincias con los del gobierno nacional. Pero no pudo lograrlo, y el conflicto entre las provincias del interior y la coalición conducida por la provincia de Buenos Aires estalló violentamente en 1880 con la victoria del primero sobre ésta.

ciones y exportaciones, las ventas de tierras pertenecientes al gobierno central, los ingresos del servicio de correo, «las otras contribuciones que equitativa y proporcionalmente el Congreso general puede imponer», y los préstamos y operaciones de crédito.<sup>4</sup> El gobierno central detentaba un poder exclusivo sobre el comercio internacional de bienes. Como los derechos arancelarios eran la fuente más importante de ingresos del gobierno, y como la ciudad de Buenos Aires era el punto de entrada y salida del comercio internacional y la provincia de Buenos Aires el interior inmediato del puerto, la Constitución aseguró el dominio de ambas sobre las otras provincias en materia de derechos arancelarios. La capital de la Confederación Argentina estuvo localizada al principio en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, río arriba de Buenos Aires, pero *el porteño* no quería resignar las ventajas económicas de las que disfrutaba. Privado de ingresos, el gobierno federal no tenía más opción que desafiar a Buenos Aires para compartirlos. Pero desde 1862 hasta 1880, la ciudad de Buenos Aires, comenzó a ser la sede de los gobiernos nacional y provincial. Bajo el presidente Bartolomé Mitre, se afirmó el control de las aduanas provinciales, se auditó la aduana de Buenos Aires, se establecieron los órganos de control y recaudación de ingresos fiscales, y éstos aumentaron de tal modo que a mediados de los años de 1860 el gobierno pudo acceder a los mercados europeos de crédito.<sup>5</sup> Finalmente, una coalición de fuerzas provinciales desafió con éxito la supremacía de Buenos Aires, y a consecuencia de una guerra civil breve pero sangrienta, en 1880, la ciudad de Buenos Aires fue designada Capital Federal mientras que la capital provincial debió ser construida en una nueva ubicación, que sería La Plata. Superando en la década siguiente la crisis de los años 1870, Argentina disfrutó de un crecimiento económico vigoroso, ayudado por el capital extranjero. A su vez, los ingresos del gobierno central aumentaron, por préstamos del exterior, impuestos y otras cargas.

Conforme a la Constitución de 1853, las provincias recibieron un amplio (algunos dirían un indeterminado) poder para cobrar impuestos locales, pero no podían erigir barreras internas para el comercio. De hecho, la Constitución permitió al gobierno central compartir ingresos con las provincias, pero esto no se realizó de modo sistemático, sino a través de subsidios para la educación e instituciones privadas de caridad. Así, entre la pobreza general de la mayor parte de las provincias y la estrategia del gobierno central para promover las importaciones y las exportaciones, las industrias altamente protegidas de las pocas provincias que las tenían libraron una batalla perdida contra las importaciones. Lucharon para encontrar algo para gravar pero, mientras tanto, el gobierno central en Buenos Aires siguió creciendo - en riqueza, en tamaño, en influencia -. Es apenas sorprendente, entonces, que las políticas de desarrollo económico respondieran a prioridades

4. Véase Oscar Oszlak, *La formación del estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1985, p.191.

5. *Ibíd.*, p.194.

que reflejaban los intereses de los exportadores e importadores. Los servicios provinciales, la infraestructura y la administración se rezagaron.

El impuesto provincial más importante era *la contribución directa*, o el impuesto sobre el valor de la tierra. Hasta bien entrado el siglo veinte, ese impuesto no era progresivo, tasar el valor de la tierra era dificultoso y la evasión generalizada. Este impuesto mostró más eficacia en las áreas urbanas que en las rurales, tal era la influencia de los grandes terratenientes. Otros tributos fueron los sellos, las licencias para practicar una profesión u operar en comercio, y el consumo de ciertos bienes, como el alcohol. Esta situación, en la cual el gobierno central controlaba la fuente más importante de ingresos fiscales en Argentina, la aduana, y dependía casi completamente de los derechos arancelarios, duró hasta 1890.

En Australia, mientras tanto, un modelo tributario diferente surgió durante la segunda mitad del siglo diecinueve. Como Australia estaba integrada por colonias separadas y en gran parte autónomas antes de la federación, en 1901, cada colonia desarrolló su propio sistema impositivo que reflejaba las necesidades locales, sus intereses y recursos. El acceso directo de cada colonia al comercio internacional generó una gran dependencia de los ingresos aduaneros.<sup>6</sup> Esto contrasta con la Argentina dominada por una ciudad, Buenos Aires. Sin embargo, en cada colonia las circunstancias locales influyeron en el nivel de protección o de librecambio: Victoria impuso una tarifa para proteger su industria manufacturera naciente, mientras que Nueva Gales del sur permaneció enérgicamente adherida al librecambio. Cada colonia legisló atendiendo a la competencia con las demás, en su procura de trabajo y capital. Esto generó una variedad de impuestos, reflejo parcial del sistema político australiano, mucho más participativo, que dio voz a grupos tales como los pequeños terratenientes, artesanos y mineros, quienes estuvieron, en cambio, mal representados en la República Argentina si es que lograron alguna participación.

Aunque la aduana y los impuestos sobre el consumo fueron la fuente más importante de ingresos fiscales en Australia y Argentina antes del fin de siglo, lo que distinguió a Australia es que hacia 1900 la mayor parte de las colonias habían establecido algún tipo de impuesto sobre los ingresos.

---

6. El Dr. Golder advirtió que las colonias gravaron el comercio interno a lo largo de Murray River.

**Australia, cronología de la introducción de impuestos sobre los ingresos por colonia o estado<sup>7</sup>**

	Impuesto sobre los dividendos	Impuesto sobre la renta
Tasmania	1880	1894
Australia del sur		1885
Victoria		1895
Nueva Gales del sur		1896
Queensland	1897	1903
Australia occidental	1899	1908
Commonwealth		1915

Como el cuadro 1 indica, Tasmania, Australia del sur, Victoria y Nueva Gales del sur ya habían aprobado leyes de impuestos sobre la renta antes de 1901, mientras Queensland y Australia occidental lo hicieron poco después. Este impuesto, polémico para la época, se estableció debido a las dificultades presupuestarias de los gobiernos estatales. Para nuestro objetivo, lo importante del impuesto sobre la renta es el principio de equidad, especialmente porque este tributo contribuía poco a los ingresos fiscales de las colonias. En 1896-1897, Nueva Gales del sur lideró el conjunto con el 13 % de ingresos generados por el impuesto sobre la renta, seguido de Australia del sur (10%) y Victoria (10%).<sup>8</sup> Este impuesto incluía las ganancias de las compañías, de las tierras y del trabajo personal, y varió en cada colonia. La ley de Australia del sur de 1884 introdujo el principio de equidad: las rentas por la propiedad de capital o de bienes raíces fueron gravadas dos veces más que las del trabajo personal, aunque los asalariados disfrutaron de exenciones debido a la base de ingresos mínimos imponibles. Las leyes de Victoria y Nueva Gales del sur siguieron este modelo respecto a los ingresos del trabajo pero, mientras que Nueva Gales del sur y Australia del sur fijaron impuestos sobre la renta como una suma global, Victoria estableció tasas progresivas, excepto en la contribución territorial.

La necesidad de mayores ingresos y la presión popular determinaron que, tarde o temprano, los australianos implementaran una variedad de gravámenes, incluyendo impuestos sobre la herencia y sobre los ingresos provenientes de las corporaciones, tierras o dividendos. La colonia de Nueva Gales del sur, por ejemplo, aunque en 1875 el 90 % de sus ingresos dependía de los impuestos aduaneros y sobre el consumo, adoptó tempranamente, en 1851,<sup>9</sup> un impuesto sobre las suce-

7. W.T. Murphy, «Australian State Income Tax Schemes» (original en *The Economic Record*, mayo, 1928, pp.71-84), W. Prest and R.L. Mathews, eds., *The Development of Australian Fiscal Federalism. Selected Readings*, Canberra, Australian National University Press, 1980, p.276.

8. *Ibíd.*, cuadro 3, p.29.

9. Julie P. Smith, *Taxing Popularity: The Story of Taxation in Australia*, Canberra, Federalism Research Centre, The Australian National University, 1993, p.17. Para una

siones. Victoria respondió a los intereses populares y levemente proteccionistas gravando las rentas más que su vecino, Nueva Gales del sur. De hecho, para Victoria tales impuestos representaron el 19 % de sus ingresos en 1891-1892, mientras que Australia del sur, una colonia relativamente pobre, obtuvo el 22 % de sus ingresos de los tributos sobre las rentas.<sup>10</sup>

Los impuestos sobre la tierra fueron importantes en los sistemas coloniales como fuentes de ingresos y como instrumentos para el desarrollo económico, la distribución de la riqueza y la equidad social. La corona miraba los latifundios con sospecha, y hasta con cierta hostilidad, porque representaban un impedimento a la inmigración, y por lo tanto a la seguridad y al desarrollo económico de Australia. Sobre todo, la presión popular, contribuyó a la imposición de contribuciones territoriales como un medio de obtener el acceso a la tierra. Cuando las ventas de tierras dejaron de producir ingresos apreciables para las tesorerías coloniales, la propiedad de la tierra se consideró una fuente imponible apropiada. De hecho, los impuestos tempranos sobre la tierra en Victoria (1871) y en Tasmania (1880) gravaron las mejoras -es decir, el capital. Estas leyes se asimilaban a un impuesto sobre las rentas provenientes de la explotación de la tierra. En Australia del sur, presupuestariamente equilibrada, la contribución territorial (1884) se aplicó a la tierra sin mejoras, así como en Nueva Gales del sur (1895), aunque los terratenientes tuvieron aquí una influencia política poderosa como para frustrar los objetivos sociales y económicos del impuesto sobre la tierra, hasta la promulgación de una reforma en 1906. Australia occidental aprobó las contribuciones territoriales en 1907, seguida por Queensland en 1915. En tanto que tales impuestos lograron los fines sociales y económicos propuestos, sus resultados fueron mixtos, pero no puede negarse que la retórica en torno a su imposición reflejaba opiniones populares acerca del acceso a la tierra, su uso productivo, y la hostilidad a los grandes terratenientes.<sup>11</sup> Julie Smith concluye: «A diferencia de otros países, sin embargo, las contribuciones territoriales introducidas a fines del siglo diecinueve fueron concebidas más como impuestos sobre la renta que como impuestos a la propiedad similares a los (norte) - americanos. Ellas formaban parte de esquemas más amplios de gravámenes sobre los ingresos, recaían sobre la renta de la tierra, y no tendían a erosionar el capital original.»<sup>12</sup>

---

historia concisa y clara del impuesto sobre la renta en Australia, véase Stan Ross y Philip Burgess, *Income Tax: A Critical Analysis*, 2nd ed., North Ryde, N.S.W., LBC Information Services, 1996, capítulo 1.

10. T. Coghlan, *A Statistical Account of the Seven Colonies of Australasia*, Sydney, Government Printers, 1896, p.327-328. Hemos tratado deliberadamente de evitar la terminología, «directo» «e indirecto» para clasificar los impuestos, debido al debate persistente sobre estas definiciones.
11. Para un resumen provechoso de las contribuciones territoriales antes de 1901, véase Smith, *op.cit.*, pp.18-23.
12. *Ibíd.*, p.21.

Es evidente que hacia principios del siglo veinte, los australianos se habían preocupado por las dificultades de conseguir ingresos permanentes para el estado. La crisis no apareció de repente en 1890; sino que se manifestó a lo largo de la segunda mitad del siglo diecinueve, más intensa en algunos momentos que en otros. En términos generales, las colonias respondieron responsablemente y crearon impuestos que establecieron el principio de equidad en las exigencias fiscales crecientes. En Nueva Gales del sur, mientras todavía era una colonia (aunque autónoma), la lucha entre los partidarios de los impuestos sobre la renta y de los impuestos indirectos, como los derechos arancelarios, reflejó la importancia de esa «equidad» en la política de la época. En agosto de 1893, George Reid, el líder de los partidarios del libre comercio, procurando atraer a votantes del partido laborista al suyo propio, puso la cuestión fiscal sobre el tapete:

«La batalla entre políticas proteccionistas e impuestos directos se discutirá en las próximas elecciones, sin importar qué esquemas inteligentes se propongan para el tratamiento de otras cuestiones. Los trabajadores están sumamente interesados en la resolución de ese problema, y tendrán que hablar claro esta vez. La política de votar en blanco sobre ese tema confirió a políticos negligentes la voz que pertenecía a los trabajadores .... Las fortalezas del capital deberán ser desafiadas, los poderosos intereses creados deberán acostumbrarse a pagar lo que deben al estado... Las cargas del estado han sido colocadas demasiado tiempo sobre los hombros más débiles; demasiado tiempo la riqueza y la propiedad han evadido sus obligaciones justas y razonables.»<sup>13</sup>

### *Los impuestos del gobierno central, 1890-1930*

La crisis económica de los años 1890 forzó reformas tributarias profundas en Australia y en Argentina. En Australia, las cuestiones impositivas formaban parte del corazón de la reorganización política, y se plasmaron en un acuerdo por medio del cual las colonias, ahora estados, cederían su potestad de recaudar impuestos aduaneros y sobre el consumo a cambio de la garantía de que el Commonwealth compartiría con ellos el 75 % de sus ingresos tributarios. Mientras tanto, la caída de la recaudación debido a la contracción del comercio obligo a intensificar la búsqueda de otras fuentes.

En Argentina, la disminución súbita de los ingresos públicos – que dependían en un 80% de los derechos arancelarios- forzó la primera reforma fiscal importante. Los acreedores extranjeros exigían el pago del servicio de la deuda externa, pero el estado debía seguir funcionando. Por consiguiente, el gobierno introdujo un impuesto federal sobre numerosos bienes de consumo, incluyendo el alcohol y

---

13. Citado en Brian Dickey, «The Introduction of Direct Taxation in New South Wales, 1892-1898», *Journal of the Royal Australian Historical Society*, vol. 74, part 4, abril de 1989, p. 334.

las bebidas alcohólicas, tabaco y fósforos, artículos que podrían haber sido gravados por las provincias. En 1892 estos impuestos regresivos contribuían sólo con el 4 % de los ingresos fiscales, pero hacia 1900 ya explicaban el 24 %.<sup>14</sup> La reforma no sólo era injusta, sino que generó conflictos con las provincias sobre la potestad de imponer tributos. Los gobiernos provinciales sostenían que, conforme la Constitución, ellos detentaban el poder exclusivo de cobrar impuestos al consumo. En efecto, el nuevo impuesto federal duplicó los gravámenes sobre algunos productos, y los precios de los bienes de consumo aumentaron fuertemente. La reforma también incluyó impuestos a los bancos y a las sociedades extranjeras, pero fueron prontamente suprimidos. -en 1893 para las corporaciones y en 1896 para los bancos.<sup>15</sup> Como la mayor parte de los sistemas tributarios de aquella época, las rentas y el capital evitaron la imposición. Hacia principios del siglo veinte, la fuerte dependencia del gobierno federal de los impuestos al consumo y de los derechos arancelarios hizo desperdiciar una oportunidad excelente para incorporar otros tipos de impuestos cuando el crecimiento económico se reanudó. En palabras de Oscar Oszlak:

«La multiplicación potencial de fuentes de imposición que acompañó el más intenso proceso expansivo que registra la economía argentina en toda su historia, no se tradujo en cambios fundamentales en la estructura tributaria del país. Los lineamientos generales de la política fiscal se mantuvieron prácticamente inalterados. Más aún, algunas de las tendencias que se venían insinuando desde fines de la década 70, acabaron por estructurar un sistema impositivo extraordinariamente regresivo y fuertemente dependiente de las alternativas del comercio de importación.»<sup>16</sup>

Desde entonces, el gasto del gobierno federal dependió en gran medida de las condiciones del sector exportador, cuyos ingresos permitían pagar las importaciones, servir la deuda y recaudar impuestos. Las tarifas arancelarias no se establecieron para alentar o proteger la fabricación local, sino pensando en la recaudación de ingresos fiscales. En torno a esta concepción se conformó un consenso político: los exportadores -los productores agrícolas, ganaderos, frigoríficos, transportistas, etc. - abogaban por el «librecambio», mientras que los consumidores,

14. Horacio Núñez Miñana, *La coparticipación de impuestos como herramienta del federalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1973, documento inédito, p.7. Para una historia cuidadosa e indispensable de Argentina a partir de 1880, véase Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.

15. Para un detalle adicional de la reforma, véase Roberto Pérez, *La cuestión impositiva Argentina*, Buenos Aires, J. Lajouane, 1932, pp.39-40.

16. Oscar Oszlak, op.cit., pp.226-227. Una visión más favorable del sistema tributario puede verse en Marie-Ange Végonzones y Carlos Winograd, *Argentina in the 20th Century*, Development Centre of OCED, París, 1997, pp.182-185.

incluso los trabajadores, deseaban importaciones baratas<sup>17</sup>. Esto ayuda a explicar la prevención contra la reforma de un sistema tributario regresivo y rígido: muchos argentinos estaban de acuerdo en que las exportaciones debían estimularse y que las e importaciones debían ser baratas. Además, la dependencia del gobierno de los ingresos de la aduana restringió la flexibilidad del comercio internacional y cuando éste se derrumbó en 1930, el gobierno no tuvo más opción que encontrar nuevas fuentes de ingresos o negociar nuevos acuerdos comerciales con derechos arancelarios inferiores.

Sin embargo al sistema tributario no le faltaban críticos. En 1904 apareció el clásico *Informe sobre el estado de las clases obreras* de Juan Bialek Massé, que el gobierno le había encargado a fin de sugerir reformas donde fuera necesario. Su estudio no sólo denunció a la sociedad por su tratamiento de los trabajadores, sobre todo en el sector rural, sino que también brindó un informe incisivo sobre las condiciones de vida en las provincias del interior. Criticó, en particular, la regresividad del sistema tributario, advirtiendo que los impuestos internos sobre el consumo eran injustos para los pobres.<sup>18</sup>

En 1906, Tristán Avellaneda, profesor de la Universidad de Córdoba, analizó extensivamente las finanzas federales, provinciales y municipales. Afirmó que uno de los defectos más importantes del sistema tributario consistía en que el gobierno central extraía de las provincias, mucho más de lo que les devolvía, por los impuestos internos sobre el consumo recientemente creados.<sup>19</sup> Esto frustraba al mismo tiempo la autonomía política de las provincias y su desarrollo económico. Otro problema era la dificultad para recaudar impuestos, en particular el tributo provincial sobre la tierra (*contribución territorial*). En Córdoba, la *contribución* adolecía de «irregularidades graves en su aplicación: primero, debido a la carencia de personal; segundo, por la inexistencia de *catastros* o registros gráficos de la provincia; tercero, por la confusión acerca de los límites departamentales; cuarto, como consecuencia de falencias administrativas complicadas por favoritismos políticos». Los recaudadores, en cada departamento, recibían como comisión, el cinco por ciento de los ingresos producidos.<sup>20</sup> Esto desencadenó una crítica devastadora no sólo de la administración fiscal provincial; sino también de la nacional.

---

17. Las actitudes de los trabajadores hacia el librecambio y las importaciones baratas fueron articuladas por el Partido Socialista, popular en la ciudad de Buenos Aires, pero en ninguna otra parte.

18. Juan Bialek Massé, *Informe sobre el estado de la clase obrera en el interior de la República*, 2 vols., Buenos Aires, Hyspamérica, 1986. Véase, por ejemplo, t. I, pp. 123-124 y pp. 349-350.

19. Tristán Avellaneda, *Finanzas, impuestos y presupuesto*, Córdoba, Imprenta y Casa Editora de F. Domenici, 1906, t. II, p.110.

20. *Ibíd.*, p. 114.

Una de las críticas más significativas provino de Antonio de Tomaso, un socialista moderado, en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional. En 1915, pronunció un largo discurso, reproducido más tarde como folleto para su distribución al público. En él atacaba el sistema tributario por varias razones: entre ellas, ante todo por su sesgo clasista. Por ejemplo, los impuestos regresivos al consumo gravaban los cigarrillos del pobre, más que los de mejor calidad comprados por el rico; en efecto, los derechos arancelarios tenían «más respeto para el vicio del rico que para el vicio del pobre.»<sup>21</sup> Luego también porque el sistema de recaudación era ineficaz y despilfarrador, y había creado una burocracia que reflejaba las demandas del padrinazgo más que las necesidades de la sociedad: por ejemplo, el mantenimiento de la aduana de Esquina costaba 21.660 pesos mientras que recaudaba un total de sólo 20 pesos. Según de Tomaso la política fiscal de la Argentina reflejaba exclusivamente las necesidades del estado, sin tener ninguna función social. Un impuesto que debería actuar para beneficio de la sociedad sería la contribución territorial progresiva. «Éste no es un expediente teórico; éste es un instrumento que ahora funciona en países que tienen una economía similar a la nuestra y por esta razón deberían servirnos como un ejemplo; este es un instrumento -decía- en Nueva Zelanda y Australia.»<sup>22</sup> El gobierno federal laborista había introducido con éxito una contribución territorial progresiva en Australia en 1910, ampliándola al año siguiente. Como consecuencia de ello, puntualizaba el batallador diputado socialista, una propiedad que en Argentina valía 700.000 pesos pagaría un impuesto de 11.200 pesos en Australia; mientras que aquí pagaba sólo 4.200.<sup>23</sup>

Durante los años 1920 el debate sobre el sistema tributario se intensificó y la necesidad de una reforma cuidadosa, incluyendo la introducción de un impuesto sobre la renta, fue ampliamente reconocida. Mariano Vedia y Mitre declaró que el régimen fiscal era sintomático de un país que no había conseguido todavía «una existencia realmente democrática»<sup>24</sup>, que los impuestos eran socialmente injustos, y enormemente injustos para las provincias. Tarde o temprano el país aplicaría un impuesto sobre la renta, porque era necesario si la Argentina quería convertirse en un estado moderno.<sup>25</sup> Y el consejero comercial de la embajada británica en Buenos Aires en 1928 confesaba: «el aspecto más asombroso de la práctica fiscal argentina es la ausencia de cualquier impuesto sobre la renta.»<sup>26</sup>

21. Antonio de Tomaso, *Las finanzas argentinas. Impuestos y presupuesto*, Buenos Aires, 1915, p.32.

22. *Ibid.*, pp.59-60.

23. *Ibid.*, p.63.

24. Mariano Vedia y Mitre, *El régimen tributario de la Argentina*, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1925, p.173.

25. *Ibid.*, p.180 y pp.356-376, Vedia y Mitre analiza el impuesto sobre la renta en algunos países incluyendo Gran Bretaña y los estados Unidos.

26. Departamento de Comercio Exterior, *Situaciones Financieras y Comerciales, Económicas en la República Argentina*, octubre de 1928, p.17. A pesar de su longitud, los comentarios del consejero proveen un análisis sucinto de los problemas del sistema

Los políticos comenzaron a abordar la cuestión de un impuesto sobre la renta, inicialmente propuesto en 1918, dos años después de la introducción del sufragio universal masculino (en 1912) que llevó a la elección del primer gobierno ampliamente representativo de Argentina (si excluimos a mujeres, analfabetos, no ciudadanos, etc.). Hasta 1920 el Congreso no debatió esta propuesta, que fue devuelta a la comisión respectiva, para su discusión. En 1924 se presentó otro proyecto, pero también pasó de largo por falta de quórum.<sup>27</sup> Finalmente, como reacción a la crisis económica de 1930, el gobierno militar que expulsó de la presidencia a Hipólito Yrigoyen en ese mismo año, decretó en octubre de 1931 un impuesto sobre las transacciones, que despertó fuerte resistencia de los comerciantes e industriales. Pronto siguió un impuesto sobre los ingresos de las personas físicas y jurídicas, que se tratará más adelante.

La historia de las políticas fiscales del gobierno australiano del Commonwealth resulta completamente distinta. Lo más importante, es que no tiene paralelo con la experiencia de las provincias argentinas. Como los estados recaudaban y retenían el grueso de los ingresos fiscales, el gobierno central fue obligado a buscar impuestos nuevos y diferentes acorde a sus necesidades y a los numerosos servicios que proporcionaba. El «vasto experimento» al cual Antonio de Tomaso se refería -el impuesto progresivo sobre la tierra sin mejoras- fue aprobado en Australia por el gobierno laborista en 1910. Los objetivos del impuesto no sólo apuntaban a los requerimientos de ingresos del gobierno federal, sino también a la necesidad de aumentar la población por razones de defensa exterior. Alentando la subdivisión de las propiedades grandes y aumentando la oferta de parcelas más pequeñas acorde a los medios financieros de los compradores potenciales y de los arrendatarios, mayor número de inmigrantes encontrarían en Australia un lugar atractivo para afincarse. A la sanción de esta legislación siguió una abrumadora victoria electoral del partido laborista australiano, que había abogado en su campaña a favor de una contribución territorial haciendo caso omiso de los gritos angustiados de los grandes terratenientes australianos. Al principio, las posesiones arrendadas fueron eximidas del impuesto, pero en 1914 el parlamento enmendó la ley para incluir aquellas tierras donde el alquiler que el arrendatario pagaba al Commonwealth era

---

tributario y su reforma: «Es sabido que el impuesto sobre la renta finalmente debe ocupar su lugar en un sistema más científico que el vigente, pero también es sabido que debe ser acompañado por una revisión del sistema de tarifas, contribuciones territoriales, licencias para el comercio e ingresos por impuestos internos, todos los cuales presentan dificultades formidables, sobre todo en el aspecto de la distribución, por consenso o por ley, entre los gobiernos central y provinciales, de los ingresos de un sistema federal único de impuestos sobre el ingreso doméstico. Un obstáculo adicional es que la organización económica y los hábitos del país no podrán moldearse por muchos años a la imposición equitativa y la recaudación de este impuesto.»

27. En Roberto Pérez, *op.cit.*, pp.91-108, se resumen y analizan varias propuestas; véase también Adriana Montequín, «Sector público y sistema tributario argentino, 1914-1932» *Ciclos*, año V, volumen. V, no 9, 1995, pps 153-155.

inferior al precio de mercado.<sup>28</sup> En Australia, la historia de la contribución territorial es prueba de la sensibilidad a la equidad y progresividad, aunque su contribución a los ingresos totales del Commonwealth nunca excedió el 4,8 % (alcanzado en 1929). Otro cambio importante en los acuerdos entre el Commonwealth y los estados ocurrió en 1911, cuando aquél fue aliviado de su obligación de devolver a éstos el 75 % de los impuestos aduaneros y sobre el consumo. En cambio, el gobierno central acordó transferir sumas fijas a los estados, estimadas sobre una base *per cápita* -una especie de esquema de coparticipación, modificado más tarde, durante los años 1930.<sup>29</sup>

La crisis de la primera guerra mundial causó cambios fundamentales en el sistema tributario federal. En 1915, el Commonwealth estableció impuestos sobre los ingresos, incluso los provenientes de la propiedad y del trabajo, y un gravamen sobre los beneficios no distribuidos de las empresas. El impuesto sobre la renta, que perseguía sólo recaudar ingresos (más que redistribuir riqueza), era justo y progresivo, porque los asalariados de ingresos bajos fueron excluidos de esta responsabilidad. De hecho, todos los asalariados gozaron de exenciones sobre sus ingresos laborales. El impuesto sobre la renta complementó los menores ingresos de la aduana y del impuesto sobre el consumo, debido a la interrupción del comercio durante la guerra. Los gastos de guerra aumentaron la deuda pública rápidamente, para su repago el Commonwealth tuvo que adoptar impuestos no previstos en la Constitución. Los tributos sobre los ingresos y los beneficios en tiempos de guerra representaron aproximadamente el 35 % de los ingresos totales del Commonwealth en 1918-1919.<sup>30</sup> También se gravaron la legalización de los testamentos y el esparcimiento. Estas reformas permitieron al Commonwealth aliviar su dependencia de los impuestos aduaneros y sobre el consumo. Sin embargo, ambas fuentes de ingresos fiscales resurgieron en los años 1920, durante la recuperación de la guerra y el crecimiento del comercio. Cuando la Depresión golpeó en 1930, estos impuestos explicaban aproximadamente el 72 % de los ingresos tributarios del gobierno central. Es significativo que el aumento sustancial de ingresos del Commonwealth (incluso aquellos provenientes de impuestos directos) se originó en la necesidad de cubrir los costos de la primera guerra mundial. Aunque estos ingresos pueden no haberse aplicado directamente a la producción de capital social, el nuevo diseño del sistema tributario sugiere la existencia de consenso en torno a los principios de equidad y progresividad.

---

28. Mills, op.cit., p.236. Véase resumen de la historia de la contribución territorial, pp. 232-237.

29. Alan Barnard, *Australian Government Finances: A Statistical Overview 1850-1982*, Canberra, Australian National University Press, 1985, p. 26.

30. Smith, op.cit., cuadro 5, p. 46. Fuente original: R.L. Mathews y W.R.C. Jay, *Federal Finance: Intergovernmental Financial Relations in Australia Since Federation*, Melbourne, Thomas Nelson Australia, 1972, cuadro 14.

En Australia, los efectos de la guerra sobre la tributación fueron notables en comparación con la Argentina. Mientras que en 1911, ambos gobiernos centrales recaudaron casi la misma suma *per cápita* – £ 3,15 en Argentina y £ 3,23 en Australia- hacia 1921, Australia recaudaba £ 9,65, casi cuatro veces más que Argentina, con £ 2,83. Si a este monto se agregan el producido de cargas y empréstitos (que no se analizan en este artículo), se advierte que ingresos fiscales *per cápita* del Commonwealth superaron crecidamente los del gobierno argentino, que permanecieron prácticamente estables hasta la introducción de las reformas tributarias en 1932-1935. Esto sugiere que los frutos del crecimiento económico de Argentina fueron capturados por el sector privado, o transferidos a las provincias y municipalidades (lo que no fue así). Los fondos para inversión en capital social simplemente no existieron.

CUADRO 1  
Ingresos fiscales totales e impuestos *per cápita* 1900-1933

	Argentina		Australia (1)	
	Gobierno federal	Provincias	Commonwealth	Estados
<b>1900</b>				
<i>Ingresos fiscales totales,</i> <i>millones de £</i>	10,330	3,935	4,150	6,358
<i>Per cápita, £</i>	2.18	1.05	1.10	1.84
<b>1911</b>				
<i>Ingresos fiscales totales, £</i> <i>millones de £</i>	21,768	8,634	14,350	4,196
<i>Per cápita £</i>	3.15	1.57	3.22	1.06
<b>1921</b>				
<i>Ingresos fiscales totales,</i> <i>millones de £</i>	26,205	15,730	54,428	18,203
<i>Per cápita £</i>	2.83	2.05	9.64	3.35
<b>1933</b>				
<i>Ingresos fiscales totales,</i> <i>millones de £</i>	40,915	24,553	44,916	34,528
<i>Per cápita £</i>	3.21	2.33	6.77	5.21

[1] Las cifras de Australia corresponden a 1901.

Ingresos de Argentina 1900: Capital Federal (1901); Entre Ríos (1877); Tucumán (1902).

1911: Santa Fé (1912).

1921: Entre Ríos (1920); Santa Fé (1920).

1933: Capital federal (1934); Buenos Aires y Corrientes (1932); Mendoza (1931).

### *Los impuestos provinciales: 1890-1930*

Si la recaudación de impuestos provinciales hubiera compensado las deficiencias del gobierno nacional en proveer servicios a la comunidad, el nivel de vida en

el interior de la Argentina hoy podría ser mucho más elevado. Lamentablemente, en las provincias, en particular en las del Noroeste y Noreste del país, existen grandes áreas de pobreza, con un nivel de vida no sólo muy inferior al australiano, sino también al de las provincias más desarrolladas, como Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba y Mendoza. No es nuestro propósito analizar las causas de esta pobreza: baste decir que los gobiernos han fallado en superar las dificultades de estas regiones, tales como el clima en ciertas zonas, la infraestructura deficiente de transporte, las políticas limitantes del gobierno nacional, la carencia de capital y una herencia de pobreza que data de tiempos coloniales en muchos casos. La evidencia sugiere que los gobiernos provinciales ignoraron estos temas, y que no fijaron tributos suficientes y eficaces. Por eso, es esencial entender las experiencias tributarias comparadas de las provincias argentinas y los estados australianos, para efectuar un análisis realista de las divergencias del nivel de vida en los dos países.

Como notamos más arriba, la herencia colonial australiana fue beneficiosa porque proporcionó ingresos fiscales aceptables para cubrir las necesidades locales, y también principios sanos de tributación. La federación representó un compromiso, un entendimiento entre el gobierno central y los estados, del que surgió un centro comparativamente débil y estados poderosos que ya gozaban de una base imponible sustancial. Este no fue el caso de Argentina, donde no hubo consenso entre el gobierno nacional y las provincias. Cada provincia fue librada a su propios medios para recaudar ingresos y proporcionar servicios, sin posibilidades de gravar el comercio internacional o interprovincial. El gobierno nacional definió sus responsabilidades hacia las provincias de manera muy laxa; proveyó ciertos subsidios muy limitados, y destinó la recaudación del impuesto a la herencia al Consejo Nacional de Educación. Las provincias quedaron con una base imponible muy reducida. Recién en 1935 se implementó un esquema de coparticipación.

A partir de los años 1890 hasta 1935, cuando comenzó la coparticipación (véase más abajo), los ingresos de las provincias alcanzaban sólo para cubrir los gastos administrativos, de educación, seguridad pública, y no mucho más. A menudo los ingresos fiscales era insuficientes para amortizar las deudas. Los impuestos provinciales gravaron principalmente la tierra y la producción agrícola, las licencias para operar en ciertos negocios y el papel timbrado. Algunas provincias establecieron tributos sobre los artículos de consumo, en particular en los años 1920, y sobre la herencia. Aunque parte de los ingresos provinciales provenían de préstamos y cargos, los impuestos representaron entre el 76 % y el 83 % de los ingresos totales durante el período 1910 a 1924-1925.<sup>31</sup> En 1910, el gobierno nacional explicaba el 79,8 % de los ingresos fiscales consolidados de Argentina, y las provincias

---

31. República Argentina, Dirección General de Estadísticas de la Nación, «Los impuestos y otros recursos fiscales de la nación y las provincias en los años 1910 y 1924-25» *Informe n° 17*, Serie F, No 4, Buenos Aires, G. Kraft, 1926, pp. 3-8.

el 20,2 %; en 1924-1925, estas cifras ascendían al 71,1 % y 28,9 %<sup>32</sup> respectivamente. Las siete provincias analizadas aquí (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fé y Tucumán) representaban más del 92 % de los ingresos fiscales provinciales totales en 1910 y 1924-1925.

El impuesto a la tierra representó el grueso de los ingresos de las tesorerías provinciales, pero su importancia disminuyó lentamente durante el período bajo estudio, hasta 1930. Generalmente, este impuesto se aplicaba al valor fiscal de la tierra sin mejoras y también a la tierra improductiva. Las tasas progresivas se introdujeron en Entre Ríos en 1918 y durante los años 1920 en Córdoba, Santa Fé y Buenos Aires. A mediados de los años 1920 la importancia de la contribución territorial en los ingresos totales disminuyó en Buenos Aires, Santa Fé y Entre Ríos, pasando de casi el 40 % en 1910, a porcentajes que oscilaron entre el 34,4 % (Entre Ríos) y el 22,1 % (Buenos Aires) en 1925-26. Este indicador permaneció más o menos constante en torno al 38 % en Córdoba, y aumentó considerablemente en Corrientes del 23,3 % en 1893 al 40,9 % en 1926. Por motivos que se discutirán en breve, la contribución territorial dejó de ser una fuente importante de ingresos en Mendoza finalizado el siglo diecinueve, mientras que en Tucumán representaba alrededor del 14 % de los ingresos fiscales totales.

La contribución territorial tenía limitaciones estructurales como fuente de ingresos. Como se dijo más arriba, la valoración apropiada de la tierra era difícil: la falta del personal idóneo obstaculizó la tasación de las tierras periféricas, mientras que en otras áreas podía persuadirse a los tasadores a subvalorar la tierra. Una vez tasada, algunos propietarios dejaban de pagar el impuesto: o porque no tenían dinero, o porque confiaban en que podían evadirlo. Cuando las reformas fiscales introdujeron tasas progresivas y gravaron las mejoras de capital, los propietarios no siempre las informaban. Los ingresos provenientes de la tierra no fueron gravados -y la lista de problemas podría alargarse. La evasión era amplia. Los gobernadores provinciales con frecuencia se quejaban de su imposibilidad de hacer cumplir la ley. Por ejemplo, el gobernador de Corrientes, en su discurso inaugural de la sesión ordinaria de la legislatura provincial en 1924, advertía a los evasores fiscales:

«...será necesario, aunque el procedimiento resulte un poco violento, proceder contra los deudores morosos o remisos, por vía judicial, pues no es posible tolerar que casi un tercio de la renta fiscal calculada, deje de percibirse por incuria o mala voluntad de los contribuyentes.»<sup>33</sup>

Los correntinos, advirtió, debían a la tesorería más de \$ 2.000.000 de impuestos

32. *Ibíd.*, pp. 15-16.

33. Provincia de Corrientes, José E. Robert, Gobernador, *Mensaje al inaugurarse las sesiones ordinarias de la Honorable Legislatura*, mayo 8, 1924, Corrientes, 1924, Im-

sobre la tierra y el ganado, un comentario triste tanto por los ciudadanos que no pagaban como por el gobierno que dejaba de recaudar. En su mensaje a la legislatura de Córdoba en mayo de 1918, el gobernador, doctor Julio G. Borda, notaba que se adeudaba a la provincia unos 5.219.051 de pesos en concepto de impuestos atrasados.<sup>34</sup>

Hasta los años 1920 las fuentes más importantes de ingresos fiscales fueron el sellado de obligaciones y de documentos oficiales, y los pagos por licencias profesionales, comerciales e industriales. En 1893, estos impuestos contribuyeron a los ingresos provinciales de todas las fuentes desde un mínimo del 7 % (Buenos Aires) hasta un máximo de 26,1 % (Tucumán). Hacia 1926, su importancia disminuyó dentro de una banda del 15,1 % (Córdoba) al 3,4 % (Mendoza). El producido del impuesto a los sellos fluctuó del 22,6 % (Buenos Aires) al 5,7 % (Tucumán) en 1893, a cifras que oscilaron entre 21,4 % (Santa Fé) y el 3,5 % (Tucumán) en 1926.

A fin de incrementar los ingresos fiscales, la mayor parte de las provincias, con excepción de Tucumán y Mendoza, gravaron de mala gana la producción agropecuaria, sobre todo el ganado vacuno y ovino, y las cosechas. Esta renuencia reflejaba no sólo la influencia política de los grandes terratenientes sino también el temor de que los impuestos aumentaran los precios al consumidor —extranjero o nacional— y afectaran las ventas. La provincia más rica, Buenos Aires, donde predominaban los intereses de la agricultura de exportación, gravó levemente la producción, dependiendo de los años, mientras Entre Ríos y Córdoba abandonaron esta práctica a mediados de los años 1920. Corrientes, que dependía casi completamente de la ganadería y la agricultura, fue la excepción, y los impuestos sobre la producción representaron más del 20 % de sus ingresos totales a partir de los años 1890 hasta 1930. Es verdad que Mendoza gravó las uvas y Tucumán la caña de azúcar, pero las declaraciones oficiales no clasificaron estos ingresos como provenientes de la producción agrícola. La imposición de la producción rural reflejó generalmente la carencia de sectores manufactureros y mineros, o su escasa importancia, para proporcionar fuentes fiscales alternativas de ingresos en estas provincias.

Durante los años 1920 todas las provincias establecieron impuestos sobre el consumo popular - alcohol, bebidas alcohólicas, naipes, tabaco, fósforos y otros. En algunas provincias estos tributos se introdujeron como tasas a principios del siglo, pero a mediados de los años 1920 eran claramente impuestos al consumo, en un rango que iba del 30,5 % de los ingresos totales en Buenos Aires al 6,4 % en Tucumán. No sólo el gobierno nacional y los provinciales gravaron el consumo, sino también algunos municipios. Estos gravámenes en las provincias provocaron un acalorado debate nacional. En 1924, el ministro de Hacienda de la Nación propuso que el estado nacional asumiera estos impuestos y compartiera su recaudación con las provincias - solución adoptada en 1934-1935. El impuesto a la heren-

34. Provincia de Córdoba, Julio G. Borda, *Mensaje*, mayo 1, 1918, Córdoba, p. 59.

cia también contribuyó a las tesorerías de la mayor parte de las provincias, pero no siempre de manera consistente. La constitución de Entre Ríos destinó una parte de sus ingresos fiscales a la educación, incluyendo el impuesto a la herencia.

¿Cómo se explican las situaciones anómalas de Mendoza y Tucumán? ¿Por qué evitaron depender de las contribuciones territoriales? Antes de principios del siglo XX en ambas provincias existían industrias bien desarrolladas que podían ser gravadas – el vino en Mendoza; el azúcar en Tucumán. Los productores comprendieron que podían trasladar los impuestos a los consumidores argentinos a condición de que sus precios fueran competitivos con los de los productos importados, y persuadieron a los legisladores libremercadistas en el Congreso Nacional de la necesidad de proteger el mercado interno fijando tarifas suficientemente elevadas para menguar la competencia de los bienes importados.

La llegada del ferrocarril a Tucumán (1876) y a Mendoza (1886), así como la innovación tecnológica, favorecieron el desarrollo rápido de la producción de vino y azúcar durante las dos últimas décadas del siglo diecinueve. Ambas industrias transformaban un producto primario - uvas y caña de azúcar- aplicando técnicas industriales que requerían inversiones sustanciales de capital, ello implicó consecuencias políticas y sociales importantes en estas provincias. Con la ventaja inicial de vender al mercado local a precios más bajos que los importados, y con la productividad muy acrecentada debido a la tecnología, la deuda y la superproducción en estos sectores pronto se tomaron problemas mayores.

En Tucumán, la deuda privada y pública contraída para financiar las inversiones necesarias para expandir la industria azucarera, combinada con la superproducción, causó varias crisis, la primera de las cuales ocurrió en 1895. A fin de servir la deuda en momentos de baja del precio del azúcar, la provincia aumentó los impuestos. El mayor costo podía trasladarse al mercado nacional que podía absorber los incrementos de precios. Aunque la historia del producto que debía gravarse es muy compleja - azúcar de caña, azúcar refinada, o alcohol - la mayor parte de los ingresos recaudados derivaron de la producción de alcohol. Cuando otras crisis de la industria azucarera revelaron las dificultades estructurales del sector, la fuerza de los jugadores principales convenció a los legisladores nacionales de proporcionarle protección arancelaria. La caída del precio del azúcar en los años 1920 afectó los ingresos de la tesorería tucumana de manera atípica: la provincia debió bajar los impuestos para reducir el precio minorista del azúcar, en consecuencia sus ingresos cayeron de \$ 19.594.000 en 1924 a \$ 12.227.300 en 1928.<sup>35</sup>

---

35. Los estudios consultados sobre la industria azucarera en Tucumán incluyen: Donna J. Guy, *Argentine Sugar Politics: Tucumán and the Generation of Eighty*, Tempe, Arizona, Arizona State University Press, 1980; Eduardo Rosenzvaig, *Historia Social de Tucumán y del Azúcar*, 2 tomos, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, 1986. Véase sobre todo, tomo 2; *El ingenio*; Daniel J. Santamaría, *Azúcar y Sociedad en el Noroeste Argentino*, Buenos Aires, Ediciones del IDUS, 1986; y Jorge Balán y Nancy López, «Bur-

En 1886, cuando el ferrocarril conectó la ciudad de Mendoza con el litoral argentino, los propietarios de la tierra, los vitivinicultores y los viñateros movilizaron trabajo y capital con rapidez asombrosa para satisfacer la demanda local y proteger su mercado. Esto se llevó a cabo antes de los años 1920, de un modo menos conflictivo política y socialmente que el caso de Tucumán. Las autoridades de Mendoza lograron consolidar un modelo de propiedades rurales relativamente pequeñas con base en el control estricto y en la asignación del agua para riego, y establecieron condiciones razonables para atraer el trabajo escaso. No obstante, se desencadenaron tensiones sociales, y las reformas instituidas durante la administración radical de José Nestor Lencinas, por ejemplo la jornada de ocho horas, causaron una resistencia considerable y conflictos, que condujeron a la intervención federal de la provincia.

A fin de estimular la extensión rápida de la producción y habida cuenta que las vides requieren aproximadamente tres años antes de comenzar a producir uvas, durante el período de desarrollo de las viñas, el gobierno provincial fijó contribuciones territoriales muy moderadas. Tan pronto como las vides maduraron y la producción de vino comenzó hacia fines de los años 1890, el gobierno estableció impuestos sobre la venta de vino. Como los viñateros se habían asegurado un mercado muy protegido, podían trasladar los impuestos a los consumidores nacionales. Por consiguiente, Mendoza alardeó de la tasa máxima de impuestos provinciales *per cápita* en Argentina antes de las reformas de 1935. No todo era rosa, sin embargo, y las crisis de sobreproducción coincidieron con las crisis fiscales a principios de los años 1900 y en los años 1920. Las cuentas caóticas de la provincia y los déficits presupuestarios frecuentes llevaron al default de las deudas, a la emisión inconstitucional de dinero y otras tretas para tratar de evitar el desastre. Los viñateros se hallaron oprimidos entre los precios bajos del vino y sus obligaciones tributarias. La dependencia del impuesto sobre las ventas de vino, inexistentes en 1895, explicó la mitad de los ingresos de la provincia en 1910 y más del 60 % en 1926.<sup>36</sup>

---

guesías y gobiernos provinciales en la Argentina: la política impositiva de Tucumán y Mendoza entre 1873 y 1914», *Desarrollo económico*, volumen 17, no 76, oct.-dic., 1977, pp.391-435.

36. Para una visión general de Mendoza, véase Balán y López, op.cit. ; William J. Fleming, *Region vs Nation: Cuyo in the Crosscurrents of Argentine National Development 1861-1914*, Tempe, Arizona, Arizona State University Press, 1986; y The Cultural Determinants of Entrepreneurship and Economic Development: A Case Study of Mendoza Province, Argentina, 1861", *Journal of Economic History*, vol.39, no.1, marzo de 1979. pp.211-224; y *Mendoza and the Argentine Railroad, 1885-1914*, Nueva York, Garland Press, 1987; Pedro Santos Martínez, *Historia de Mendoza*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979; Benito Marianetti, *Problemas de Cuyo*, Buenos Aires, Editorial Lautaro, 1948.

## CUADRO 2

Impuestos per cápita en provincias argentinas en pesos moneda nacional (\$mn) y libras esterlinas (£) y en estados australianos en libras esterlinas: 1900-1933.

Año		Cap.Fed.	B.A.	Cord.	Corr.	E.R.	Mend.	SantaFe	Tuc.	NSW	Vic.	S.A.	W.A.	Qld.	Tas.
1900	Imp/cap\$mn	18.77 <sup>[1]</sup>	21.30	6.94	4.76	7.76 <sup>[2]</sup>	9.77	14.1	8.52 <sup>[3]</sup>	-	-	-	-	-	-
	Imp/cap£	1.72	1.95	0.63	0.44	0.71	0.89	1.29	0.74	• 1.46	• 1.58	• 1.72	• 3.45	• 2.24	• 0.65
1911	Imp/cap\$mn	18.58	18.48	17.65	7.90	12.35	22.83	16.08 <sup>[4]</sup>	16.62	-	-	-	-	-	-
	Imp/cap£	1.62	1.61	1.54	0.69	1.08	1.99	1.40	1.45	0.62	1.02	1.34	1.15	1.10	1.49
1921	Imp/cap\$mn	37.97	24.25	17.99	13.62	23.00 <sup>[5]</sup>	19.33	16.85 <sup>[5]</sup>	18.13	-	-	-	-	-	-
	Imp/cap£	3.15	2.01	1.49	1.13	2.48	1.61	1.82	1.51	3.52	2.51	3.28	2.87	4.87	3.31
1933	Imp/cap\$mn	42.88 <sup>[6]</sup>	30.86 <sup>[7]</sup>	20.12	8.93 <sup>[7]</sup>	19.52	41.87 <sup>[8]</sup>	27.56	-	-	-	-	-	-	-
	Imp/cap£	3.23	2.26	1.52	0.67	1.47	2.72	2.08	-	5.55	3.65	3.76	2.06	2.79	3.58

[1] 1901; [2] 1897; [3] 1902; [4] 1912; [5] 1920; [6] 1934; [7] 1932; [8] 1931

• 1901 para todos los estados australianos.

**Argentina:**

Cap. Fed. significa la Ciudad de Buenos Aires; B.A.: Provincia de Buenos Aires; Córdoba: Córdoba; Corr. Corrientes; E.R. Entre Ríos; Mend. Mendoza; Tuc. Tucumán.

**Australia:**

NSW significa la colonia/estado de Nueva Gales del sur; Vic Victoria; S.A. Australia del sur; W.A. Australia occidental; Qld. Queensland; Tas. Tasmania.

En Tucumán, los impuestos sobre la producción azucarera representaron una parte fundamental de los ingresos provinciales, pero, la recaudación *per cápita* permaneció en niveles inferiores a los de Mendoza.<sup>37</sup> La provincia de Corrientes presentaba un problema serio (que casi seguramente se reprodujo en las otras provincias pobres no consideradas en este artículo). Mientras que las otras seis provincias aquí analizadas aumentaron rápidamente sus ingresos fiscales, totales y *per cápita*, entre los años 1890 y 1910, la excepción fue Corrientes. En 1900 el gobierno recibió \$ 4.76 de cada persona; en 1911, \$ 7.82; en 1933, \$ 8.93. Compárese con Córdoba, una provincia interior: en 1900, el rendimiento del impuesto al capital era \$ 6.94; en 1911, \$ 17.65; y en 1933, \$ 20.12. Es posible que la reducida contribución *per cápita* en Corrientes y su aumento muy lento por más de tres décadas indiquen que había poco para gravar allí. Cualquier mejora de los servicios debía sustentarse con otros ingresos, provenientes desde adentro o afuera de la provincia.

¿Los impuestos provinciales eran regresivos? Parece que no -al menos hasta los años 1920 cuando las provincias gravaron los artículos de consumo popular. Los impuestos sobre la tierra, licencias, sellos y producción agrícola no afectaban seriamente el bolsillo del trabajador, y los precios de los alimentos se mantuvieron relativamente bajos. Sin embargo, la imposición al consumo durante los años 1920 fue muy criticada y constituyó el centro del debate creciente sobre la reforma fiscal. En tanto que las provincias debían proporcionar servicios, los impuestos eran insuficientes comparados con los estados australianos. Hacia 1921 los australianos pagaban a sus estados el doble *per cápita*, que los argentinos a sus provincias. Esta diferencia se amplió considerablemente antes de principios de los años 1930.

### *Los impuestos nacionales entre 1930 y 1960*

La crisis de 1930 finalmente obligó a la Argentina a comenzar a establecer un sistema tributario moderno basado en la universalidad y la progresividad. Como en 1890, la reducción drástica de ingresos fiscales debido a la crisis del comercio internacional obligó al estado a encontrar nuevas fuentes para seguir operando y pagar a los acreedores. En 1931, el gobierno militar que en junio de 1930 había derrocado el gobierno constitucional decretó un impuesto sobre las ventas. Éste fue seguido en 1932 por un impuesto sobre los réditos, legislado por el Congreso nuevamente convocado, que se presentó como una medida provisional a abrogarse tan pronto como las condiciones lo permitieran. No sorprende que las tasas fue-

---

37. Jorge Balán y Nancy López, op.cit. El nivel de vida en Tucumán era más bajo que el de Mendoza y todas las demás provincias, excepto Corrientes. La naturaleza de la industria del azúcar y la estructura de clases de Tucumán produjeron una sociedad represiva y muy desigual.

ran muy bajas, que la recaudación resultara insuficiente para solventar las necesidades del gobierno, ni que el estado fuera incapaz de administrar el nuevo sistema por falta de preparación adecuada. En 1935, el impuesto sobre la renta fue ampliado para incluir los ingresos de las compañías y de los individuos, las alícuotas se hicieron más efectivas y aumentó el número de contribuyentes. Además, el gobierno federal acordó distribuir la recaudación de los impuestos con las provincias en un programa de coparticipación. Éste representó una reforma fundamental, no sólo porque reconoció los problemas económicos del interior sino también porque encarnó por primera vez en la historia del país una tentativa seria de usar el sistema tributario para redistribuir la riqueza.

La Depresión también provocó cambios en el sistema tributario australiano aunque no tan drásticos como los de Argentina. Con la única excepción del primer ministro Jack Lang de Nueva Gales del sur, el Commonwealth y las autoridades estatales decidieron seguir políticas monetarias y fiscales ortodoxas a fin de satisfacer las demandas de los acreedores (sobre todo de los extranjeros) y cubrir los gastos del gobierno. El Commonwealth instauró un impuesto a las ventas del 3 % y aumentó el tributo sobre la renta, reduciendo las contribuciones territoriales. La innovación principal, sin embargo, fue la formación de la Comisión de Subsidios del Commonwealth, en julio de 1933, para regular las transferencias del gobierno central a los estados. La influencia de esta comisión en los ingresos estatales se intensificó desde los años de 940 en adelante, pero no funcionó como un esquema de coparticipación. Para aliviar el desempleo, los gobiernos estatales durante los años 30 también aumentaron los impuestos y gravaron los servicios y los automotores. Hacia 1938-1939, los impuestos sobre los automotores representaban el 14 % de los ingresos tributarios de los estados y las administraciones municipales.<sup>38</sup> Sin embargo, la caída de la recaudación y la creciente demanda de servicios públicos debido a la crisis económica condujeron a los estados y al Commonwealth a competir por los ingresos. Por ejemplo, «en 1935... los contribuyentes podían pagar no menos de catorce impuestos diferentes sobre la renta.»<sup>39</sup> Comprensiblemente, la crisis reforzó las presiones existentes para homogeneizar el sistema tributario, impulsando una reforma parcial que se plasmó en la ley del Impuesto Uniforme sobre la Renta de 1937.

La segunda guerra mundial obligó a ambos países a adoptar nuevas reformas. Australia combatió en la guerra, mientras que Argentina permaneció neutral hasta 1945. Otra vez, la interrupción del comercio obligó a ajustar no sólo el sistema tributario sino también el modelo de obtención de ingresos fiscales, mientras que las condiciones internas requirieron intensificar la planificación, la inversión pública, y el gasto social. En efecto, la guerra llevó a la tributación directa de las masas, y en el caso de Australia, a controlar la demanda doméstica a través del

---

38. Smith, *op.cit.*, cuadro 10 p.83.

39. *Ibíd.*, p.49.

esquema «el contribuyente paga cuando percibe ingresos». Ambos países implementaron medidas asociadas al Estado Benefactor y un sistema de recaudación tributaria capaz de solventar sus gastos. En Argentina, sin embargo, el estado fracasó en administrar el sistema con eficacia, y tampoco siguió políticas monetarias y fiscales adecuadas para evitar déficit presupuestarios inflacionistas serios.

El lector no debe suponer que los problemas de la inflación y la productividad en Argentina a partir de 1949 hasta 1960 eran básicamente administrativos - planificación escasa, ineficiencias, corrupción, etcétera -. También debe recordar la profundidad y amplitud de los cambios sociales y económicos desencadenados por el régimen de Perón a partir de su elección en 1946. La intervención estatal en escala masiva para fomentar la industrialización, reformar el sistema político, estimular la participación de los trabajadores, incluir el voto femenino, organizar y legitimar el movimiento sindical, nacionalizar los ferrocarriles, las telecomunicaciones y el crédito (entre otras actividades), y - en el corazón de nuestra historia - para invertir fuertemente en salud, vivienda y asistencia social, exigió recursos en una escala nunca antes contemplada por los políticos argentinos.<sup>40</sup> A fin de producir los bienes y servicios necesarios para edificar una nación industrializada «moderna» que consume cantidades enormes de crédito y trabajo (y también produce ingresos sustanciales), se constituyeron numerosas empresas públicas.

Con el derrocamiento del régimen en 1955, Perón y el peronismo sufrieron no sólo la proscripción política sino también la acusación de desestabilizar la economía nacional. Las dificultades devenidas del estancamiento relativo de la agricultura, la escasez de divisas, la inflación, las compañías estatales hipertrofiadas, ineficaces y poco rentables - la lista podría alargarse - requirieron el bisturí agudo del ajuste estructural. En resumen, los regímenes inestables que siguieron a Perón trataron con fuerza de reorganizar a la Argentina, no necesariamente para volver atrás el reloj sino para alinearse con la visión de Washington de una América latina capitalista abierta a la inversión extranjera y menos intervencionista; y, en la política exterior, un país más subordinado. Las diferencias profundas entre el legado estatal de Perón y los proyectos de los regímenes que lo sucedieron no pudieron ser reconciliadas, y Argentina entró en un largo período de inestabilidad política, social y económica del cual sólo ahora (en el momento de escribir este trabajo en 2007) parece resurgir. Antes de principios de los años 1960, por ejemplo, el sistema tributario argentino estaba cerca del colapso.

### *Los impuestos nacionales entre 1930 y 1960*

Cuando la Depresión golpeó a la Argentina, la estrategia entera del desarrollo económico nacional afrontó un desafío mayúsculo. ¿Las exportaciones argenti-

40. Para un resumen cuidadoso del programa social de Perón, véase a Peter Ross, *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*, Tesis de Doctorado inédita, U. de Nuevo Gales del sur, 1988.

nas hallarían mercados en un mundo que levantaba barreras proteccionistas al comercio? ¿En caso contrario, cómo podría la nación pagar las importaciones y los préstamos de los cuales dependían tantos sectores de la economía? Como en 1890 y 1915, los importantes ingresos aduaneros cesaron drásticamente, ocasionando lo que en aquellos tiempos se consideraba un déficit presupuestario desastroso. En 1932 los ingresos por tarifas sobre las importaciones habían caído aproximadamente un 30 % respecto de los niveles de 1929; en 1930 estas tarifas representaban el 54 % de los ingresos nacionales, y el 39 % en 1934.<sup>41</sup> Las deudas debían pagarse y el gobierno debía seguir gobernando. ¿De dónde provendrían los fondos? Como hemos notado en la Introducción, la crisis de 1930 causó una convulsión política doméstica importante así como una amenaza económica: el gobierno democráticamente electo del presidente Hipólito Yrigoyen cayó a manos de las fuerzas armadas.

Una vez que los militares suprimieron la molestia del Congreso Nacional y comprobaron la situación fiscal desastrosa, el 1.º de octubre de 1931 el gobierno decretó un impuesto sobre las transacciones del 3 %. Este tributo recaía sobre todos los eslabones de las ventas de bienes, y afectaba numerosos productos,<sup>42</sup> incluyendo algunos de primera necesidad. Lógicamente, el rechazo del impuesto sobre las transacciones se extendió por todo el país. Algunos trataron de obtener exenciones o suavizar sus efectos, y organizaron campañas para desafiarlo. Aunque el régimen modificó algunas provisiones, no cejó en su misión de obtener más ingresos y aliviar su dependencia de los impuestos sobre el comercio internacional. Así, el 20 de enero de 1932, antes de la nueva convocatoria del Congreso Nacional, el ministro de Hacienda Enrique Uriburu, anunció un proyecto de creación de nuevos gravámenes, entre ellos, el impuesto a los réditos. En dos reuniones de gabinete de hora y media, según *La Prensa*, el subsecretario Raúl Prebisch explicó la reforma fiscal y aseguró a los escépticos que el impuesto sobre los réditos era una medida de emergencia que duraría sólo cinco años, que las alícuotas serían bajas y las exenciones, numerosas.<sup>43</sup>

En 1935, el Congreso reconoció la inevitabilidad de mantener el impuesto sobre la renta y reformó sus provisiones, ampliando su alcance, pero discriminando claramente entre ingresos del trabajo personal y los obtenidos por otros medios. De todos modos, en los primeros años de su implementación este impuesto representó menos del 15 % de los ingresos tributarios federales totales. En 1937, sólo 150.735 contribuyentes, de una población de aproximadamente 13.500.000, paga-

---

41. Peter Alhadeff, «The Economic Formulae of the 1930s: a Reassessment» in Guido di Tella and D.C.M. Platt, eds., *The Political Economy of Argentina 1880-1946*, Basingstoke, U.K., Macmillan, 1986, p.96.

42. Federico Julio Herschel y Samuel Itzcovich, «Política Fiscal en Argentina», *Finanzas Públicas*, volumen. XII, no 2, 1957, p.109

43. *La Prensa*, 20 de enero de 1932, p.12. El Congreso aprobó posteriormente la ley, publicada en *La Prensa* el 9 de junio de 1932, p.11.

ban el impuesto sobre la renta personal.<sup>44</sup> La crisis de la segunda guerra mundial forzó revisiones adicionales, sobre todo en el número de personas que conformaban la base imponible. En consecuencia, hacia 1944<sup>45</sup> este impuesto explicaba más del 34 % de los ingresos totales del gobierno, siendo desde entonces un componente significativo.

Las reformas del impuesto sobre la renta de 1932-1935 también incluyeron a las sociedades. De hecho, las tasas aplicadas sobre los ingresos corporativos eran más altas que las que gravaban los ingresos provenientes del trabajo. Sin embargo, a pesar de las alícuotas relativamente bajas, el impuesto sobre los ingresos de las sociedades fue amargamente impugnado. Un informe de la Unión Industrial Argentina y de la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción argumenta que :

«... el momento de la distribución (de ingresos en la sociedad) viene sólo cuando los bienes han sido acumulados, sólo entonces la gente pobre puede beneficiarse en el grado más alto de los esfuerzos del más afortunado y más eficiente... Si la iniciativa individual está muerta nos caeríamos en la decadencia comunista.»<sup>46</sup>

La intervención militar de 1943 y el advenimiento de Perón significaron un aumento sustancial del número de impuestos en Argentina. A diferencia de Australia, sin embargo, el gobierno no usó el sistema tributario para enfriar la demanda a través de la absorción de dinero emitido durante y después de la guerra: «el gobierno no absorbió suficiente poder adquisitivo y además él mismo contribuyó a un desarrollo inflacionista.»<sup>47</sup> Con el objetivo de incrementar y distribuir los ingresos, el gobierno introdujo tasas progresivas en el impuesto sobre los beneficios de las empresas, incluso las agrícolas, y en 1946, un impuesto sobre las ganancias de capital intentó gravar los incrementos de riqueza no sujetos al impuesto sobre la renta. Éste último fue reformado varias veces durante la administración de Perón a fin de incrementar los ingresos fiscales, pero procurando mantener el principio de equidad.<sup>48</sup> La mayoría de los trabajadores no tributaban el impuesto sobre la renta porque sus salarios eran inferiores al mínimo imponible. Sin embargo, un

44. Eduardo Carbajales, «Algunos aspectos generales del impuesto un la renta,» *Revista de Ciencias Económicas*, año 31, serie 2, n° 268, noviembre de 1943, p. 1213.

45. Ministerio de Hacienda de la Nación, Dirección del Impuesto a los Réditos, Memoria Año 1945: apéndice informe año 1944, Buenos Aires, 1945, cuadro no 2, p. 70.

46. Unión Industrial Argentina y Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción, «Estudio sobre el anteproyecto de modificación de la ley de Impuesto a los Réditos,» citado en Herschel e Itzcovich, op.cit., volumen. XII, n° 2, 1957, p. 115.

47. F. Herschel y S. Itzcovich, «Fiscal Policy in Argentine» (sic.), *Finanzas Públicas*, volumen. XII, no 3, 1957, p.212.

48. *Ibíd.*, pp. 213-222. Incluye un análisis técnico de las modificaciones del sistema tributario antes de 1956.

estudio de la Comisión Económica para América latina<sup>49</sup> (CEPAL) publicado en 1969 criticó ásperamente el sistema tributario argentino, y en particular el impuesto sobre la renta personal. Aunque sus conclusiones se referirán más abajo, el informe advertía que durante los primeros años de los 50 el impuesto sobre la renta personal «sólo explicó aproximadamente el 10 por ciento de los ingresos totales del gobierno, y ascendió al 2 ó 3 por ciento de la renta personal. En Estados Unidos, por otra parte, los impuestos personales sobre la renta fueron aproximadamente un tercio de los ingresos del gobierno general (que representaban más del 40 por ciento de los ingresos del gobierno federal), y los pagos eran del 10 al 11 por ciento de la renta personal.»<sup>50</sup> Hacia los años 60, concluía la CEPAL, la progresividad de este impuesto para funcionar como instrumento redistributivo se había perdido.

Las presiones inflacionarias, las dificultades relacionadas con la recaudación del impuesto sobre la renta, sobre todo la personal, y el éxito de ciertos intereses privados en viciar la eficacia de los impuestos sobre los ingresos, llevaron a privilegiar los tributos sobre el consumo como fuente de ingresos fiscales. Los impuestos sobre las ventas y transferencias contribuyeron considerablemente a los ingresos estatales, en un sendero que algunos observadores reputan como regresivo. El impuesto a las ventas, inicialmente con una tasa del 3 %, se aumentó al 8 % en 1948, y en 1950, proveía ingresos casi equivalentes al impuesto sobre la renta, que era entonces la mayor fuente de ingresos del gobierno nacional. Hacia 1962, los siguientes impuestos cubrían una gran proporción de los ingresos totales del gobierno: ventas 14.1 %, renta 15.8 %, consumo 9.3 %, sellos 4.1 %, y comercio internacional, incluyendo importación y exportación, 30.1 %. Una miscelánea de otros tributos sumaba el 26.6 % de la recaudación total.<sup>51</sup> A pesar de las serias dificultades del gobierno central en el cobro de impuestos y en varios aspectos técnicos de algunas imposiciones, desde fines de los años 40 el sistema tributario de la Argentina puede considerarse «moderno».<sup>52</sup>

---

49. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *Economic Development and Income Distribution in Argentina*, Nueva York, United Nations, 1969.

50. *Ibid.*, p. 145.

51. Ernest C. Harvey y Harold M. Scarff, *The Economic Impact of Taxes on Argentina's Industrial and Resource Development*, vol 1, *Taxation and Economic Development in Argentina*, Stanford Research Institute, Menlo Park, California, 1963, p.5. Véase también Herschel e Itzcovich, *op.cit.*, cuadro 10, p.214, «Taxes of the Federal Government» de 1943-1955.

52. Stanley S. Surrey y Oliver Oldman, «Report of A Preliminary Survey of the Tax System of Argentina», *Public Finance*, volumen. XVI, n° 2, 1961, pp 157-161.

Debería notarse aquí que las contribuciones a la seguridad social, notablemente incrementadas durante el régimen peronista, constituyeron una parte importante de los ingresos del gobierno. Para quienes realizaron aportes, las «cajas» funcionaron como esquemas de bienestar y jubilaciones. Aunque la primera de estas «cajas» fue establecida en 1904, el desarrollo del sistema fue lento y los montos limitados, hasta los años 40. Las «cajas» se organizaron sobre la base de industrias particulares, por ejemplo, trabajadores del ferrocarril, empleados del gobierno, periodistas, etcétera. Cuando Perón asumió la presidencia, previó un sistema de seguridad social universal y centralizado, pero los sindicatos que ya poseían sus fondos propios rechazaron las ofertas del gobierno, como la presentada en 1946 en el Primer Plan Quinquenal. El número de «cajas» aumentó entre 1943 y 1946 y cubrió a casi todos los trabajadores, acumulándose así un gran fondo disponible para ser prestado al gobierno. Escribe Peter Ross:

«... el estado transformó los aportes en un impuesto sobre la nómina de personal, y tomó prestadas las contribuciones acumuladas a una tasa de interés del 4 %, elevándose al 5 % en 1955. Esto representaba financiamiento barato durante un período inflacionista.»<sup>53</sup>

A nuestro juicio, las contribuciones a la seguridad social no pueden considerarse como impuestos, porque no conforman el programa fiscal del gobierno.<sup>54</sup> Sin embargo, los fondos jubilatorios se transformaron en un pote de miel enorme y sumamente importante para financiar los gastos gubernamentales. Hacia fines de los años 40, según un estudio, ellos proporcionaron aproximadamente el 40 % de los ingresos tributarios. Otra fuente estima que las cargas sociales oscilaron entre el 25 % y poco más del 30 % de los ingresos fiscales totales.<sup>55</sup> Esta práctica terminó en lágrimas: el gobierno evadió la necesidad obvia de renovar su sistema tributario y sobre todo de mejorar la fiscalización, la inflación diezmó las cajas jubilatorias individuales y los aportes inadecuados, y los jubilados pronto aprendieron que, a pesar de la fascinación de promesas de retiro en una edad temprana con ingresos holgados, los fondos se revelaron rápidamente insuficientes para cumplir las expectativas de los contribuyentes.<sup>56</sup>

53. Ross, op.cit., p. 69.

54. Marie-Ange Véganzones y Carlos Winograd, op.cit., p. 183

55. Carlos Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale U. Press, 1970, p. 491. Sus datos se basan en «hojas de cálculo del CONADE inéditas».

56. Las cajas de los fondos de seguridad social frecuentemente han tentado a las autoridades a «pescar»: en 1916, la legislatura de Córdoba utilizó la Caja de Jubilaciones (Fondo de Retiro) para pagar salarios y proporcionar subsidios. Interrogado sobre esta práctica, el gobernador, doctor Eufacio Loya, contestó que era porque la tasa de interés del 3 % era mucho mejor que la tasa bancaria. Provincia de Córdoba, *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Córdoba*, doctor Eufacio S. Loya, 05/01/1917, Córdoba, 1917, p. 65.

En Australia, la historia y la función del impuesto sobre la renta personal es muy diferente. Hemos notado ya la introducción temprana de impuestos sobre los ingresos antes del establecimiento de un gobierno central en 1901 y el logro del Commonwealth de la facultad de gravar los ingresos en 1915. Las tendencias principales en la historia del impuesto sobre la renta hasta 1930 son su importancia creciente en los ingresos fiscales federales, sobre todo después de 1940, la transferencia al gobierno central de la potestad para cobrar impuestos sobre los ingresos, en 1943, su aplicación a un número todavía mayor de asalariados, por la eliminación de muchas exenciones, el desarrollo del sistema «el contribuyente paga cuando percibe ingresos», y su uso como un medio para controlar la demanda.

El impuesto sobre la renta cobró importancia creciente en los ingresos tributarios del gobierno central: en 1934-1935 representaba el 14.6 %; en 1938-1939, el 16 %; en 1944-1945 se elevó al 63.4 % cuando se crearon algunos impuestos con motivo de la guerra, luego de lo cual declinó al 37.1 % en 1948-1949, pero trepó otra vez al 56.6 % en 1960-1961.<sup>57</sup> Gravar los ingresos parecía justo, quizás porque la existencia de programas, como «Ancianidad y Pensión para Inválidos», creado en 1909, indicaba que el estado proveía beneficios con los ingresos recaudados. Con la instauración del pago de retenciones bajo el esquema «el contribuyente paga cuando percibe ingresos», el sistema tributario ganó también la reputación de «eficiente». Así, aumentaron los ingresos fiscales, la evasión se redujo y también disminuyeron los costos de recaudar. Después de la segunda guerra mundial, las autoridades consideraron la posibilidad de reducir los impuestos sobre la renta pero por temor a la inflación, se decidió mantener los niveles vigentes, y destinar una parte de la recaudación a un fondo de asistencia social especial, una innovación muy significativa en el contexto de este estudio. De hecho, el Fondo Nacional de Bienestar se había establecido en 1943 y se transformó en la fuente de transferencias a varios programas de seguridad social, incluso subsidios al desempleo y pensiones para las viudas. En 1945, el gobierno apoyó el fondo creando impuestos adicionales que afectaron los ingresos previamente inferiores al umbral de imposición. Estos cambios hicieron entrar en la red a algunos asalariados de ingresos bajos y ampliaron el conjunto de contribuyentes. En 1950, el gobierno consolidó varios impuestos en la imposición universal de ingresos.<sup>58</sup> Los estados nunca recobraron el poder de gravar los ingresos, que fue transferido al Commonwealth en 1943, inicialmente sólo para los tiempos de guerra y el primer año de la posguerra. Esto refleja las responsabilidades crecientes del gobierno central, sobre todo en res-

---

57. Estas cifras son del Official Year Book of the Commonwealth of Australia, para los años 1939, 1951 y 1962.

58. B.U. Ratchford, *Public Expenditures in Australia*, Durham, N.C., Duke U. Press, 1959, p.142.

puesta a las crisis de la depresión y la guerra, y más tarde, a la necesidad de controlar la demanda económica.

Mientras tanto, en los años 50 Australia pasó a depender fuertemente del impuesto progresivo sobre la renta. Del mismo modo que en la Argentina, la importancia de los ingresos aduaneros disminuyó, pero los impuestos sobre las ventas y sobre el consumo permanecieron como fuentes importantes de ingresos. Durante 1958-1959, los impuestos sobre la renta contribuyeron con el 54 % de los ingresos tributarios del Commonwealth; el impuesto a las ventas sumó otro 13 %, y los impuestos aduaneros y al consumo, el 27 %. Estas tres fuentes explicaron el 94 % de los ingresos fiscales del gobierno central.<sup>59</sup> La contribución territorial federal se abolió en 1952. El punto es, sin embargo, que al menos en el nivel federal, Australia evolucionó hacia un sistema tributario mucho más progresivo y eficaz que la Argentina. La Comisión Económica para América latina argumentaba:

«...es el fracaso en lograr progresividad en la estructura fiscal que, finalmente, pone límites estrechos al grado en el cual la política fiscal en conjunto puede reducir la desigualdad en la estructura de distribución de ingresos.»<sup>60</sup>

El cuadro 3 revela claramente la brecha creciente entre los ingresos fiscales de Argentina y Australia. Mientras que antes de los años 30 existió alguna congruencia, antes de los años 40 Australia estableció una ventaja clara sobre todo en el nivel del gobierno central. Medido en impuestos *per cápita*, los australianos contribuyeron aproximadamente cinco veces más que la Argentina. Esta brecha fue el resultado en gran parte de la segunda guerra mundial, pero no exclusivamente. Durante la guerra la sociedad australiana adoptó numerosas medidas de seguridad social y de bienestar financiadas con el Fondo Nacional de Bienestar, y más tarde con los ingresos generales. Considerando la escasez de bienes de consumo que persistió mucho después del fin de las hostilidades, el crecimiento de la seguridad social parecía una inversión útil y popular. Argentina siguió la misma tendencia, y las contribuciones fiscales aumentaron considerablemente durante los años de Perón, pero nunca tanto como en Australia. El crecimiento lento de las contribuciones fiscales nacionales y provinciales es significativo. El poder de fijar impuestos por parte de los gobiernos centrales de ambos países se fortaleció a expensas de los estados y de las provincias, que dependieron aún más de la coparticipación. Como se hará evidente más abajo, esto fue mucho más pronunciado en

59. J. Smith, *op.cit.*, cuadro 9, p. 82.

60. ECLA [CEPAL], *Economic Development and Income Distribution in Argentina*, *op.cit.*, p. 142.

## Argentina que en Australia.

CUADRO 3

**Ingresos fiscales totales en millones de libras esterlinas e impuestos per cápita  
En libras esterlinas 1933-1963/4**

	Argentina		Australia	
	Gobierno federal	Provincias	Commonwealth	Estados
<b>1933</b>				
Ingresos fiscales totales	40,915	24,533	44,916	27,622
Per cápita	3,21	2,33	6,77	4,17
<b>1947</b>				
Ingresos fiscales totales	135,132	63,198	300,486	17,186
Per cápita	8.50	4.88	39.65	2.27
<b>1954</b>				
Ingresos fiscales totales	364,068 [3]	n.d.	718,304	97,801
Per cápita	22.91		79.94	9.31
<b>1963/4 [1]</b>				
Ingresos fiscales totales	329,345	169,000	1,444,714	112,936
Per cápita	14.97	7.67	102.50	9.93

[1] Las cifras de Australia son a partir de 1963 y las de Argentina, 1964.

[2] Las cifras de Entre Ríos se basan en proyecciones de presupuesto - no de ingresos - para 1949; las cifras de Córdoba se basan en ingresos para 1945. No incluye ingresos de la coparticipación.

[3] Para ingresos de impuestos nacionales en Argentina en 1954 y 1964, ver Vicente Vázquez-Prebedo, editor, Estadísticas históricas argentinas, Compendio 1873-1973, B.A. Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1988. pps 378-379.

### *Impuestos provinciales y estatales: 1930-1960*

El tema principal de los estados y las provincias es su poder de imposición decreciente y el aumento de su dependencia fiscal respecto del gobierno central. La coparticipación, en ambos países, difirió en su administración y quizás en su efectividad, y tanto los estados como las provincias buscaron nuevos impuestos para recaudar ingresos no sujetos al gobierno central. En Australia, la depresión económica seguida de la segunda guerra mundial modificó considerablemente la capacidad de recaudar ingresos estatales. Como ya hemos notado, estados y el Commonwealth fueron presionados, aun antes de los años 1930, para lograr una tributación uniforme, presión que aumentó bruscamente durante la crisis económica de principios de los años 30 cuando la capacidad de imposición de los estados, y sobre todo de los más pobres, incluyendo Australia occidental, Australia del sur y Tasmania, no podía satisfacer las demandas acrecidas de los pobres, desempleados, desnutridos y mal alojados, además de las de sus acreedores. Entonces siguieron las exigencias inmediatas de la guerra mundial: movilización na-

cional, centralización e inversión de recursos en el esfuerzo bélico. Así, surgieron tres cambios importantes del modo en que los estados recaudaban ingresos: (1) la formación de la Comisión de Subsidios del Commonwealth en 1933, para determinar las necesidades de los estados y realizarles transferencias; (2) la asunción por el Commonwealth del poder monopólico de gravar los ingresos; y (3) las decisiones de la Corte Suprema que impidió a los estados gravar las ventas o el consumo. Estas dos últimas modificaciones minaron severamente la base imponible de los estados, e implicaron cambios importantes del papel de la Comisión de Subsidios. Los principales ingresos tributarios estatales de fuentes locales pasaron a ser los derechos de sellos, las tasas sobre los bienes raíces y donaciones, y los impuestos sobre los automotores y los juego de azar. Desde que el Commonwealth asumió la autoridad única para recaudar impuestos sobre la renta, los estados perdieron su capacidad para intervenir con eficacia en la política fiscal.<sup>61</sup> Como los australianos contemporáneos saben, la estructura de coparticipación con los estados permanece ligada a las luchas políticas entre los gobiernos estatales y el Commonwealth.

La Constitución australiana, en la sección 96, anticipó la necesidad de compartir ingresos con los estados permitiendo al Commonwealth realizar transferencias «en sus propios términos y condiciones». La coparticipación sobre la base de las transferencias comenzó en 1910. El monto de las transferencias fue determinado por la cantidad de población en cada estado, atando así la suma a un cálculo un *per cápita*. (Australia occidental negoció una subvención adicional, dada su pobreza relativa de ese momento.) Pronto, la base *per cápita* se reveló inadecuada a las necesidades de la mayor parte de los estados, porque ignoraba sus diferentes dotaciones de recursos y los costos del desarrollo económico y social. El tamaño de Australia occidental y Queensland, por ejemplo, requería una inversión mucho mayor en transporte que Victoria. Además, las exigencias de ingresos de los estados crecieron considerablemente a consecuencia de la deuda acumulada durante la primera guerra mundial, y más adelante, de los préstamos tomados durante los años 20. La preocupación por el tamaño de las deudas de los estados y su capacidad de atenderlas llevaron a la formación en 1929 de un Acuerdo Financiero y del Consejo de Préstamos por el cual el Commonwealth proporcionó fondos para realizar los reembolsos de las deudas. Además, se prohibió a los estados solicitar créditos individualmente sin la autorización del consejo. Aunque esto proporcionara algún alivio a los estados, no solucionó las cuestiones del desarrollo social y económico ni los problemas fiscales estatales. El Commonwealth no realizó transferencias de objetivo general desde 1927 hasta 1942. En cambio, otorgó subven-

---

61. Los estados retuvieron la facultad de establecer impuestos sobre la renta, pero no lo han hecho.

ciones de objetivos especiales para aliviar las dificultades fiscales de los estados más pobres: Tasmania, Australia occidental (los ingresos de las primeras transferencias especiales datan de 1910 y 1911) y Australia del sur.

Como se previó en 1933, la comisión omitiría la política en el proceso de asignación de transferencias del gobierno central, un proceso tan conflictivo que el estado de Australia occidental tomó medidas para separarse del Commonwealth en 1933.<sup>62</sup> La comisión cambió entonces el principio fundamental para determinar los montos de las transferencias, que pasó a ser la capacidad recaudatoria de cada estado. Al principio, el papel de la comisión fue bastante limitado. En 1938-1939 las transferencias explicaron aproximadamente el 10 % de los ingresos estatales y el 15 %, si se excluyen los ingresos por actividades económicas; pero hacia 1950-1951 estas cifras treparon al 40 % y 65 %, respectivamente.<sup>63</sup> Y el porcentaje siguió aumentando especialmente al crecer la demanda de servicios del estado, incluso educación y salud. Si bien la comisión determinó los montos de estas transferencias, dejó espacio suficiente a los primeros ministros estatales y al gobierno de Commonwealth para negociar sobre los detalles de las definiciones, las penalizaciones; y otros temas, además de los montos finales. Dado que los estados australianos son responsables de la salud y la educación, y que después de la segunda guerra mundial estos servicios exigieron ingentes recursos, las sumas en juego eran elevadas y la política muy competitiva.<sup>64</sup>

Además de la racionalización del sistema tributario y de la provisión de una base de ingresos segura para las provincias, el esquema de coparticipación en Argentina intentó lograr un objetivo económico importante: suministrar recursos adecuados para estimular el desarrollo industrial de las provincias. Para ello, se eliminaron las duplicaciones de impuestos nacionales y provinciales surgidas de las reformas de los años 1890. El esquema de coparticipación unificó todos los impuestos duplicados bajo la esfera nacional y legisló compartiendo los ingresos con las provincias, con base en una fórmula muy compleja. Segundo, el nuevo esquema eliminó los impuestos nacionales y provinciales sobre las transacciones e insertó un impuesto nacional sobre las ventas, cuyos beneficios debían ser compartidos con las provincias. La primera reforma afectaba la capacidad de las pro-

---

62. Wilfred Presan, A.A. «Fitzgerald and the Commonwealth Grants Commission» en Prest y Mathews, eds, op.cit., p.249.

63. H.P. Marrón, «Some Aspects of Federal-State Financial Relations», ibid., pp.443-444.

64. La historia de los programas de coparticipación en Australia se sintetiza en W. Prest, y R.L. Mathews, eds, *The Development of Australian Fiscal Federalism. Selected Readings*, Canberra, Australian National University Press, 1980.

vincias productoras de bienes de consumo para transferir la carga del impuesto a otras provincias consumidoras. Expresamente, se dirigió a las provincias productoras de vino, Mendoza y San Juan, y a las productoras de azúcar en Tucumán, Salta y Jujuy.<sup>65</sup> Ellas serían compensadas transfiriendo sus deudas al gobierno nacional por un período de tres años en sumas equivalentes a sus pérdidas de ingresos, o transfiriendo el servicio de la deuda provincial al gobierno nacional. Un tercer componente de la reforma implicó compartir los ingresos del impuesto sobre la renta recientemente aprobado por el Congreso Nacional. La legislación permitió dos fondos: uno para la suma compartida por el gobierno nacional, el otro para los ingresos a distribuir entre las provincias, según la fórmula. La ley también previó mecanismos para ajustar la participación de las provincias individuales según su población, los ingresos recaudados internamente, el gasto presupuestario y la recaudación por el impuesto a las ventas durante el año previo.<sup>66</sup> El esquema legislado durante 1934-1935 persistió hasta 1947, cuando fue reformado. En 1935, la coparticipación asignó el 30.6 % a las provincias y el 69.4 % al gobierno nacional. Hacia 1947, éste último recibió el 76 % y las provincias el 24 %, y esta diferencia representó un patrón iniciado en los años 30 que persistió hasta fines de los años 50. El reconocimiento de la difícil situación económica de las provincias llevó a una reforma adicional en 1958, que aumentó drásticamente su participación en los ingresos nacionales al 39 %, y al 61 % la del gobierno nacional.<sup>67</sup>

Las provincias dependieron cada vez más de los ingresos de la coparticipación. Esto es así sobre todo en las más pobres, pero hasta Entre Ríos, que alguna vez compitió con Mendoza en la producción de capital social, dependió más de la coparticipación cuando su crecimiento económico tambaleó. El crecimiento económico lento del interior y las demandas crecientes de servicios desde mediados de los años 40, dejaron a las provincias en extrema estrechez financiera. Buenos

---

65. Horacio Núñez Miñana, «La coparticipación de impuestos como herramienta del federalismo en la Argentina», documento de trabajo presentado en el seminario sobre problemas del federalismo en Argentina, inédito, Buenos Aires, 1973, p.9. Véase también Núñez Miñana y Alberto Porto, «Coparticipación federal: distribución primaria (1935-1981)», XV Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Córdoba, 1982; «Coparticipación Federal de Impuestos, Distribución Secundaria (1935-1982)» XVI Jornadas de Finanzas Públicas, Trabajos de Investigación, Facultad de Ciencias Económicas, U. Nacional de Córdoba, Córdoba, 1984.

66. Pedro Pérez, *Coparticipación federal y descentralización del estado*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986, p.15. Para la discusión adicional del esquema de coparticipación, véase Kent Eaton, «Decentralisation, Democracy and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999», *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, 2001, pp.1-28.

67. Pérez, op.cit., p.126, cuadro no 3.

## CUADRO 4

Impuestos per cápita en provincias argentinas, en m\$ n y libras esterlinas y en estados australianos, en libras esterlinas. 1933-1963/64.

Año	Cap.Fed.	BA	Cord.	Corr.	E.R.	Mend.	SantaFe	Tuc	NSW	Vic.	S.A.	W.A.	Qld.	Tas.
<b>1933</b> Imp/cap\$m n	42.88 <sup>[1]</sup>	30.86 <sup>[2]</sup>	20.12	8.93 <sup>[2]</sup>	19.52	41.87 <sup>[3]</sup>	27.56	n.a.	-	-	-	-	-	-
Imp/cap£	3.23	2.26	1.52	0.67	1.47	2.72	2.08	n.a.	5.55	3.65	3.76	2.06	2.79	3.58
<b>1947</b> Imp/cap\$m n	118.39	80.93	22.20 <sup>[4]</sup>	n.a.	37.02 <sup>[6]</sup>	42.65	34.55	18.00	-	-	-	-	-	-
Imp/cap£	7.21	4.93	1.35	n.a.	2.25	2.60	2.10	1.10	2.69	2.85	3.35	2.26	2.72	4.98
<b>1964</b> <sup>[6]</sup> Imp/cap\$m n	5,328	3,937	3,060	1,662	3,913	4,287	3,966	2,636	-	-	-	-	-	-
Imp/cap£	12.65	9.35	7.27	3.95	9.29	10.18	9.42	6.26	10.43	11.94	10.66	7.73	8.62	10.22

[1] 1934

[2] 1932

[3] 1931

[4] 1945

[5] Ingresos planeados en el presupuesto, pero no realizados para 1949.

[6] Los cálculos para 1947 y 1964 excluyen ingresos de la coparticipación.

Aires, la provincia más rica, obtuvo por coparticipación el 17.6 % de sus ingresos totales según el esquema de 1945, porción que aumentó a un promedio del 34.1 % entre 1959 y 1963. Corrientes, por otra parte, dependió de la coparticipación para el 34 % de sus ingresos totales en 1940, pero un promedio del 71.6 % entre 1959 y 1963, de lejos, el porcentaje más alto entre las provincias aquí consideradas.<sup>68</sup>

El esquema de coparticipación funcionó razonablemente bien durante el período en análisis. Sobre todo, proveyó a las provincias de una fuente confiable de ingresos, ayudando a aliviar las grandes discrepancias en la capacidad recaudatoria y en los ingresos del gobierno nacional y las provincias; y eliminó algunos de los elementos más regresivos en el sistema tributario argentino, causado por la dependencia fuerte en los impuestos duplicados sobre los bienes de consumo. También ofreció a las provincias una mayor autonomía en el desarrollo de sus recursos económicos y sociales, y alivió a las endeudadas de una carga financiera sustancial. Sin embargo, los problemas persistieron: las provincias ricas como Buenos Aires y Santa Fé recibieron una porción más grande de los ingresos compartidos que las pobres como Corrientes y Tucumán, proceso que agravó aun más la situación de pobreza del Nordeste y Noroeste. En efecto, el proyecto de industrialización sólo tuvo éxito en aquellas provincias donde ya había comenzado: en Buenos Aires, Santa Fé, y Córdoba mientras que se quedó atrás en todas las demás (Mendoza es una anomalía, en parte debido a la naturaleza de su base agrícola y en parte debido a la explotación de sus recursos de petróleo y de gas). Tristemente, las historias de las provincias pobres del Nordeste y Noroeste sugiere que los ingresos de coparticipación fracasaron en inducir la industrialización o la prosperidad agrícola en gran escala, sino que los ingresos fueron destinados al desarrollo del estado.<sup>69</sup>

El cuadro siguiente refleja las limitadas capacidades de imposición de los gobiernos estaduales y provinciales, cuyos ingresos fiscales dependieron crecientemente gobierno central. Aun así, los estados australianos superaron a las provincias argentinas en la recaudación *per cápita*. Otra cuestión significativa que surge de las estadísticas, es la diferencia entre los montos pagados por los contribuyentes fiscales de las diferentes jurisdicciones. En Argentina, la brecha entre la jurisdicción más pobre (Corrientes) y la más rica (Capital Federal) es de unas cuatro veces, aún a principios de los años 1960. En Australia no existe una diferencia tan grande. Sin embargo, la carga sobre los estados pobres de Australia del sur

68. Para Buenos Aires en 1945, véase Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión, *Buenos Aires en Cifras*, Buenos Aires, Peuser, 1947, pp.112-119; para Corrientes en 1940, véase Provincia de Corrientes, Pedro Numa Soto, Gobernador, *Mensaje* 1940, n.d., n.p., p.48; para ambas provincias entre 1959-1963, véase República Argentina, Consejo Federal de Inversiones, *Gastos e Ingresos Públicos 1959-1963*, t.1, cuadro 8, página sin numerar, Buenos Aires, 1966.

69. Véase Larry Sawyer, *The Other Argentina. The Interior and National Development*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1996.

y sobre todo Tasmania, es bastante severa comparada con los estados industrializados de Nueva Gales del sur y Victoria, y los ricos estados mineros de Australia occidental y Queensland.

## *Conclusiones*

Hacia principios de los años 60, tanto Australia como Argentina habían desarrollado sistemas tributarios que reflejaban los requerimientos de niveles satisfactorios de capital social. Sin embargo, Australia inició esa evolución mucho antes que la Argentina, con resultados decisivos en tanto que su sistema tributario era más justo, más eficiente y producía mayores ingresos, lo cual tuvo implicancias obvias para el desarrollo de los servicios y los bienes públicos esenciales. No antes de los años 30 la Argentina comenzó a gravar adecuadamente, tanto en el nivel provincial como en el nacional, mientras que los australianos ya lo habían logrado, y también habían desarrollado otras fuentes de ingresos, ya cuando se instauró la federación en 1901. Es cierto que los ingresos *per cápita* del gobierno nacional argentino se incrementaron notablemente a partir de 1933 (pasaron de 3.21 \$/cap a 8.50 \$/cap en 1947, 22.02 \$/cap en 1954, y 28.78 \$/cap en 1961), pero los del Commonwealth australiano crecieron mucho más -unas cinco veces- desde la segunda guerra mundial hasta los años 60.

En Argentina, los ingresos del gobierno nacional dependieron demasiado del sistema tributario, y, particularmente, de los impuestos aduaneros. Esta dependencia reflejó la fuerza política aplastante del sector exportador, dominado por grandes terratenientes productores de ganado vacuno y ovino, y trigo, y por poderosas casas mercantiles. Ellos creían en -y se beneficiaban de- un estado limitado que proporcionaba pocos servicios. Ellos previeron su futuro como proveedores de productos primarios a un mercado mundial alguna vez creciente. Cuando aquel mercado falló, el estado fue incapaz de responder efectivamente. La administración tambaleó, y los servicios languidecieron. Fue necesaria una crisis profunda como la de 1930 para obligar a la elite argentina a revisar y a reformar su anticuado sistema tributario.

En las provincias la fuerte dependencia de las contribuciones territoriales y de los impuestos sobre las ventas y el consumo, así como sellos y licencias, enfrentó serias dificultades en la determinación y la recaudación de impuestos. La elusión y la evasión fueron comunes. Peor, la duplicación de impuestos que siguió a «la reforma» de la crisis de 1890 y que se había extendido durante los años 1920, era completamente regresiva y podría haber atrofiado el desarrollo económico en general. La monopolización de los ingresos de aduana por parte del gobierno nacional, que entonces rechazó compartirlos con las provincias, costó mucho al interior de la Argentina, en términos de los fondos necesarios para desarrollar servicios básicos.

Las colonias australianas del siglo diecinueve disfrutaron de poderes sustanciales de autonomía, tenían una clase obrera articulada que reclamó (si es que no

consiguió) la igualdad, y compartió una cultura política que aceptó la legitimidad de reclamos que competían entre sí. Estas condiciones permitieron el desarrollo de una estructura tributaria, primero dentro de cada colonia y más tarde también en el Commonwealth, de un sistema eficiente y progresivo, basado sobre todo en el impuesto sobre los ingresos. Así como las luchas por la justicia social fueron importantes para el desarrollo de la estructura fiscal, la experiencia de las dos guerras fue decisiva, porque obligaron a centralizar la recaudación de ingresos en el Commonwealth y a ampliar su base imponible. Aunque Argentina declaró la independencia en 1816, recién en los años de 870, como temprano, podría decirse que el gobierno nacional o las provincias (con la posible excepción de Buenos Aires) tuvieron suficiente autoridad para crear y hacer cumplir un sistema tributario adecuado a las necesidades de las personas. Además, la neutralidad de Argentina durante las dos guerras mundiales permitió demorar las innovaciones fiscales, que los australianos debieron asumir.

Cuando Argentina finalmente implementó un sistema tributario comprensivo y relativamente justo -después de 1935 y sobre todo después de 1945- los resultados se manifestaron en la producción de capital social. Lamentablemente, sin embargo, las erogaciones superaron los ingresos, y los déficits presupuestario contribuyeron a la inflación y luego a la crisis económica, política y social que erosionó la mayor parte del buen trabajo realizado antes de mediados de los años 1950. En la medida en que Perón había procurado establecer un estado capitalista industrializado con niveles adecuados de capital social, el sistema tributario no sólo había fallado, sino que realmente se había tornado un impedimento. La Comisión Económica para América latina explicó por qué:

«De ser cumplidas, las tasas existentes de impuestos producirían ingresos mucho más altos, pero la evasión ha ocurrido a gran escala y las ha hecho ineficaces. A menudo esto se considera sólo como un problema 'administrativo', pero es muy difícil de corregir. La raíz de los problemas es principalmente la composición del grupo económico de altos ingresos sobre el cual recaen los impuestos sobre la renta. Este grupo está integrado en gran parte por cuentapropistas, y el efectivo cumplimiento de la imposición presenta los mayores obstáculos.»<sup>70</sup>

En junio de 1960, una misión de Estados Unidos llegó a Buenos Aires para examinar el sistema tributario argentino. Ésta encontró que al menos quince mil millones de pesos de impuestos atrasados no se habían pagado. La evasión era generalizada, la oficina fiscal era ineficaz, el sistema estaba al borde de la quiebra. Los integrantes de la misión comentaron que los sueldos de la oficina fiscal eran bajos, los empleados tenían mucho trabajo y las condiciones de la oficina eran

70. UN, ECLA, *Economic Development and Income Distribution in Argentina*, op.cit., p.146.

«muy inadecuadas, con cuartos apretados y viejos, espacios mal iluminados, y equipamiento inadecuado, máquinas de escribir, sistema de archivos, etc. Los aspectos operacionales están cerca de un estado de quiebra, con empleados tapados por el procesamiento de masas de papeles. El sentimiento general es que la oficina fiscal ha perdido el control de la situación.»<sup>71</sup>

El gobierno argentino emprendió una acción drástica e insistió en reorganizar la oficina de impuestos en 1960. Dos años más tarde, el autor del informe (dirigido al secretario de la Tesorería Nacional) escribió que uno de los objetivos principales de la reorganización debía ser el control de la evasión, ese «cáncer socioeconómico» causado por la inflación incontrolada, la imagen pública de gobiernos sucesivos incapaces de reducir gastos e inversiones improductivas, las políticas de aumentar las alícuotas o crear nuevos impuestos que estimulaban la evasión adicional, y una burocracia simplemente no idónea para la tarea.<sup>72</sup>

### *Notas metodológicas*

Casi todos los estudios que hemos consultado que relatan o citan las estadísticas de los gobiernos argentinos -nacional, provinciales o municipales- adolecen de problemas serios que van desde su inexactitud hasta su publicación inconsecuente. Este problema se aplica claramente a los ingresos del gobierno provenientes de las cargas, préstamos o de los impuestos. En este estudio sobre los impuestos en Argentina y Australia, el lector debe aceptar el hecho que, a pesar de nuestras mejores tentativas de ser exactos y consistentes, inevitablemente habrá errores, y diferencias a veces sustanciales entre nuestros resultados y los de otros autores.

Debido a restricciones de tiempo, energía, documentación adecuada y equilibrio, hemos limitado nuestro estudio en Argentina al gobierno nacional, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fé y Tucumán, y la Capital Federal. Estas jurisdicciones dan cuenta aproximadamente del 80 % de la población de Argentina. La selección de las provincias sesgó el estudio hacia las más prósperas en desmedro de las más pobres. De éstas, elegimos Corrientes y Tucumán. En cuanto a Australia, hemos incluido al gobierno nacional y a todos los estados.

Respecto a los ingresos tributarios del estado nacional argentino, hemos separado los ingresos fiscales de otros ingresos, incluyendo las tasas. ¿Cuál es un impuesto y cual es una carga? Esto no siempre es claro, pero decidimos que son

---

71. Stanley S. Surrey y Oliver Oldman, *op.cit.*, p.174.

72. República Argentina, Dirección General Impositiva, *Boletín* de la Dirección General Impositiva. Volumen 18, no 108, diciembre de 1962, pps 175-176.

impuestos: las imposiciones sobre la importación y sobre las actividades de exportación; las licencias (patentes); el valor timbrado (papel sellado); las contribuciones territoriales; los impuestos atrasados; tasas sobre las ventas e impuestos sobre el consumo o producción de alcohol, fósforos, tabaco, cerveza, seguros, naipes, azúcar, vinos, perfumes y bebidas alcohólicas o artificiales. Estos impuestos y tasas sobre el consumo están agrupados bajo la denominación «internos» o específicos. En ciertas ocasiones se agregaron otros impuestos individuales, o algunos bienes se extrajeron de la lista. En 1931, los «internos» fueron reemplazados por un impuesto sobre las transacciones, y en 1932 el gobierno introdujo un impuesto sobre la renta (réditos). A consecuencia de la reforma fiscal general de 1935, el gobierno federal asumió casi todas las tasas provinciales y los impuestos al consumo. Hemos descartado los impuestos que reportaron ingresos tan pequeños que no habrían hecho una diferencia observable a nuestras conclusiones. Todas nuestras cifras -nacionales y provinciales- de ingresos fiscales y de población han sido redondeados a los 100.000 más cercanos.

Las estadísticas de los ingresos del gobierno nacional hasta 1947 se extrajeron de los Anexos de las *Memorias de la Contaduría General de la Nación*, que reportaba al ministro/Ministerio de Hacienda (ministro/Ministerio del Tesoro). Otra fuente para el período 1900-1915, basada en los datos de la *Contaduría*, es *El Desarrollo Económico de la República Argentina en los Últimos Cincuenta Años*, Buenos Aires, 1920, Ernesto Tornquist y Cía. Para los períodos posteriores a 1947 hemos consultado a Carlos Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale U. Press, 1970<sup>73</sup> y a Vicente Vázquez-Presedo, *Estadísticas Históricas Argentinas, Compendio 1873-1973*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1988.

Los ingresos fiscales de las provincias presentan un gran problema. Considerando las limitaciones de tiempo y lugar, y la exactitud cuestionable de los ingresos reportados, nuestros resultados representan una aproximación a la verdad. Los lectores deberían tomar esta precaución como un desafío para profundizar en los archivos, corregir y ampliar el registro.

Como podría esperarse, las provincias gravaron distintas actividades y bienes, pero todas establecieron impuestos sobre la tierra (contribución directa), las licencias (patentes), y el valor timbrado (sellos, estampillas, papel sellado). La mayoría de las provincias en algún momento gravaron la producción agrícola, principalmente el ganado, o la elaboración de productos como el azúcar o el vino. Comenzando en los años 20, algunas provincias gravaron los artículos de consumo. Y una fuente principal de ingresos eran las moratorias de impuestos adeudados. Después de las reformas de los años 30 las provincias comenzaron a gravar artículos tales como la nafta y las transacciones comerciales -las ventas-. Hemos ignora-

73. N. del T. Existe edición en español: Díaz Alejandro, Carlos F. (1983), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu ed., 1ª. ed. en castellano 1975, 1ra. reimp., Bs. As.

do aquí también los impuestos que allegaron ingresos tan pequeños que no hubieran afectado seriamente nuestros resultados. Sin embargo, algunas fuentes secundarias no distinguen ingresos fiscales de todos los ingresos, o incluyen gastos como ingresos fiscales, o en interés de la simplificación, relatan sólo los ingresos fiscales más importantes. Éstas y otras prácticas explican las diferencias a menudo sustanciales entre las sumas informadas. Cuando los datos para una provincia argentina eran insuficientes, usamos los ingresos fiscales reportados a partir del año más cercano a una de las fechas especificadas en el cuadro respectivo, agregando una nota al pie. El primer año para el que existen suficientes datos comparables es 1900-1901, pero el texto incluye algunas comparaciones antes de aquella fecha.

Para las fuentes provinciales hemos tratado de consultar exclusivamente documentos oficiales. Sin embargo, Alejandro E. Bunge compiló ingresos y gastos nacionales, provinciales y de algunos municipales a partir de 1900 hasta 1940 en *Una Nueva Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica 1984 (1ª. ed. 1940). Lamentablemente, este autor no detalla las fuentes consultadas. Algunas de sus cifras son casi idénticas a las nuestras, pero otras son completamente diferentes. De allí, nuestra preferencia por los documentos oficiales.

### *Fuentes documentales.*

#### *Todas las provincias*

- a) 1959-1963: Consejo Federal de Inversiones, *Gastos e Ingresos Públicos 1959-1963*
- b) 1964: Consejo Federal de Inversiones, *Gastos e Ingresos Públicos 1964-1965*

#### *Capital Federal*

Sorprendentemente, sus cuentas son un misterio. Como no hemos visto -y no por no intentarlo- las cuentas de la Contaduría u otros documentos oficiales (excepto lo anotado más abajo) no hemos podido separar los impuestos de otras fuentes de ingresos presupuestarios planeados. Hasta donde es posible comparar, Bunge no dista demasiado de nuestras cifras, aunque parecería que incluyó los ingresos planeados en el presupuesto total.

- a) 1890-1892: Municipalidad de la Capital, *Memoria de la Intendencia Municipal 1890-1892*, Buenos Aires, 1894, Imprenta de la Lotería Nacional.
- b) 1898-1901: Municipalidad de Buenos Aires, *Memoria de la Intendencia Municipal 1898-1901*, Buenos Aires, 1901, Diablillo Martín Biedma e Hijo.
- c) 1911: República Argentina, *Memoria del Departamento Ejecutivo Municipal de la Capital Federal correspondiente al ejercicio administrativo del Año 1911*, Buenos Aires, 1912 [sin editor].
- d) 1921: Municipalidad de Buenos Aires, *Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el ejercicio de 1921*, Buenos Aires, 1921 [sin editor].

- e) 1915-1923: *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires (Resúmenes de los años 1915 a 1923)*, Buenos Aires, 1925, Briozzo Hnos.
- f) 1936: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, *Memoria del Departamento Ejecutivo Año 1936*, 3 tomos, t.1 *Hacienda y administración*, Buenos Aires, 1937 [sin editor].
- g) 1934-1948: República Argentina, Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos, *Anuario Estadístico de la República Argentina 1948*, 3 tomos, t. *Compendio*, Buenos Aires, 1951, Guillermo Kraft.
- h) 1949-1957: República Argentina, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Anuario Estadístico de la República Argentina 1957*, Buenos Aires, 1959, Guillermo Kraft.

*Provincia de Buenos Aires*

- a) Alejandro E. Bunge, op.cit .
- b) Dirección Nacional de Estadística de la Nación, *Los impuestos y otros recursos fiscales de la nación y las provincias en los años 1910 y 1924-25*, Informe n° 17, serie F, n° 4, Buenos Aires, Guillermo Kraft 1926. Esta fuente proporciona una foto de todas las provincias en los años 1910 y 1924-25, pero las sumas reportadas incluyen sólo los principales impuestos. Hemos usado este estudio cuando carecemos de otras fuentes para aquellos años.
- c) 1901-1912: Provincia de Buenos Aires, *Informe Anual de la Contaduría General correspondiente al año 1912*, La Plata, 1913 [sin editor].
- d) 1919: Provincia de Buenos Aires, *Mensaje del gobernador de la Provincia de Buenos Aires don José Camilo Crotto dirigido a la Asamblea Legislativa el 1 de Mayo de 1920*, La Plata, 1920, Talleres de Impresiones Oficiales.
- e) 1921 a 1932: Provincia de Buenos Aires, *Memoria de la Contaduría General, Años 1921-1922; 1924-1925; 1929; 1930; 1932*; La Plata, Taller de Impresiones Oficiales.
- f) 1924: Emilio Grau, *Las finanzas de Buenos Aires*, La Plata, 1926.
- g) 1924-1935: Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *Anuario Estadístico 1941*, Anuario V, N° 276, La Plata, 1941, Taller de Impresiones Oficiales.
- h) 1937-1943 y 1945-1946: Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión, *Buenos Aires en Cifras*, Buenos Aires, Casa Peuser, 1947.
- i) 1947-1948 a 1951: Provincia de Buenos Aires, *Memoria de la Contaduría de la Provincia 1948*, 1950, 1951, La Plata [sin editor].

*Córdoba*

- a) 1895-1898: Manuel E. Río, *Las finanzas de Córdoba en los últimos veinte años*, Córdoba, 1902.
- b) 1899-1901: ministro de Hacienda, Colonias y Obras Públicas, *Memoria*, Córdoba, 1902.
- c) 1905-1906 y 1907-1908: Contaduría General de Hacienda de la Provincia de Córdoba, *Balance Financiero y de Comprobación y estados correspondiente al año económico de 1906[ 1908]*, Córdoba, 1907 [1909].

- d) 1909-1911 y 1912-1915: Contaduría General de la Provincia de Córdoba, *Balance General y estados Demostrativos de Cuentas correspondiente al Ejercicio Administrativo de 1911 [1915]*, Córdoba, 1912 [1916].
- e) 1916-1917: Máximo J. Alemann, «La doble imposición interna en la República Argentina», *Investigaciones de Seminario*, Facultad de Ciencias Económicas, U. de Buenos Aires, vol 5., 1927.
- f) 1918-1927: Contaduría de Rentas, «Cuadro comparativo del Producido de la Renta durante los años 1918-1927», n.d., n.p.
- g) 1928-1929: Dirección General de Rentas, *Producido de la Renta desde el 2 de enero hasta al 31 de diciembre de 1929 comparado con igual periodo de 1928*.
- h) 1930-1935: Ministerio de Hacienda, *Balances, informes y demás antecedentes relativos de la situación financiera de la Provincia desde al año 1930 al 17 de mayo de 1936*, n.d.
- i) 1936-1941: Contaduría General de la Provincia, *Memoria*, Córdoba, 1941.
- j) 1944-1948: Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión Social, Dirección General de Estadística, Censos e Investigaciones, *Síntesis Estadística del Quinquenio 1944-1948*, n.d., n.p.
- k) 1949-1951, *Síntesis Estadística del Trienio 1949-1951*, n.d., n.p.

#### Corrientes

- a) 1896-1900 y 1901-1910: Provincia de Corrientes, Contaduría General, *Memoria y Cuentas*, Corrientes, 1901 y 1911.
- b) 1909-1913: Provincia de Corrientes, doctor Mariano I. Loza, *Mensaje 25/5/1916*.
- c) 1914 y 1915: Doctor Mariano I. Loza, *Mensaje*, Corrientes, 1915 y 1916.
- d) 1920-1924: Doctor José E. Robert, gobernador de la Provincia de Corrientes, *Mensaje*, mayo 21 de 1925, Corrientes, Imp. del estado, 1925.
- e) 1926-1928 a 1933-1937: *Memoria de la Contaduría General de la Provincia 1930 [1933] [1937]*, Corrientes, 1931 [1933] [1938].
- f) 1938-1941: *Mensaje* del gobernador de la Provincia de Corrientes, doctor Pedro Numa Soto, Corrientes, 1942.
- g) 1946-1950: *Mensaje* del gobernador J. Filomeno Velazco. Los montos informados son totales presupuestados de ingresos no clasificados por categoría. Casi todos los ingresos fueron tributarios.

#### Entre Ríos

- a) 1892-1897, gobernador Salvador Macía, *Mensaje*, 1898, n.d., n.p.
- b) 1908-1913: Contaduría General de la Provincia de Entre Ríos, *Cuentas de la Administración*, Paraná, 1909, 1910, 1911, 1913.
- c) 1916: Dirección General de Estadísticas, *Síntesis de la Memoria Anual 1916*, Paraná, 1917.
- d) 1918-1924: «Estadísticas financieras. Provincia de Entre Ríos», *Revista de Economía Argentina*, Año II, no 30, Abril de 1929, tomo XXII.
- e) 1925-1929, Contaduría General de la Provincia de Entre Ríos, *Memoria...1929*, Paraná, 1930.
- f) 1931-1935, Contaduría General...*Memoria...1935*, Paraná, 1935.

- g) 1936-1940, Contaduría General, *Cuentas de la Administración Ejercicio 1940*, Paraná, 1941.
- h) 1941-1942, Contaduría General, *Cuentas... Ejercicio 1942*, Paraná, n.d.
- i) 1949: Provincia de Entre Ríos, *Ley no. 3533 Presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la administración general, enseñanza pública y asistencia social. Año 1949*, Talleres Boletín Oficial e Imprenta de la Provincia. Ingresos presupuestarios planeados, no realizados.

*Mendoza*

- a) 1892-1911, Dirección General de Estadística, *Anuario... correspondiente al año 1911*, Buenos Aires 1913, Guillermo Kraft.
- b) 1912: Mario Arenas, *Estudio histórico y crítico sobre las finanzas de la Provincia de Mendoza en 1912*, tesis de doctorado, Buenos Aires, La Ciencia Médica, 1913.
- c) 1914: Dirección General de Estadística, *Anuario... correspondiente al año 1914*, Mendoza, 1916, Imprenta «La Tarde».
- d) 1915-1922: Dirección General de Estadística, *Síntesis de los Anuarios correspondiente a los años 1915-1922*, Buenos Aires, Casa Peuser, 1928.
- e) 1923: *Anuario... correspondiente al año 1923*, Buenos Aires, Casa Peuser, 1924.
- f) 1925-1926: *Anuario... correspondiente al año 1926*, Buenos Aires, Imprenta E.L. Frigerio, 1927.
- g) 1930-1930-1931: *Síntesis de los Anuarios correspondientes a los años 1930 y 1931*, Mendoza, Imprenta Flores y Chesak, 1932.
- h) 1930-1931: *Síntesis de los Anuarios correspondientes a los años 1930 y 1931*, Mendoza, Imprenta Flores y Chesak, 1932.
- i) 1939-1940: Instituto Técnico de Investigaciones y Orientación Económica de Producción, *Economía y Finanzas de Mendoza*, volumen 2, nos.2-3, septiembre de 1941.
- j) 1942-1950: Ministerio de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, *Anuario 1952*, Mendoza, n.d.

*Santa Fé*

- a) 1897, 1900: Anon, «Provincia de Santa Fé «Recursos-Gastos-Deudas», *Revista Económica*, Año III, vol.III, no.1, 1901.
- b) 1910, 1925, *Los impuestos y otros recursos fiscales de la nación y las provincias en los años 1910 y 1924-25*, op.cit.
- c) 1912: Dirección General de Estadística, *Anuario correspondiente al año 1912*, Rosario, Tipografía Scagrolari, 1913.
- d) 1919-1920: Provincia de Santa Fé, *Mensaje de S.E. el Señor gobernador Dr Enrique M. Mosca a las Honorables Cámaras Legislativas al inaugurar sus sesiones ordinarias Año 1921*, n.d., n.p.
- e) 1924-1925: Provincia de Santa Fé, Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, *Memoria... Período 1924-1928*, Santa Fé, Imprenta de la Provincia, 1928.
- f) 1926-1947: Ministerio de Hacienda y Economía, Dirección General de Investigaciones, Estadística y Censos, *Anuario Estadística 1948*, n.d., n.p.

### Tucumán

- a) 1896-1907: *Mensaje del gobernador de la Provincia... Año 1908*, n.d., n.p.
- b) 1902-1910: *Anuario Estadístico de la Provincia de Tucumán 1910*, n.d., n.p.
- c) 1915-1920: *Anuario Estadístico... 1920*.
- d) 1920-1925: *Anuario Estadístico... 1925*.
- e) 1925-1930: *Anuario Estadístico... 1930*.
- f) 1940: *Anuario Estadístico... 1940*.
- g) 1942-1950: Ministerio de Gobierno, Justicia e Instrucción Pública, Dirección de Estadística, *Boletín Estadístico*, no 10, Tucumán, n.d., Ed. El Progreso.

### Australia y Argentina

Las estadísticas australianas aparecen en: Wray Vamplew, ed, *Australians Historical Statistics*, 1987 Sydney, Fairfax, Syme & Weldon Associates.

Commonwealth Bureau of Census and Statistics, *Official Year Book of the Commonwealth of Australia*. Melbourne or Canberra, Commonwealth Government Printer, para los años citados.

Para la comparación entre Australia y Argentina, sobre todo entre los estados y las provincias, hemos seleccionado los años para los que existían datos suficientes sobre ingresos y población. Estos coincidieron con los años del censo australiano: 1901, 1911, 1921, 1933, 1947, y 1961.

La moneda usada para la comparación es la libra esterlina. Los tipos de cambio entre el peso argentino y el oro se detallan en Vicente Vázquez-Presedo, *Estadísticas Históricas Argentinas, 1875-1914*, volumen 1, Buenos Aires, 1971, Ediciones Macchi. El precio del mercado libre entre el peso argentino y la libra esterlina a partir de 1900 hasta 1913 se registra en Banco de Análisis y Computación, *Relevamiento Estadístico de la Economía Argentina 1900-1980*, Consultora de Investigaciones Económicas y Estadísticas, Buenos Aires, 1982, Litoprint Artes Gráficas. Los tipos de cambio entre 1914 y 1939 están en Vázquez-Presedo, op.cit., volumen 2, 1976; y las cifras a partir de 1940 hasta 1961 se calcularon usando el tipo de cambio peso / dólar estadounidense y luego convirtiendo el dólar a la libra esterlina, basado en las cotizaciones publicadas en FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, de junio de 1950 a noviembre de 1960, Washington, D.C. Las cotizaciones citadas en este artículo son al tipo de mercado. En Australia la libra local era igual a la cotización de la libra esterlina hasta 1930. Hacia fines de 1931, la libra australiana se estabilizó en 0.8 por libra esterlina, y así se mantuvo durante el resto del período considerado en este ensayo.

En cuanto a las estadísticas demográficas, Argentina realizó censos nacionales en 1869, 1895, 1914, 1947 y 1960; y Australia en 1911, 1921, 1933, 1947, 1954 y 1961. Para las estimaciones demográficas de los años intercensales de Argentina, véase: entre 1880 y 1900, *Anuario de la Dirección General Estadística* correspondiente al año 1900, t.2, Buenos Aires, 1901, Cía. Sud Americana de Billetes; para 1911-1913, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Higiene, *Atlas Sanitario Argentina: Contribución en su estudio*, por José Penna, Buenos Aires 1916; de 1915-1939, véase Vicente Vázquez-Presedo, op.cit., volumen 2; y de 1940-1970, Vázquez-Presedo, *Estadísticas Históricas Argentinas, Compendio 1873-1973*, Buenos Aires, 1988, Talleres Gráficos «La Técnica Impresora S.A.C.I.»

## RESUMEN

Este artículo analiza los sistemas tributarios de Argentina y Australia entre 1890 y 1960, y su rol en la producción de capital social, tema ausente en los estudios comparativos. Ambos países produjeron cantidades sustanciales de educación, salud, viviendas, seguridad y asistencia, pero Australia mucho más ya desde el siglo XIX.

El estudio coteja la recaudación de impuestos nacionales y provinciales (estadales), los métodos de tributación, la capacidad estatal para administrar y recaudar, y la equidad contributiva de los individuos, de las corporaciones, y de las economías regionales, y considera también la evolución del Estado y de sus funciones; las actitudes de la comunidad respecto de la tributación; la relación entre el gobierno central y las provincias o Estados; las condiciones económicas internacionales, la situación del comercio internacional y las experiencias de guerra y neutralidad.

Aunque inicialmente ambas economías se desarrollaron en líneas similares, el Estado australiano apoyó los intereses privados pero también produjo tempranamente bienes públicos y reguló la vida económica y social, favoreciendo el desarrollo de la ciudadanía y un sistema político estable. Este no ha sido el caso de la Argentina, cuya élite asignó un papel muy limitado al Estado en los asuntos económicos y sociales; los ingresos tributarios escasearon cuando se decidió modificar la estructura productiva y promover un desarrollo más equitativo; y el país se sumergió en la inestabilidad política desatada por las visiones enfrentadas de los regímenes que se sucedieron en el poder.

## ABSTRACT

*This article analyzes the tax systems of Argentina and Australia during 1890 and 1960, and its role in the production of social capital, missing topic in the comparative studies. Both countries produced substantial quantities of education, health, housings, safety and assistance, but Australia very much more already from the 19th century.*

*The study compares the collection of national and provincial taxes, the methods of taxation, the state aptitude to administer and collect, and the tax justice vis-à-vis individuals, corporations, and regional economies, and considers also the evolution of the State and of its functions; the attitudes of the community regarding the taxation; the relation among the central government and the provinces or states; the economic international scene, the situation of the international trade and the experiences of war and neutrality.*

*Though initially both economies developed in similar ways, the Australian State supported the private interests but also produced early public goods and regulated the economic and social life, promoting the development of the citizenship and a stable political system. This has not been the case of the Argentina, which elite assigned a role very limited to the State in the economic and social matters; the tax income skimped to modify the productive structure and to promote a more equitable development; and the country submerged in the political instability because the conflicting visions of the regimes occupying the power.*